

УДК: 339.9

СИНКОВЕЦЬ Н. І.

Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Київ

МІЖНАРОДНА РЕГУЛЯТОРНА КООПЕРАЦІЯ УКРАЇНИ З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ У СФЕРІ МІГРАЦІЇ РОБОЧОЇ СИЛИ

В статті розглядаються причини трудової міграції громадян України до Європейського Союзу, її обсяг та найбільші країни-реципієнти в межах ЄС. Досліджується регуляторна кооперація, її прояви та вплив на трудову міграцію. Проведений огляд регуляторної кооперації між Україною та ЄС, етапи її розвитку, наведені та розглянуті основні регуляторні інструменти, закони, договори, що вплинули на її інтенсифікацію. Розглянуто регуляторну кооперацію між Україною та окремими членами ЄС, що впливає на трудову міграцію.

Ключові слова: регуляторна кооперація, трудова міграція, міграційна політика, Європейський Союз.

SYNKOVETS N.

Institute of International Relations of Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv

INTERNATIONAL REGULATORY COOPERATION BETWEEN UKRAINE AND THE EUROPEAN UNION IN THE SPHERE OF LABOUR MIGRATION

Main reasons of labour migration of Ukrainian citizens to the European Union are observed in the article as well as its scale and the main recipient countries within the EU. Taking into account the intensification of migration processes in Ukraine, the reason of which is a number of world-wide migration tendencies relevant for the globalization era, the crisis in the European Union, the unstable political and economic climate in the world and military actions at the territory of Ukraine, which in turn gave impulse to internal migration, attention to the study of International regulatory cooperation becomes extremely important. Regulatory cooperation can exist and develop at different levels, from the interaction of two countries to the regulatory cooperation at the level of the integration union. Since Ukraine has chosen the vector of European integration the regulatory cooperation with the European Union is a current reality which directly affects the level, scale and intensity of labour migration from Ukraine. The fundamental objective of regulatory norms is to control illegal migration, to encourage migrants to work legally, and to address the problem of labour shortages in certain sectors of the economy. Migration policy is implemented through a variety of political instruments. Migration law is regarded to be a so-called "hard" regulatory policy tool because of its binding nature and its concrete consequences in terms of violation of the law. In addition to regulatory norms, there are also "soft" policy tools, which may include guidelines or special principles. The geopolitical changes that have taken place in Europe over the past 25 years were accompanied by the development of migration norms and laws at the EU level and at the level of recipient countries of the labour force that directly affected mobility of Ukrainian citizens. Ukraine as an important source of foreign work force attracts special attention in the frames of migration regulatory policy, however, there is in fact no common EU policy for Ukrainian migrant workers. Institutional structures and special laws elaborate regulatory opportunities, in the frames of the EU it takes form of migration regulation applied for the third-country nationals that are not citizens of the EU, in particular, countries of the Eastern Europe (Single Permit Directive, EU Blue Card Directive, Researchers' Directive etc.). International regulatory cooperation between Ukraine and the EU is carried out not only at the level of the whole Union by concluding special agreements or directives that are applied by all countries but also at the level of the individual state, in particular by conducting a favorable migration policy or regulatory programs for Ukrainian labor migrants. Thus, review of the regulatory cooperation between Ukraine and the EU, its development, the main regulatory instruments, laws, and treaties that influenced its intensification are considered in the research as well.

Keywords: International regulatory cooperation, labour migration, migration policy, European Union.

Постановка проблеми. Зважаючи на надзвичайну активність міграційних процесів в Україні, причинами яких є ряд закономірних для епохи глобалізації світових міграційних тенденцій, криза в Європейському Союзі, нестабільний політичний та економічний клімат у світі, а також військові дії на території України, що, в свою чергу, дали поштовх внутрішній міграції, увага на вивченні регуляторної кооперації стає вкрай важливою. Регуляторна кооперація може проявляти себе на різних рівнях, починаючи від взаємодії двох держав, закінчуючи регуляторною кооперацією на рівні інтеграційного угруповання. Звертаючи увагу на те, що Україна обрала вектор євроінтеграції, регуляторна кооперація з Європейським Союзом є реалією сьогодення, прояви та результати якої прямим чином впливають на рівень, масштаб та інтенсивність міграції робочої сили з України, в тому числі і трудової.

Аналіз дослідження та публікацій. Трудова міграція є однією із найбільш досліджуваних тем на даний момент, тому у своїх роботах її розглядають як іноземні науковці, так і ряд українських. Значний внесок зробили такі вчені як: Тейлор Е, Мессі Д., Брок Дж., Абалкін Л.А., Шибко В.Я., Рибаківський Л.Л., Шелестов Д.С., Юрін А.В., Шнирков О.І., Заблоцька Р.О. Стаканов Р. Д., Відякіна М. М., Гайдучкий П. І., Філіпенко А.С. Однак, на сьогодні майже відсутній теоретичний аналіз міжнародної регуляторної кооперації та її вплив на міграцію, зокрема, трудову.

Метою статті є аналіз розвитку регуляторної кооперації між Україною та ЄС та її вплив на трудову міграцію робочої сили.

Виклад основного матеріалу. На початку 1990-х років розпочався новий етап у міграції українців, в наслідок економічних, політичних, соціальних перетворень відбулися зміни в структурі та частоті міграційних потоків. Українці почали формувати одну з найбільш суттєвих груп мігрантів із числа громадян

третіх країн, що живуть та працюють у Європейському Союзі, в той самий час, з усіх пострадянських країн вони почали займати перше місце.

До 1991 року Україна була закритою територіальною системою і не здійснювала самостійної міграційної політики, наприкінці 20 століття українська міграція характеризувалась самоплинністю та незначною регульованістю з боку державних органів. Українська міграція не почалася спонтанно після отримання незалежності, вона бере свій початок ще з довоєнної епохи, і розвивалась під впливом масових примусових переселень населення, трудової міграції та рухів за соціалістичні проекти. Науковці та дослідники української міграції часто використовують термін «міграція четвертої хвилі» для опису економічно обґрунтованої міграції з вже незалежної України.

Початок четвертої хвилі міграції – трудової міграції – згідно з дослідженнями вченого В. Шибко є результатом соціально-економічних змін, що відбулися в українському суспільстві після 1991 року, такі як реструктуризація пострадянської економіки та ринків праці, значне зростання безробіття, тривалі затримки у виплатах заробітної плати та інфляції валюти. Зокрема, ці фактори відрізняють четверту хвилю від перших трьох, якими керували політичні стимули, в той час як остання має економічну та соціальну природу.

Аналізуючи міграцію українців до країн ЄС, можна, в цілому, виділити низку особливостей: значний вплив спадщини радянської епохи на сучасний стан української міграції; постійна рецесія та зростаюча політична нестабільність у країні походження робочої сили дала поштовх новим хвилям міграцій та їх зростанню; попит на робочу силу в окремих секторах країн-приймання впливає на її характер, так, з одного боку на пропозицію можливої роботи впливає введення певних обмежень на постійний переїзд громадян третіх країн, а з іншого – створення нових каналів та можливостей для тимчасових трудових мігрантів; відсутність правового захисту громадян країни походження (зокрема, відсутність ефективних двосторонніх угод з країнами перебування, що гарантуватимуть трансфер пенсій та інших соціальних виплат); збільшення незалежної жіночої праці.

На даний момент виділяють два основних напрямки міграції українців – країни ЄС та Російська Федерація. Сучасна міграція громадян України до Європейського Союзу почалася в середині 1990 років (хоча статистика не відображала це до початку 2000 років) з міграцією до країн Південної Європи – Італія, Іспанія та Португалія, а також до країн Західної Європи, зокрема, Німеччини. На початку 1990 років українці почали активно мігрувати до Центральної та Східної Європи (переважно до Польщі та Чехії), але в той час ці країни не були членами ЄС.

Згідно з неокласичною економічною теорією, українські трудові мігранти повинні переїздити до тих країн, де чисті прибутки є найбільшими, наприклад, до Австрії, Німеччини або Скандинавських країн, які відносно близько розташовані до України, а можливість отримати дохід та знайти роботу набагато краща, однак, практика показує, що українці не вибирають напрямки виключно на основі очікуваної економічної вигоди, хоча вона є визначальною у виборі, вони також використовують культурний капітал (мова, традиції та освіта) та соціальний капітал (зв'язки з людьми та установами, які полегшують пошук роботи та житла за кордоном), щоб диверсифікувати ризики та максимізувати корисність від свого переїзду, у той же час досить важливими причинами також є відносна легкість отримання віз та дозволів на роботу в країні призначення, сприятливе ставлення до іноземних працівників. Часто мігранти навіть готові пожертвувати своїм професійним зростанням та розвитком, заради отримання кращої економічної вигоди в країні призначення.

Воєнний конфлікт та економічна криза вплинули на зростання міграційних настроїв населення. Згідно даних Міжнародної організації з міграції у 2015 року 8% українців планували найближчим часом знайти роботу за кордоном або вже її знайшли, в той час як за даними аналогічного дослідження 2011 р., таких було 6%. Характерною рисою для цих процесів є переорієнтація із традиційного східного напрямку на західний. За даними опитування GFK-Україна (платформи для проведення онлайн-досліджень), що було здійснено на замовлення МОМ, серед потенційних трудових мігрантів з України частка тих, хто шукає роботу в Росії, знизилася з 18% у 2011 році до 12% в 2015 р., в той час як привабливість Польщі зросла з 7% у 2006 році, коли було здійснено перше аналогічне дослідження, до 30%. З початком конфлікту відбулося загальне зменшення кількості поїздок за кордон, передовсім за рахунок виїздів до Росії: у 2014 р. їх було майже на третину менше, ніж у 2013 р., водночас, кількість виїздів українців до Євросоюзу продовжувала зростати – 10,5 млн у 2014 р., 12,5 млн у 2015 р. [4, с. 16].

Найбільш поширеними причинами для громадян третіх країн переїздити до країн ЄС є сімейне возз'єднання (найбільша кількість таких дозволів видається компетентними органами Італії та Іспанії) та навчання, так як такі дозволи отримати набагато легше, однак, ситуація з Україною не вписується в загальну картину, оскільки основною причиною міграції є саме працевлаштування.

Відповідно до даних дослідження, проведеного в рамках проекту МОМ у 2014-2015 рр., за кордоном для здійснення трудової діяльності перебувало близько 700 тис. громадян України. Сфери зайнятості українських працівників за кордоном, перш за все, це будівництво, праця в домашніх господарствах, сфера послуг та сільське господарство, тобто роботи, що не потребують висококваліфікованих спеціалістів.

Станом на 2017 р. кількість українських трудових мігрантів складала за різними джерелами від 3 до 5 млн, основними країнами призначення яких були Польща (22,5% від загальної кількості українських заробітчанин), Чехія (18%), Італія (15,7%) та Німеччина (3,2%) [4].

Фундаментальною метою регуляторних норм є контроль над незаконною міграцією, заохочення мігрантів працювати на офіційних засадах, та вирішення проблеми дефіциту робочої сили в окремих секторах економіки. Міграційна політика реалізується за допомогою різноманітних політичних інструментів. Міграційне право розглядається як, так званий, «жорсткий» інструмент регуляторної політики через його обов'язковий характер та конкретні наслідки, у зв'язку з порушенням закону. Окрім нормативних актів (таких як санкції по відношенню до роботодавців або програми регулювання, запроваджені урядами певних країн) існують також «м'які» інструменти політики, до яких можна віднести керівні принципи або найкращі практичні вказівки.

Міграційна політика та міграційне регулювання взаємопов'язані, і вони змінюються відповідно до державних цілей та пріоритетів, пов'язаних із безпекою та соціальною єдністю, з одного боку, та у відповідь на потреби ринку праці, з іншого. Основними елементами міграційних процесів, що підпадають під регулювання, є: в'їзд до країни (запобігання незаконному в'їзду); умови перебування (обмеження стосовно видачі дозволів на проживання, включаючи дозволи, видані тим, хто раніше нелегально залишався в країні, та зобов'язання покинути країну); умови працевлаштування (умови доступу до ринку праці, регулювання незаконного працевлаштування). Регуляторна політика поєднує пріоритети політики щодо надання дозволів на проживання та управління нелегальною міграцією, політику контролю (включаючи відмову у в'їзді до країни, відмову у видачі дозволу на перебування через порушення умов тощо), повернення та реадмісію. Багато досліджень щодо адаптації українців до країн ЄС включають питання стратегій міграції та легалізації. У ряді країн, особливо в Південній Європі – Італії, Греції, Іспанії та Португалії – очікування легалізації статусу розглядається одним із важливих елементів досвіду мігрантів (Амбросіні 2012; Кралер 2009). Українці часто користуються та найбільше вииграють від регуляторних програм або механізмів, наприклад, у Португалії, Польщі, Іспанії, Італії.

Міграційна регуляторна політика, в першу чергу, має на меті не лише регулювання потоків мігрантів, але і покращення їх умов роботи, боротьбу з експлуатацією зі сторони роботодавців, надання відчуття захищеності, стабільності, можливості покращити своє економічне становище. Так, дослідження, проведене Агенцією основоположних прав ЄС (Fundamental Rights Agency 2011 р.), аналізувало дотримання основоположних прав нелегальних працівників-мігрантів. У деяких країнах (особливо в Угорщині та Польщі) досліджували, в основному, українців, що працювали в якості допоміжного персоналу, але не мали дійсних документів, які дозволяли б на законних підставах залишатися в країні. Саме від роботодавця залежало, чи будуть дотримуватися права мігрантів, забезпечуватися гідні умови праці, виплата заробітної плати тощо. У випадках порушення, захворювання або експлуаторської роботи, мігранти змінювали місце роботи. Нелегальне працевлаштування збільшує ризик трудової експлуатації, поганих умов праці та життя, особливо в сільському господарстві та будівництві (М. Дабровські, 2014) [9].

Геополітичні зміни, що відбулися в Європі протягом останні 25 років, супроводжувались розробкою міграційних норм та законів на рівні ЄС та на рівні окремих держав, що приймають робочу силу, ряд яких безпосередньо впливає на мобільність українців (Ф. Дювель, 2011 р.). Україна, як важливе джерело іноземної робочої сили, привертає особливу увагу в розрізі міграційної регуляторної політики, проте, загальноприйнятої політики ЄС для українських трудових мігрантів практично не існує. Правові та інституційні структури створюють регуляторні можливості, в площині ЄС це проявляється у регулюванні міграції та ринку робочої сили щодо громадян третіх країн, які не входять до ЄС, зокрема, країн Східної Європи, підтримуючи визнані практики (наприклад, свобода пересування в межах країн ЄС, безпека зовнішніх кордонів та пільги для іноземців з певними навичками).

Багато змін у національному законодавстві щодо надання дозволів на проживання, умови доступу до ринку праці або обмеження у цій сфері є наслідком дії директив ЄС, таких як Директива про єдиний дозвіл (Single Permit Directive (2011/98/EU)), Директива ЄС про сині карти (EU Blue Card Directive (Directive 2009/50/EC)), Директива про дослідників (Researchers' Directive (2005/71/EC)), або Директива про санкції для роботодавців про незаконне працевлаштування громадян третіх країн (Directive (2009/52/EC) [9].

Одним із інструментів міжнародної регуляторної кооперації, що здійснюється в розрізі відносин ЄС-Україна, є укладання міждержавних договорів. В рамках багатосторонніх міждержавних договорів, які Україна уклала із Європейськими країнами, основоположною, як вже згадувалось, є Європейська конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів від 1977 р. Окрім багатосторонніх угод, Україна уклала низку двосторонніх міждержавних, міжурядових та міжвідомчих договорів. Усі договори у сфері зайнятості та працевлаштування можна виокремити у дві групи, до першої групи належать договори, що визначають лише основні сфери співробітництва у сфері зайнятості між двома країнами, заходи, які країни будуть вживати в майбутньому тощо, друга група договорів характеризується конкретизацією положень щодо працевлаштування. Було укладено Угоди про працевлаштування і соціальних захист громадян із Латвією 1997 р., Угоди про взаємне працевлаштування працівників з Польщею (1994 р.), з Чеською Республікою (1997 р.), з Литвою 1997 р. Угоди поширюють свою дію на працівників та членів їх сімей, які є громадянами або постійно проживають на території однієї з договірних держав та здійснюють свою трудову діяльність на умовах працевлаштування на підприємствах, в організаціях, установах іншої держави. Відповідно до зазначених угод, працівники можуть здійснювати свою діяльність на підставі трудового договору

(контракту) або договору, укладеного між суб'єктами господарської діяльності обох держав, метою якого є виконання визначеного обсягу робіт або послуг на території держави працевлаштування. В угодах передбачаються також колізійні норми, в основі яких виступає законодавство держави працевлаштування, регулюється оформлення трудового договору, вік працівника, соціальне, пенсійне забезпечення, умови в'їзду в країну працівника та його сім'ї, об'єм прав та обов'язків сторін договору, оподаткування трудових доходів осіб, які працюють за трудовим контрактом, переказ зароблених коштів на територію держави виїзду, правовий статус працівників тощо [7].

Для України регуляторна кооперація також проявляється у формі лібералізації візового режиму, функціонування спеціальних програм, що спрощують та полегшують процес працевлаштування для українських трудових мігрантів. Угоду про асоціацію з ЄС, ратифікацію якої було завершено лише у червні 2017 р., також слід розглядати як прояв регуляторної кооперації. У двосторонніх відносинах Україна – ЄС, укладання Угоди про асоціацію стало одним із найбільш важливих та довгоочікуваних подій, яка повинна надати нового імпульсу співробітництву не тільки у зовнішній політиці, правосудді, оподаткуванню, управлінні державними фінансами, науці і техніці, освіті та інформаційному суспільстві, але і в сфері свободи і безпеки, включно з міграцією. Право на свободу пересування, зокрема, висвітлюється у Розділі III, де йдеться про співробітництво у сфері міграції, наданні притулку та прикордонного контролю, мобільності робочої сили та руху осіб. Управлінню міграцією присвячено Статтю 16 Угоди, де, окрім всього зазначається важливість спільного управління міграційними потоками між територіями, розвитку діалогу щодо питань у сфері міграції, як легальної, так і нелегальної, у тому числі незаконного переправлення осіб через державний кордон та торгівлі людьми. Спільно запроваджена політика щодо боротьби з нелегальною міграцією має носити превентивний характер, бути спрямованою на боротьбу з організованими злочинними групами, що займаються незаконним переправленням мігрантів та торгівлею людьми, а також на захист жертв таких злочинів [1]. Угода не передбачає розширення прав українців на працевлаштування в ЄС, проте, у відповідності до ситуації на ринку праці країн-членів наявні можливості працевлаштування для українців, надані державами-членами згідно з двосторонніми договорами, мають бути збережені та, у разі можливості, покращені.

Варто зазначити, що регуляторна кооперація у векторі Україна-ЄС розпочалась задовго до підписання Угоди про асоціацію. Вивчення міграційного законодавства, допомога в підготовці кадрів, обмін інформацією, технічна та матеріальна допомога ЄС були важливими чинниками відчутного покращання прикордонного та імміграційного контролю, значного скорочення потоку нелегальної міграції, створення умов для надання притулку, розбудови всієї системи управління міграційними процесами. Так, в рамках взаємовідносин Україна – ЄС було укладено Угоду про реадмісію осіб від 2008 р., яка регулює процедури, пов'язані з ідентифікацією та поверненням громадян третіх країн та осіб без громадянства, які незаконно в'їхали на територію України або держави – члена ЄС, до держав їхнього походження або постійного проживання. В рамках Європейської політики сусідства Україна приєдналася до програми «Східне партнерство», яка була спрямована на лібералізацію правил в'їзду громадян сусідніх країн та запобігання використанню України нелегальними мігрантами з країн Азії та Африки як транзиту до ЄС. Окрім цього, було запроваджено План дій: «Безвізовий діалог між Україною та ЄС: План дій з лібералізації візового режиму» в листопаді 2010 р. Цей документ передбачав критерії, виконання яких з боку нашої держави мало сприяти запровадженню безвізового режиму з ЄС, зокрема, законодавчого, відповідно до якого, законодавство України приводилось у відповідність до стандартів Європейського Союзу у визначених Планом дій сферах, та імплементаційного, що був спрямований на забезпечення практичного виконання Україною оновленого законодавства на національному рівні. План дій включав підрозділи «Управління міграцією» та «Політика притулку». Міграційної проблематики стосувалася й низка пунктів четвертого розділу, присвяченого фундаментальним правам, зокрема, свободі пересування та боротьбі з дискримінацією [5].

У міграційній сфері було досягнуто відчутних успіхів з виконання завдань, що висувалися від ЄС, здійснено серйозний прорив в удосконаленні міграційного законодавства та управлінні міграцією. На першому етапі реалізації Плану дій з лібералізації візового режиму було створено Державну міграційну службу України, затверджено Концепцію Державної міграційної політики України, що замінила недосконалу й застарілу Концепцію 2011 р., прийнято нові редакції законів України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового чи тимчасового захисту», ухвалено Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» для перетину кордону ЄС. Удосконалено держані електронні бази даних, суттєво розвинуто структури з надання адміністративних послуг, з метою створення належних умов для оформлення біометричних паспортів, необхідних для безвізового подорожування до ЄС. Були досягнуто всі необхідні критерії у сферах безпеки документів, боротьби з організованою злочинністю, міграції, управління кордонами, захисту прав та свобод людини.

У листопаді 2015 р. Парламент ухвалив Закон «Про зовнішню трудову міграцію», спрямований на регулювання трудової міграції та соціальний захист мігрантів. У ньому знайшли відображення не лише соціально-економічні, а й мовно-культурні, освітні потреби мігрантів. Закон передбачає, що права трудових мігрантів, зокрема на належні умови праці, винагороду, відпочинок і соціальний захист, регулюються законодавством держави перебування та міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана

Верховною Радою, громадяни України, які здійснювали оплачувану діяльність у державі перебування до набрання чинності закону, прирівнюються у своїх правах до трудових мігрантів. На виконання Закону Уряд розробив і затвердив своїм розпорядженням План заходів щодо забезпечення реінтеграції в суспільство трудових мігрантів і членів їх сімей, які повертаються в Україну. У процесі регуляторної кооперації було здійснено спробу концептуального оформлення цілей, принципів, напрямів міграційної політики України, та розв'язання проблем, які раніше не вирішувалися, зокрема щодо повернення та інтеграції мігрантів.

17 травня 2017 р. було підписано Угоду про безвізовий режим України з ЄС, який надав українцям змогу в'їжджати до країн Шенгенської зони без віз, за наявності біометричного закордонного паспорту, документів, що підтверджують мету поїздки та необхідних фінансових ресурсів [6]. За даними представництва Європейського союзу в Україні, за перші три місяці безвізового режиму, майже 5 млн 800 тис. громадян України відвідали ЄС, серед яких майже 236 тисяч українців не мали віз (майже 17%). Кількість поїздок, які українці здійснили в країні ЄС за три літніх місяці 2017 року, зросла на 10% у порівнянні з аналогічними трьома місяцями 2016 року, з чого можна зробити висновок, що українці скористалися привілеєм безвізового перетину європейського кордону. Існують обмеження по терміну перебування (в Шенгенській зоні не можна знаходитися більше 90 днів протягом 180-денного періоду), безвізовий режим також не дає права на працевлаштування в країнах ЄС та навчання (хіба що йдеться про короткострокові курси до 90 днів) [8].

Варто зазначити, що одна група країн (включаючи Польщу та Румунію) сильно підтримали запровадження безвізового режиму, оскільки це мало на меті сприяння розвитку контактів між людьми та демократичного суспільства у країнах, інша група сприйняла таку можливість індеферентно, і навіть негативно, побоюючись напливу незаконних мігрантів, після надання Україні безвізового режиму. Так, у відповідності до регуляторних норм, безвізовий режим може бути призупинений, якщо: чисельність недопущених до в'їзду в ЄС, а також виявлених на території Євросоюзу порушників міграційного законодавства, з числа громадян відповідної країни суттєво (50% і більше) і стабільно (щонайменше впродовж двох місяців) зростатиме; суттєво і стабільно зростатиме чисельність безпідставних клопотань про притулок; спостерігатиметься збільшення кількості кримінальних злочинів, учинених громадянами безвізової країни. Збільшення чисельності біженців з України може бути реальним, як показує Європейський досвід, часто подають клопотання особи, які найвірогідніше отримали б відмови у разі звернення за візами. Внаслідок російської агресії впродовж 2014-2015 рр. кількість українських шукачів притулку в Європі значно збільшилася, якщо раніше вона коливалася в межах однієї тисячі на рік, то в 2014 р. сягнула 14 тис., а в 2015 р. – 22 тис. осіб, однак, вже у 2016 р. ситуація стабілізувалась і кількість становила – 12, 5 тис. [5].

Регуляторна кооперація України та ЄС проявляється не тільки консолідовано, в рамках угод чи директив, що стосуються усіх країн Європейського Союзу, але і на рівні окремої держави, зокрема, шляхом проведення сприятливої міграційної політики чи регуляторних програм для українських трудових мігрантів.

До розширення ЄС у 2004 році, громадяни України користувалися відносно ліберальним режимом (безвізового режиму) перетину кордонів із сусідніми країнами, такими як Польща, Угорщина та Словаччина. Проте, як майбутні країни-члени ЄС, вони були зобов'язані адаптувати свої міграційне законодавство та прикордонний контроль до вимог ЄС, що включало введення візової політики та конкретних обмежень по відношенню до умов в'їзду та перебування іноземців. У Словаччині вони були введені у 2000 р., в той час як Польща та Угорщина не поширювали ці обмеження на громадян України аж до 2003 р., більш того, до введення в дію новими членами ЄС Шенгенських принципів у 2007 році, правовий механізм мобільності українців до Польщі, Чехії, Словаччини та Угорщини був досить ліберальним [10].

Незважаючи на те, що нові країни-члени ЄС, такі як Польща та Угорщина, не прагнули обмежувати міграцію українських мігрантів та транскордонну торгівлю між Україною (особливо Польща), відповідність вимогам ЄС неминуче зумовлювала зміцнення зовнішнього кордону ЄС, а отже імплементацію більш жорстких умов в'їзду. Суворі регуляторна міграційна політика стала перепоною на шляху українських мігрантів, однак, фактори притягування – відносно привабливі економічні умови у країнах Вишеградської групи (Чехія, Угорщина, Польща та Словаччина) – були досить сильними, для подолання нових несприятливих змін.

Після розширення ЄС та Шенгенської зони, та внаслідок інтенсифікації транскордонної мобільності українців у напрямку ЄС, традиційні країни призначення для українських мігрантів почали вводити спеціальні регуляторні правила, які передбачають звільнення від візових вимог ЄС, таких як угоди про місцевий прикордонний рух. Такі угоди були укладені з Угорщиною в 2007 р., Польщею та Словаччиною в 2008 р., Румунією – в 2014 р. Завдяки ним громадяни, які проживають у прикордонній смузі, можуть без віз подорожувати до сусідніх держав, заглиблюючись на їх територію на відстань від 30 км (Польща) до 50 км (інші сусідні держави). Згідно з даними опитувань міжнародних пасажирів, мешканцями 30-кілометрової прикордонної зони здійснюється до 65% перетинів кордону з Польщею [10]. Згідно з Угодою про прикордонний рух між Україною та Словацькою Республікою від 2008 р., що розповсюджується на 400 тис. громадян із 295 сіл та міст, і метою якого є полегшення перетину кордону для українців до Словацької Республіки, суттєво зменшилась кількість відмов громадянам України у в'їзді, однак, в той самий час, полегшення отримання віз також може сприяти збільшенню незаконної міграції.

Через масову трудову міграцію з країн Східної та Центральної Європи, країни-реципієнти трудових мігрантів з України почали переглядати свою міграційну політику. Польща та Угорщина запровадили політику спільної етнічної приналежності, яку також називають політикою репатріації. В обох випадках Україна була джерелом таких громадян, які мала можливість одержати певні пільги при отриманні довгострокових дозволів на проживання, доступу до ринку праці тощо. У випадку Угорщини, була розроблена спеціальна угорська ідентифікаційна картка, яку використовувала значна кількість українців, які проживають на прикордонних територіях України та Угорщини. Власниками таких карток, в переважній більшості, були жінки, які працювали в угорських приватних домогосподарствах, і які хотіли підтримувати зв'язки з Україною.

Висновок. Регуляторна кооперація між Україною та ЄС почала розвиватися ще до підписання Угоди про Асоціацію і, в основному, здійснюється завдяки укладенню спеціальних угод, а на рівні України – законів та нормативно-правових актів. В рамках ЄС не існує окремої політики щодо регулювання міграції українців, тому використовується підхід, розроблений для регулювання мігрантів не з країн ЄС. Можна дійти висновку, що регуляторна кооперація впливає на інтенсивність трудової міграції з країни. Міграційна політика країн-членів ЄС стає все більше Україно орієнтованою, в розрізі потреби закриття демографічних прогалів, що утворилися внаслідок еміграції корінного населення до більш розвиненої та заможної Західної Європи, що, у свою чергу, також впливає на заохочення та збільшення обсягів трудової міграції з України.

На даний момент, Україна не має достатніх ресурсів та можливостей, щоб зупинити цей процес, так як він є незворотнім, тому, в першу чергу, слід зосередити свої сили на забезпеченні захисту прав мігрантів за кордоном, вирішення проблем із соціальним страхуванням (в тому числі пенсійних нарахувань). Міжнародна регуляторна кооперація в цьому контексті може обрати форму міграційної регуляторної кооперації як процесу взаємодії урядів та державних інституцій, через розробку уніфікованих механізмів, правил та норм для регулювання міграції, досягнення спільних інтересів та подолання загроз у цій сфері.

Література

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/984_011
2. Вістьак М. Я. Двосторонні міждержавні договори України та їх значення для правового регулювання трудових відносин / М. Я. Вістьак // Право і Суспільство. – 2014. – № 1. – С. 75–81.
3. Гнатюк Т. Правове забезпечення працівників-мігрантів на міжнародному та національному рівнях / Т. Гнатюк // Наукові записки. – 2006. – Вип. 29. – С. 219–236.
4. Міжнародна організація з міграції (МОМ) Представництво в Україні // Міграція в Україні: факти і цифри. – 2016. – 260 с.
5. Зовнішня міграція громадян України в умовах поглиблення євроінтеграційних процесів: виклики та шляхи реагування : аналітична записка [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/2692/>
6. Безвиз України с ЕС [Электронный ресурс] / Уніан. Інформаційне агентство. – Режим доступу : <https://www.unian.net/theme/452-bezviz-ukrainy-s-es>
7. Фединак Г. С. Міжнародне приватне право / Фединак Г. С., Фединак Л. С. – 5-е видан. – К. : Атіка, 2012. – 532 с.
8. Delegation of the European Union to Ukraine. URL: https://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/1937/ukraine-and-eu_en
9. European Commission / Migration and Home Affairs. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration_en
10. Fedyuk O. Ukrainian migration to the European Union. Lessons from Migration Studies / O. Fedyuk, M. Kindler // IMISCOE Research Series. – 2016. – P. 60.

References

1. Verkhovna Rada Ukrainy / Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimi derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony// Ofitsiyniy veb-portal. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/984_011
2. Vistak, M. Ya. Dvostoronni mizhderzhavni dohovory Ukrainy ta yikh znachennia dlia pravovoho rehuliuвання trudovykh vidnosyn / Vistak M. Ya. // Pravo i Suspilstvo. – № 1. – 2014. – S. 75-81.
3. Hnatiuk T. Pravove zabezpechennia pratsivnykiv-migrantiv na mizhnarodnomu ta natsionalnomu rivniakh / Hnatiuk T. // Naukovi zapysky. – 2006. – Vyp. 29. – S. 219–236.
4. Mizhnarodna orhanizatsiia z mihratsii (MOM) Predstavnytstvo v Ukraini/ Mihratsiia v Ukraini: fakty i tsyfry. – 2016. – S. 260.
5. Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen / Zovnishnia mihratsiia hromadian Ukrainy v umovakh pohlyblennia yevrointehratsiinykh protsesiv: vyklyky ta shliakhy reahuvannia" // Analitichna zapyska. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/2692/>
6. Unian. Informatsiine ahentstvo / Bezvyz Ukrainy s ES. URL: <https://www.unian.net/theme/452-bezviz-ukrainy-s-es>
7. Fedyniak H. S., Fedyniak L. S. Mizhnarodne pryvatne pravo. 5-te vyd., K., Atika, 2012. – S. 532.
8. Delegation of the European Union to Ukraine. URL: https://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/1937/ukraine-and-eu_en
9. European Commission / Migration and Home Affairs. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration_en
10. Fedyuk O. Ukrainian migration to the European Union. Lessons from Migration Studies / O. Fedyuk, M. Kindler // IMISCOE Research Series. – 2016. – P. 60.

Рецензія/Peer review: 20.05.2018

Надрукована/Printed: 04.06.2018

Рецензент: д. е. н., проф. Вергун В. А.