

The apogee of the modern of legal worldview is the idea of absolute value of human life, human being, honour, dignity, individual freedom etc., in other words the natural human rights. Returning a deep spiritual sense to the law by the positive moral tradition of Modern and Postmodern will provide the powerful stimulus to the development of culture of law and changing it into the means and measure of social development. Ethical problems of society against the background of complex social changes manifested in paradigmatic changes in the legal worldview and took shape in the form of the main areas of law: the theory of natural law, legal positivism, sociology of law.

Development of of legal worldview is directly connected with the development of moral influenced by the outlook mental universal naturalism and Space Art.

Key words: law, legal worldview, structure of legal worldview, genesis of legal worldview, ethics, morals, morality.

УДК 341.231.14 : 341.17

*Наталія Богданівна Мушак,
доцент кафедри міжнародного права
та порівняльного правознавства
Київського університету права НАН України,
кандидат юридичних наук*

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ІМІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Імміграційна політика Європейського Союзу — це політика ЄС відносно прикордонного контролю (правил перетину зовнішніх кордонів держав — членів ЄС), регулювання питань, пов'язаних із умовами в'їзду, пересування, проживання, працевлаштування іноземців; надання притулку; запобігання нелегальної імміграції; боротьби з торгівлею людьми. Правові засади імміграційної політики Європейського Союзу визначені статтями 77–80 розділу V Договору про функціонування Європейського Союзу (далі — ДФЕС) [1]. Разом із безпекою громадян ЄС, співпрацею судів із цивільних та кримінальних справ, співробітництвом поліцейських органів, полегшенням доступу до правосуддя, сфера прикордонного контролю, надання притулку та імміграції належить до простору свободи, безпеки та юстиції (далі — ПСБЮ) — одного із пріоритетних та самостійних напрямів діяльності Європейського Союзу. Питання імміграційної політики, як і сама сфера ПСБЮ, відповідно до п. 2 ст. 4 ДФЕС віднесені до спільної компетенції Євросоюзу та держав — членів ЄС. Відповідно, для реалізації спільної політики ЄС у зазначеній вище сфері як держави — члени ЄС, так і Європейський Союз як міжнародна організація, роблять практичні кроки для її гармонізації.

Що стосується держав — членів ЄС, то на території таких європейських держав, як Франція, Німеччина, Нідерланди, Велика Британія, Італія та Португалія зосереджена найбільша кількість іммігрантів. Взагалі Європа посідає перше місце у світі за кількістю іммігрантів (56 млн осіб). І з кожним роком тенденція щодо перетину кордонів європейського континенту, як легальними, так і нелегальними іммігрантами, зростає. Наприклад, на територію держав — членів Європейського Союзу щорічно прибуває понад 500 тис. осіб, не враховуючи сотень тисяч біженців. Що стосується нелегальних іммігрантів, то їх загальна чисельність становить від 3 до 7 млн осіб. Коли чисельність іммігрантів досягає певної критичної маси, то процес імміграції створює реальні та потенційні загрози фактично будь-якому аспекту безпеки приймаючої

сторони. Вона спотворює соціальну, демографічну, територіальну структуру, загострює конкуренцію на місцевих ринках праці та житла, створює цілі сектори зайнятості, які не мають законодавчого регулювання, викликає соціальну напругу, ріст ксенофобії та екстремізму.

Відповідно, ці причини обумовили і справили великий вплив на становлення імміграційної політики держав — членів Європейського Союзу. Держави — члени ЄС встановлюють єдині правила і вживають спільні дії та заходи стосовно:

- а) встановлення спільної політики відносно віз та інших документів для короткострокового перебування;
- б) запровадження перевірок, яким підлягають особи, що перетинають зовнішні кордони;
- в) визначення умов, за яких громадяни третіх країн можуть вільно пересуватися у межах ЄС протягом короткострокового терміну;
- г) встановлення інтегрованої системи управління зовнішніми кордонами;
- г) визначення умов в'їзду і проживання, а також норм, що стосуються видачі державами-членами довгострокових віз і видів на проживання, у тому числі з метою возз'єднання сімей;
- д) нелегальної міграції і незаконного проживання, включно з висиланням і репатріацією осіб, які проживають незаконно;
- е) боротьби з торгівлею людьми, зокрема жінками і дітьми.

Зі свого боку, Європейський Союз, керуючись положеннями ст. 4 ДФЄС, що стосується спільної компетенції у ПСБЮ, бере активну участь у проведенні спільної імміграційної політики. Для її реалізації згідно зі ст. 79 ДФЄС Євросоюзом встановлено основні завдання, які полягають у:

забезпеченні відсутності будь-якого контролю щодо осіб, незалежно від їх громадянства, при перетині ними внутрішніх кордонів;

здійсненні перевірок стосовно осіб і ефективному моніторингу при перетині зовнішніх кордонів;

введенні в дію інтегрованої системи управління зовнішніми кордонами.

Для того, щоб втілити ці завдання на практиці, важливе місце відводиться інституційно-правовому механізму ЄС. Зокрема, Рада ЄС, Європейський Парламент, Європейська Рада та Комісія ЄС завдяки ухваленню низки документів, програм, проведенню самітів та запровадженню єдиних дій у регулюванні міграційними процесами у межах кордонів держав — членів ЄС сприяють формуванню і подальшому розвитку спільної імміграційної політики Євросоюзу.

Зокрема, важливими кроками на цьому шляху стали рішення, ухвалені Європейською Радою в Тампере (1999), Фейре (2000), Гаазі (2005) та Стокгольмі (2009).

Так, 15–16 жовтня 1999 р. у м. Тампере (Фінляндія) відбувся саміт Європейської Ради, на якому було прийнято перший програмний документ ЄС у сфері міграційної політики «У напрямку союзу свободи, безпеки і юстиції: наріжні камені Тампере». Відповідно до документа було розроблено стратегію створення єдиного європейського простору свободи, безпеки та юстиції, визначено короткострокові і довгострокові цілі. За словами тогочасного голови Єврокомісії Р. Проді, після створення єдиного ринку, введення спільної валюти та створення Шенгенського простору гармонізація імміграційної політики ознаменувала новий етап в об'єднанні Європи. Відповідно до зазначеної вище домовленості держави — члени ЄС повинні були виробити спільну політику у сфері притулку та імміграції, враховуючи необхідність здійснення постійного контролю на зовнішніх кордонах, припинення нелегальної імміграції тощо. Передбачалися такі заходи реалізації цієї політики: а) співпраця з країнами походження мігрантів; б) єдина європейська система надання притулку; в) справедливе ставлення до громадян третіх країн; г) ефективніший менеджмент міграційних потоків.

Комісія ЄС, реалізуючи на практиці спільну політику ЄС у сфері притулку та імміграції, яка була задекларована у м. Тампере у 2001 р., запропонувала у Комунікації (посланні) до

Ради ЄС та Європейського Парламенту спеціальний механізм зближення міграційних політик держав-членів. У цьому документі, по-перше, визначаються мета та принципи країн ЄС у таких сферах діяльності: а) управління міграційними потоками; б) прийняття економічних мігрантів; в) партнерство з третіми країнами; г) інтеграція громадян третіх країн. По-друге, запропоновані ефективні інструменти досягнення поставлених цілей, насамперед, розробка національних планів, прийняття спільних законодавчих рішень, залучення європейських інституцій тощо. По-третє, визначені повноваження Комісії ЄС у сфері контролю міграцій, зокрема щодо здійснення моніторингу практичного застосування законодавства в міграційній сфері; у підготовці пропозицій щодо нових законодавчих ініціатив; сприяння обміну інформацією між державами — членами ЄС; визначення інтегрованого підходу щодо питань імміграції у відносинах із третіми країнами тощо.

На саміті 19–20 червня 2000 р. у м. Санта-Марія-да-Фейра (Португалія) питання у сфері юстиції та безпеки запропоновано включити до зовнішньої компетенції ЄС.

Під час саміту ЄС у м. Севілья (Іспанія) у 2002 р. укладено угоду про запобігання нелегальній міграції, яка передбачала підвищення рівня співробітництва з третіми країнами — з країнами-постачальниками мігрантів, і транзитними країнами, удосконалення управління кордоном, прикордонного контролю та процедури реадмісії. Було затверджено план заповодження спільної охорони зовнішнього кордону Євросоюзу, започатковано пілотний проект спільного патрулювання на Середземному морі.

На особливу увагу заслуговують дві програми, ухвалені Європейською Радою, що пов'язані з формуванням єдиного європейського простору свободи, безпеки і юстиції. Перша програма — Гаазька, ухвалена в листопаді 2005 р., якою встановлено комплексність підходу до проблем імміграції в цілому, оскільки разом із теоретичними розробками було запропоновано конкретні фінансові інструменти реалізації поставлених завдань. У документі сформульовано завдання: встановити єдину європейську систему притулку; розвивати легальну міграцію та боротися з нелегальним працевлаштуванням; забезпечити інтеграцію громадян із третіх країн; розвивати зовнішньополітичний вектор міграційної політики; удосконалювати менеджмент міграційних потоків. Варта уваги та обставина, що документ містить положення щодо легальної імміграції на територію ЄС. Ще одна важлива відмінність — виокремлення зовнішньоекономічного виміру імміграційної політики.

Від загальних заяв до конкретних кроків перейшла Комісія ЄС у питанні легальної міграції. Зокрема, 21 грудня 2005 р. вона затвердила «План політики у сфері легальної міграції» [2], прийняття якого ознаменувало документальне підтвердження зміни курсу імміграційної політики ЄС від раніше цілком обмежувальної до прагматичнішої та відкритішої. Зокрема, у документі пропонувалося удосконалити законодавство щодо внутрішніх міграцій через прийняття директив щодо в'їзду та проживання висококваліфікованих і сезонних робітників, стажерів і працівників корпорацій, створення Європейського порталу з мобільності працевлаштування (*EURES*), Європейської мережі з міграції (*EMN*) та ін.

Що стосується другої програми — Стокгольмської, то її було ухвалено 11 грудня 2009 р. у Брюсселі на засіданні Європейської Ради, термін дії якої розпочався у 2010 р. і завершиться у 2014 р. Документ замінив програму Тампере, зосередившись навколо п'яти основних пріоритетів. Пріоритет справедливості передбачає консолідацію європейського законодавства щодо рівності прав громадян ЄС та громадян третіх країн. У рамках пріоритету захисту передбачено розробку стратегії внутрішньої безпеки, яка має сприяти посиленню захисту громадян, зокрема від організованої злочинності, тероризму та інших загроз. Ця стратегія спрямована також на посилення співпраці органів правопорядку, прикордонників, представників цивільного захисту країн — членів ЄС. У рамках пріоритету захисту фундаментальних прав передбачається забезпечення поваги до фундаментальних прав громадян ЄС, надання допомоги особливо вразливим категоріям населення. Крім того, лідери ЄС підтримали подальше

розширення Шенгенського простору. У рамках пріоритету відповідальності, солідарності та партнерства в питаннях імміграції та притулку передбачено проведення спільної Європейської імміграційної політики, створення спільної системи надання притулку, сприяння легальній міграції та посилення боротьби з нелегальною міграцією, включаючи посилення охорони південних кордонів ЄС. У рамках пріоритету зовнішнього виміру європейської політики в сфері юстиції, свободи та безпеки визнається глобальний підхід до міграції, який базується на партнерстві з третіми країнами. У квітні 2010 р. ЄС запроваджено «План дій щодо імплементації Стокгольмської програми на період з 2010 по 2014 рр.». Зокрема, в Повідомленні Комісії ЄС зазначається, що ЄС сприяє консолідації своєї імміграційної політики та політики надання притулку.

По суті, програми та декларації, ухвалені у Тампере, Фейре, Севільї, Гаазі та Стокгольмі сприяли створенню спільних інструментів ЄС для удосконалення та уніфікації правової бази організації у сфері спільної імміграційної політики ЄС.

Що стосується процедури ухвалення документів та заходів у сфері спільної імміграційної політики ЄС, то правові засади її здійснення містяться у ст. 77 ДФЄС. Відповідно до цієї статті Європейський Парламент та Рада ЄС у питаннях, пов'язаних зі спільною політикою надання віз, встановленням перевірок на зовнішніх кордонах, запровадженням відповідної інтегрованої системи управління зовнішніми кордонами ЄС, запобіганням нелегальної міграції та боротьбою з торгівлею людьми приймають рішення спільно та голосують кваліфікованою більшістю (тобто застосовується звичайна законодавча процедура). Згідно із зазначеною вище процедурою було ухвалено низку важливих документів у сфері імміграційної політики ЄС. Серед них: Шенгенський кодекс про кордони (Кодекс Співтовариства про режим перетину людьми кордонів), ухвалений Регламентом Європейського Парламенту і Ради ЄС № 562/2006 від 15 березня 2006 р. [3], Регламент Європарламенту і Ради ЄС № 863/2007 ЄС від 11 липня 2007 р. про створення Європейської Агенції управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах — *FRONTEX* та ін. Особливої уваги заслуговують Рішення Ради ЄС № 1999/435/ЄС від 20 травня 1999 р., у якому було надано перелік актів, які у своїй сукупності становлять шенгенське *acquis*, та Регламент Ради ЄС № 810/2009 ЄС від 13 липня 2009 року, яким прийнято Кодекс Співтовариства про візи (Візовий Кодекс ЄС).

Окрім документів, ухвалених Радою ЄС, Європарламентом, Європейською Радою у сфері імміграційної політики, Комісія ЄС, до повноважень якої насамперед належить підготовка пропозицій щодо законодавства ЄС та розвитку співробітництва між державами-членами та керівними органами Євросоюзу, на початку 2010 р. запропонувала власний документ під назвою «Стратегія Європи 2020». Документ спрямований на скорочення структурного безробіття, в тому числі через механізм інтеграції легальних мігрантів до ринку праці. Однією з ключових цілей ЄС є доведення рівня зайнятості серед осіб віком від 20 до 64 років до показника 75 %.

Таким чином, такі інституції ЄС, як Комісія ЄС, Європейська Рада, Рада ЄС та Європарламент завдяки ухваленню низки документів та вжиттю заходів поклали початок узгодженню нормативно-правової бази у сфері міграції та становленню спільної імміграційної політики ЄС. Саме завдяки діяльності керівних органів організації можна виокремити основні напрями спільної імміграційної політики Європейського Союзу, а саме:

- правова співпраця держав — членів ЄС, яка полягає в ухваленні законодавчих актів та правових норм, які регулюють питання імміграції та надання притулку;
- співпраця держав — членів ЄС у сфері прикордонного співробітництва передбачає встановлення чітких стандартів та процедур, якими регламентовано правила перетину кордонів ЄС як громадянами ЄС, так і громадянами з третіх країн та створення спільних інституцій держав — членів ЄС у сфері управління зовнішніми кордонами;

- співпраця правоохоронних органів держав — членів ЄС у сфері внутрішньої безпеки в межах Шенгенської інформаційної та Візової інформаційної систем;
- співпраця держав — членів ЄС у реалізації ними спільної візової політики у відносинах із третіми країнами та встановленні єдиних правил, умов та процедур для держав — членів Шенгенського простору.

Для втілення та реалізації на практиці цих напрямів спільної імміграційної політики керівні органи ЄС (Комісія ЄС, Рада ЄС, Європейська Рада та Європарламент) уніфікують нормативно-правові документи, присвячені контролю на зовнішніх кордонах держав — членів ЄС, візовим питанням, встановленню інтегрованої системи обміну інформацією, надання притулку, боротьбі з нелегальною міграцією тощо. Такі документи виступають правовими інструментами реалізації спільної імміграційної політики Євросоюзу.

Список використаних джерел

1. *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*, signed at Lisbon, 13 December 2007 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>.
2. *European Commission Policy Plan on Legal Migration (MEMO/05/494)*, 21/12/2005 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.europa.eu/rapid/press-release_MEMO-05-494_en.htm?locale=en.
3. *Regulation (EC) № 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code)* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114514_en.htm.

Мушак Н. Б. Правові засади імміграційної політики Європейського Союзу

Статтю присвячено правовим засадам політики Європейського Союзу відносно правил перетину зовнішніх кордонів держав — членів ЄС, регулювання питань, пов'язаних із умовами в'їзду, пересування, проживання, працевлаштування іноземців, надання притулку, запобігання нелегальної імміграції, боротьби з торгівлею людьми. Встановлено, що для втілення та реалізації на практиці вказаних напрямів спільної імміграційної політики Комісія ЄС, Рада ЄС, Європейська Рада та Європарламент уніфікують нормативно-правові документи у зазначеній сфері. Досліджено, що такі документи є правовими інструментами реалізації спільної імміграційної політики Євросоюзу.

Ключові слова: імміграційна політика ЄС, зовнішні кордони, віза ЄС, притулок, нелегальна імміграція, спільні дії ЄС.

Мушак Н. Б. Правовые засады иммиграционной политики Европейского Союза

Статья посвящена правовым засадам политики Европейского Союза в отношении правил пересечения внешних границ стран — участниц Европейского Союза, регулирования вопросов, связанных с условиями въезда, передвижения, трудоустройства иностранцев, предоставления убежища, предотвращения нелегальной иммиграции, борьбой с торговлей людьми. Установлено, что для воплощения и реализации на практике данных направлений общей иммиграционной политики Комиссия ЕС, Совет ЕС, Европейский Совет и Европарламент унифицируют нормативно-правовые документы в данной области. Исследовано, что данные документы выступают правовыми инструментами реализации общей иммиграционной политики Евросоюза.

Ключевые слова: иммиграционная политика ЕС, внешние границы, виза ЕС, убежище, нелегальная иммиграция, общие действия ЕС.

Mushak N. Legal aspects of the european union immigration policy

The article is devoted to the legal framework issues of the European Union policy related to EU external borders transferring rules, issues concerning access conditions, movement, residence, providing with labor condition, asylum, prevention of illegal immigration, combat with human being traffic. The article stipulates to implement and realize the abovementioned directions of common immigration policy the EU Commission, Council of EU, the European Council and European Parliament have been unifying legal acts in such area. The research also states that such documents shall be considered as legal instruments for the common EU immigration policy realization.

Key words: EU immigration policy, external borders, EU visa, asylum, illegal immigration, EU common actions.

*Наталія Олександрівна Невмержицька,
аспірантка кафедри теорії держави і права
Національного педагогічного університету
імені М. П. Драгоманова*

ВПЛИВ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ НА УНІФІКАЦІЮ ЗАКОНОДАВСТВА: ТЕОРЕТИЧНЕ ОБҐРУНТУВАННЯ

Взятий Україною курс на побудову демократичної правової держави означає, що вона повинна вдосконалювати правову базу для подальшого практичного застосування. Однією з умов створення відповідної системи законодавства є пізнання об'єктивних закономірностей суспільного розвитку, що потребують правового регулювання. Основним засобом формування та вдосконалення цілісної системи національного законодавства є, передусім, законодавча діяльність, яка разом із систематизацією та уніфікацією забезпечить злагодженість та дієвість законодавства, що, у свою чергу, позначиться на якості правового регулювання суспільних відносин. Тому роль законодавця полягає у творенні норм права на основі об'єктивно існуючих суспільних відносин і при цьому передбачаючи та обов'язково враховуючи їх подальший розвиток у напрямку міжнародних стандартів.

Як зазначалося вище, ефективність правового регулювання суспільних відносин залежить від якості правотворчого процесу та всебічного упорядкування діючого законодавства, його інститутів і галузей. Ніякі політичні, національно-державні й юрисдикційні зміни статусу країни не впливають на завдання, прийоми, способи і правила систематизації. Вони залишаються незмінними, єдиними для всіх державних структур при переробці й удосконаленні внутрішнього і зовнішнього законодавства.

На жаль, велика кількість чинних нормативно-правових актів не завжди свідчить про їх якість. Багато законів приймалися швидко та безсистемно, що і дало початок такій проблемі, як суперечливість один одному.

Не викликає жодного сумніву, що законодавство будь-якої цивілізованої держави, в тому числі України, не може функціонувати, якщо воно не є системою, складові якої тісно взаємопов'язані, взаємоузгоджені і взаємовплив яких ретельно регламентується чіткою ієрархічною побудовою [1, с. 3].

У сучасних умовах особливого значення набуває потреба вдосконалення структури українського законодавства. Як зазначає Г. Шмельова, концепція розвитку законодавства України має передбачати створення такої системи законодавства, яка б відповідала сучасним потребам розвитку суспільства і характеризувалася такими показниками, як узгодженість, точність, визначеність, стабільність, динамізм, оглядовість тощо. Майбутнє законодавство України має бути досконалим за змістом і формою [2, с. 47].

Процеси уніфікації та систематизації національного права залишаються актуальними, оскільки вони є певною мірою програмою подальшого розвитку системи законодавства України. Величезний вплив на розвиток вітчизняного законодавства справляє міжнародне право; він посилюється конституційним визнанням пріоритету норм міжнародного права. Однак це не повинно бути просто «сліпим» запозиченням та перенесенням зарубіжних концепцій і норм на вітчизняне законодавство. Такий процес потребує врахування особливостей та специфіки законодавчої діяльності, наукового підходу до розв'язання актуальних проблем правового регулювання.