МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЛЬВІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ІВАНА ФРАНКА

ЧЕРНІВЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ЮРІЯ ФЕДЬКОВИЧА

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ФОГЕЛ ХРИСТИНА ЄВГЕНІВНА

УДК 327:[314.15]:061.1ЄС

ДИСЕРТАЦІЯ

ПОЛІТИЧНІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Спеціальність 23.00.04 – політичні проблеми міжнародних систем
та глобального розвитку

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень
Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання
на відповідне джерело.

Х. Є. Фогел

Науковий керівник (консультант): Краєвська Оксана Анатоліївна,
кандидат політичних наук, доцент

Чернівці – 2018

АНОТАЦІЯ

Фогел Х.Є. Політичні аспекти становлення та розвитку міграційної політики Європейського Союзу

Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук зі спеціальності 23.00.04 – політичні проблеми міжнародних систем та глобального розвитку. – Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича, Чернівці, 2017.

Дисертаційна робота присвячена ґрунтовному дослідженню політичних аспектів становлення та розвитку міграційної політики Європейського Союзу в контексті трансформації міжнародного середовища під впливом інтеграції з одного боку, й актуалізації міграційних викликів, – з другого.

Процес формування та реалізації політики щодо міграції у межах ЄС та імміграції громадян третіх країн до Європи є відносно новим предметом дослідження, незважаючи на його істотне значення для цілісного розуміння проблематики, пов’язаної з потребами управління переміщеннями населення в контексті забезпечення гармонійної й несуперечливої динаміки суспільних процесів у європейських державах.

Актуальність даної теми посилюється європейською міграційною кризою 2015 року, яку експерти окреслюють як гуманітарну катастрофу, викликану масовим напливом мігрантів з країн Африки та Близького Сходу. Це найбільша міграційна криза на європейському континенті з часів ІІ Світової війни.

Проблематика міграційної політики ЄС вимагає належного ґрунтовного вивчення, передовсім, з огляду на потреби осмислення поліморфного досвіду держав-членів ЄС з формування власних іммміграційних стратегій та пошуку спільних шляхів становлення спільної міграційної політики на рівні ЄС. З огляду на фактичну новизну порушеної у дисертаційній роботі проблеми, слід констатувати недостатній рівень її опрацювання в зарубіжному політологічному дискурсі та виразний брак тематичних досліджень в українській політичній науці. Це дає змогу розглядати запропоноване

дослідження як актуальне в контексті забезпечення перспективного розвитку вітчизняної політичної теорії та практики. Адже цілісне бачення особливостей та динаміки міграційної політики ЄС слугує основою для комплексного підходу з реалізації українських національних імперативів не лише в контексті Угоди про асоціацію України з ЄС, але й з перспектив поглиблення взаємодії з цим інтеграційним об'єднанням на шляху європеїзації політики України та інтеграції з ЄС.

У вступі обґрунтовано актуальність теми, визначені мета, завдання, об'єкт і предмет дослідження, сформульовано наукову новизну, висвітлено методологічну основу роботи, охарактеризовано джерельну базу, наголошено на теоретичному і практичному значенні отриманих результатів, відображено попередню апробацію результатів дослідження та структуру роботи.

У Розділі 1 «Теоретико-методологічні засади вивчення міграційної політики ЄС» з'ясовано актуальний стан вивчення титульної проблеми, подано загальний огляд політологічного дискурсу з вивчення міграційної політики ЄС, проаналізовано концептуальні підходи та систематизовано теоретичні напрацювання щодо міграції та міграційної політики як предмету політичних студій, вивчено роль європеїзації у формуванні спільної міграційної політики. Активізація досліджень міграції дає змогу виокремити два підходи до вивчення контролю над міграцією – на міжнародному та національному рівнях. У першому з них міграційна політика розглядається в контексті міжнародних відносин. У цьому випадку, контроль над міграцією інтерпретується як структурна потреба, яка виникає через невідповідності між відкритими і закритими державними утвореннями.

У Розділі 2 «Інституційні основи міграційної політики ЄС» увагу зосереджено на вивченні особливостей формування та механізмах реалізації міграційної політики ЄС враховуючи наявне її нормативно-правове забезпечення. Аналіз становлення міграційної політики ЄЕС/ЄС демонструє, що воно охопило п'ять періодів: перший – 70-80-ті роки; другий – 90-ті роки; третій – 1999–2009 рр.; четвертий – 2009 – 2016 рр., п'ятий – з 2016 до сьогодні.

У Розділі 3 «Міграційні політики держав-членів в умовах формалізації міграційної політики ЄЄ» розглянуто та проаналізовано еволюцію міграційної політики ФРН у процесі становлення спільної міграційної політики ЄС, розкрито вплив європеїзації на трансформацію міграційної політики Польщі після набуття членства в ЄС та прослідковано динаміку міграційної політики Грецької Республіки у контексті членства в ЄС. Результати європейського впливу по-різному відтворювалися у національних іммміграційних стратегіях держав-членів. Дискурсивні форми взаємодії призводили до істотних змін національної політики у випадку «старих» держав-членів, а прескриптивні форми – до більшого ступеня європеїзації у випадку «нових» держав-членів.

У Розділі 4 «Міграційна політика ЄС на сучасному етапі» окреслено проблеми та перспективи міграційної політики ЄС, її зовнішній вимір та взаємодію України та ЄС з питань міграції. Дослідження європейської інтеграції та європеїзації були зосереджені, здебільшого, на відносинах між державами-членами і європейськими наднаціональними інституціями, однак транснаціональний характер процесу надання притулку та міграції передбачає розширення поняття відповідальності за міжнародні наслідки таких процесів.

У висновку дисертації підсумовуються основні результати проведеного дослідження проблеми.

Новизна проблематики й постійний інтерес науковців до проблем міграції на європейському континенті підкреслюють актуальність вивчення міграційної політики як одної з важливих спільних політик ЄС.

У літературі знаходимо суперечливі погляди щодо впливу поступового становлення спільної міграційної політики ЄС на внутрішню міграційну політику країн-членів. З одного боку, окремі вчені вказують на істотне значення ЄС для національних іммміграційних політик. З іншого боку, низка дослідників розглядає зв’язки між європейською та національними політиками як неістотні. Незважаючи на поліморфність оцінок з боку окремих дослідників щодо значення європеїзації у сфері іммміграції, за останні роки значно зріс

інтерес до вивчення європейського впливу на внутрішню міграційну політику держав-членів та адаптацію ними відповідних європейських норм.

Увага українського академічного середовища зосереджується, в основному, на дослідженнях теорії і практики міграції. На жаль, у вітчизняному політологічному дискурсі відсутні комплексні дослідження особливостей міграційної політики ЄС, що дає змогу стверджувати про актуальність вивчення окресленої проблематики в контексті набуття та реалізації Україною асоційованого членства та поглиблення взаємодії з ЄС.

Вперше висвітлено інституційні основи та механізми реалізації міграційної політики ЄС, з урахуванням п’яти послідовних періодів її становлення та розвитку (перший – 70-80-ті роки; другий – 90-ті роки; третій – 1999–2009 рр.; четвертий – 2009 – 2016 рр., п’ятий з 2009 до сьогодні). Впродовж четвертого періоду спільна міграційна політика ЄС зазнала суттєвих змін, оскільки питання міграції повністю перейшли до компетенції наднаціональних інститутів. Обґрунтовано, що первинне право ЄС визначає основоположні питання політики у сфері міграції, а вторинне – регламентує статус мігрантів, причому усі акти вторинного права ЄС з питань міграції можна класифікувати відповідно до об’єкту правового регулювання: зі спільним (стосуються усіх мігрантів) або спеціальним (регламентують становище визначених груп мігрантів) об’єктами. Розглянуто «зовнішній вимір» діяльності ЄС з питань міграції, який охоплює декілька напрямів (переговори й укладення угод про реадмісію; «експорт» політики та інструментів ЄС через міжурядові мережі й підтримку наднаціональних інститутів), а також обґрунтовано зростання ролі міжнародних організації (УВКБ ООН; МОМ) у зовнішній європеїзації політики надання притулку та міграційної політики ЄС. Доведено, що розвиток партнерства на основі всеосяжного підходу до співпраці з питань міграції та мобільності поглибився завдяки окремим візовим діалогам, низці Партнерств у сфері мобільності, а також через посилення уваги до можливостей регіонального захисту і розвитку.

Окрім того, у рамках дисертаційної роботи уточнено актуальні аспекти й перспективи спільної міграційної політики ЄС, зокрема відзначено той факт, що ініціативи ЄС з управління актуальною міграційною кризою в цілому виявилися не надто успішними через систему розділених компетенцій ЄС; значну кількість суб'єктів із суперечливими інтересами у різних сферах; фрагментацію відповідних національних програм. Обґрунтовано твердження, що потенційні підходи до врегулювання міграційного кризи ЄС диференціюються між пошуком стратегій, в яких кожна з держав-членів прагнутиме забезпечити виключно власні інтереси шкодячи європейській єдності, та більш далекосяжним підходом, пов'язаним із поглибленням співпраці у межах ЄС та його «зовнішнього» виміру задля вирішення широкого кола міграційних проблем. Проаналізовано еволюцію міграційних політик держав-членів (на прикладі ФРН, Республіки Польща та Грецької Республіки) у контексті формування спільної міграційної політики ЄС, причому з'ясовано, що результати європейського впливу по-різному відтворювалися у їхніх національних міграційних стратегіях. Підтверджена теза, що дискурсивні форми взаємодії призводили до істотної зміни національної політики у випадку «старих» держав-членів (ФРН), а прескриптивні форми, – до більшого ступеня європеїзації «нових» держав-членів ЄС (Польща). При цьому виявлено, що прескриптивний характер впливу ЄС у випадку європеїзації міграційної політики Греції, доповнювалися його дискурсивними формами, з огляду на те, що європейські політичні та соціальні новації часто розглядалися у цій країні як синонім модернізації.

Також набуло розвитку вивчення особливостей взаємодії України та ЄС з питань міграції у контексті укладення й реалізації низки двосторонніх угод щодо партнерства і співробітництва, спрощення безвізового режиму, реадмісії, а також місцевого прикордонного руху з окремими державами-членами Євросоюзу; наголошено на значенні Угоди про асоціацію України з ЄС як ключової у поглибленні співпраці сторін з подолання нелегальної міграції та

торгівлі людьми, забезпечення права на притулок, покращенні управління кордонами тощо.

Практичне значення одержаних результатів визначається науковою новизною, актуальністю і полягає у можливості їхнього застосування з науково-дослідною, прикладною та навчальною метою.

Практичне значення роботи, як самостійного внеску в українську політичну науку, полягає у систематизації, поглибленні та розширенні знань щодо політичних аспектів становлення та розвитку міграційної політики ЄС, покликаних сприяти подальшому вивченню та переосмисленню особливостей формування й реалізації спільних політик ЄС у рамках вітчизняної науки про міжнародні відносини. Цілісний і ґрунтовний характер розгляду проблеми відкриває перспективи для розробки ефективних підходів, спрямованих на втілення національних інтересів нашої держави у відносинах з ЄС у контексті реалізації Угоди про асоціацію та з огляду на перспективи набуття Україною членства в цьому інтеграційному об’єднанні. Отримані висновки можуть бути використані у роботі державних органів та недержавних організацій, діяльність яких пов’язана з формуванням і реалізацією зовнішньополітичних пріоритетів України.

Матеріали дослідження можуть мати практичне застосування в процесі розробки лекцій, семінарів та спецкурсів, пов’язаних із вивченням Європейського Союзу, актуальних тенденцій міжнародних відносин, особливостей регіонального розвитку, зовнішньої політики окремих держав тощо, призначених для студентів спеціальностей: «політологія» й «міжнародні відносини, суспільні комунікації та регіональні студії».

Ключові слова: міграційна політика, ЄС, міграція, міжнародні відносини, міграційна криза, Польща, Греція, Німеччина, Україна, Угода про асоціацію.

SUMMARY

Fogel Kh. Political Aspects of the Formation and Development of the European Union Migration Policy - Qualifying scientific thesis, on the rights of manuscript.

Thesis for the scientific degree "Candidate of Sciences" (Political Science). Specialization 23.00.04 – Political Problems of International Systems and Global Development. – Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University, Chernivtsi, 2018.

The dissertation is devoted to a profound and integral study of the political aspects of the formation and development of the European Union migration policy in the context of the international environment transformation under the influence of integration and migration challenges.

The process of making and implementing migration policy within the EU and immigration of third-country nationals to Europe is a relatively new subject of research. However, it has essential importance for a holistic understanding of the issues related to the needs for managing population movements in the context of ensuring a harmonious and consistent dynamics of social processes in European states.

The topical nature of the problem is compounded by the European migration crisis of 2015, which experts identify as a humanitarian catastrophe caused by the mass influx of migrants from Africa and the Middle East. This is the largest migration crisis on the European continent since the Second World War.

First and foremost, in view of the need to understand the EU Member States polymorphic experience in shaping their own immigration strategies and finding common ways for a common migration policy at the EU level, the issue of EU migration policy requires a profound study. The insufficient level of its elaboration in foreign political discourse and the marked lack of thematic studies in Ukrainian political science should be noted. This allows us to consider the proposed study as relevant in the context of ensuring the long-term development of domestic political theory and practice. Indeed, a holistic view of the peculiarities and dynamics of the EU migration policy serves as the basis for an integrated approach to the implementation of Ukrainian national imperatives not only in the context of the

Association Agreement between Ukraine and the EU, but also the prospects for deepening interaction with this integration association on the way of Europeanization of Ukraine's policy and integration with EU.

In the introduction of the thesis the relevance of the chosen topic is grounded; the purpose, task, object and subject of the research are defined; the scientific novelty is argued; the methodological basis as well as the base of sources are characterized; the theoretical and practical significance of the obtained results are highlighted; and finally, the preliminary approbation of the research results and the structure of the paper are outlined.

In Chapter 1 «Theoretical and Methodological Principles of the Study of EU Migration Policy» the current state of the study of the title problem is clarified, a general overview of the political discourse on the study of the EU migration policy is provided, the conceptual approaches and systematic theoretical work on migration and migration policy as a subject of political studies are analyzed, the role of Europeanisation in shaping a common migration policy is studied. There are two approaches to the study of migration control - at the international and national levels. At the international level migration policy is considered in the context of international relations. In this case, control over migration is interpreted as a structural need that arises because of discrepancies between open and closed public entities.

In Chapter 2 «Institutional Framework of the EU Migration Policy», attention is focused on the study of the features of the formation and mechanisms of implementation of the EU migration policy, considering its legal and regulatory framework. The analysis of the formation of the EU migration policy shows that it covered four periods: the first - 1970s-80s; second - 1990's; the third - 1999-2009; the fourth - from 2009 to today.

In Chapter 3 «Migration Policies of Member States in the Formation of the EU Migration Policy» the evolution of the migration policy of the Federal Republic of Germany in the process of establishing a common EU migration policy is examined and analyzed, the impact of Europeanization on the transformation of Poland's

migration policy after gaining membership in the EU is revealed and the dynamics of the Greek Republic in the context of EU membership is tracked. The results of European influence have been reproduced in diverse ways in the national immigration strategies of the member states. Discourse forms of interaction led to significant changes in national policy in the case of «old» member states, and prescriptive forms led to more Europeanization in the case of «new» member states.

In Chapter 4, «EU Migration Policy at the Present Stage» the problems and perspectives of the EU migration policy, its external dimension and the interaction between Ukraine and the EU on migration issues are outlined. European integration and Europeanisation studies have focused primarily on relations between Member States and European supranational institutions, but the transnational nature of the asylum process and migration involves expanding the notion of responsibility for the international consequences of such processes.

The conclusions of the doctoral thesis summarize the main results of the conducted research. The novelty of the issues and the constant interest of scientists in the problems of migration on the European continent emphasize the importance of studying migration policy as one of the important common EU policies.

The attention of the Ukrainian academic environment is mainly concentrated on research on the theory and practice of migration. Unfortunately, in the national political science discourse, there are no comprehensive studies of the peculiarities of the EU migration policy, which makes it possible to assert the relevance of studying the outlined issues in the context of assimilation membership acquisition and implementation by Ukraine and deepening of collaboration with the EU.

For the first time The institutional basis and mechanisms for implementing the EU migration policy are considered, considering the five successive periods of its formation and development (the first - 1970s-80s, the second - 1990s, the third - 1999-2009, the fourth – 2009 -2016, the fifth – 2016 to today). During the current period, the EU's common migration policy has undergone significant changes, since migration has completely switched to the competence of supranational institutions.

The «external dimension» of the EU's regulation on migration, which covers several areas (negotiations and conclusion of readmission agreements, «export» EU policies and instruments through intergovernmental networks and support of supranational institutions) are considered, as well as the growing role of international organizations (UNHCR; IOM) in the external Europeanization of the asylum policy and EU migration policy are substantiated.

Furthermore, in the framework of the dissertation, the actual aspects and perspectives of the EU common migration policy are clarified. The fact that the EU initiatives on management of the actual migration crisis were not very successful through the system of shared competencies of the EU; a considerable number of subjects with conflicting interests in different spheres; fragmentation of relevant national programs. The potential approaches to the EU migration crisis are differentiated between the search for strategies in which each Member State will strive to ensure its own interests (which are harmful to European unity) and a more far-reaching approach to deepening cooperation within the EU and its «external» dimension to resolve a wide range of migration problems.

The evolution of the member states migration policies (on the example of the Germany, the Republic of Poland and the Greek Republic) are analyzed in the context of the formation of a common EU migration policy, and it has been found that the results of European influence were differently reproduced in their national migration strategies. It was confirmed that discursive forms of interaction led to a meaningful change in national policy in the case of «old» member states, and prescriptive forms led to the greater degree of Europeanization of «new» EU member states (Poland). It was found that the prescriptive character of the EU's influence in the case of the Europeanisation of the migration policy of Greece was supplemented by its discursive forms, assumed that European political and social innovations were often viewed in this country as a synonym for modernization.

Also, the interaction between Ukraine and the EU regarding migration in the context of the conclusion and implementation of bilateral agreements on partnership and cooperation, simplification of visa-free regime, readmission, as well as local

border traffic with individual member-states of the European Union has developed in the study.

The practical value of the work is determined by the scientific novelty, relevance and the possibility of their application with scientific research, practical and educational purposes. The practical significance of work as an independent contribution to Ukrainian political science is to systematize, deepen and broaden knowledge about the political aspects of the formation and development of the EU migration policy, designed to promote further study and rethinking the peculiarities of the formation and implementation of common EU policies within the framework of the national science of international relations.

The profound and integral consideration of the problem opens the prospect for developing the effective approaches aimed at realizing the national interests of our state in relations with the EU in the context of the implementation of the Association Agreement and in view of the prospects of Ukraine becoming a member of this integration association. The findings can be used in the work of state bodies and non-governmental organizations, whose activities are related to the formation and implementation of Ukraine's foreign policy priorities.

Research materials may have practical application in the process of developing lectures, seminars and special courses related to the study of the European Union, current trends in international relations, peculiarities of regional development, foreign policy of individual states, etc., intended for students of the specialties: «political science» and «international relations, public communications and regional studios».

Keywords: migration policy, EU, migration, international relations, migration crisis, Poland, Greece, Germany, Ukraine, the Association Agreement.

Список публікацій здобувача Фогел Х.Є.:

Наукові праці в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Фогел Х. Сучасні проблеми міграційної політики ЄС. *Гілея: науковий вісник*: зб. наук. праць. 2013. № 73. С. 352–353.

2. Фогел Х. Особливості міграційних потоків та підходи до їхнього регулювання в ЄС. *Вісник Львів. ун-ту*. Серія: міжнародні відносини. 2015. Вип. 37. Ч. 3. С. 170–182.

3. Fogel Kh. The multistage nature of labour migration from Eastern and Central Europe (experience of Ukraine, Poland, United Kingdom and Germany during the 2002–2011 period). *Eastern Journal of European Studies*. 2015. Vol. 6. Is. 2. P. 55–81.

4. Fogel Ch. Polityka migracyjna w kontekście intergacji europejskiej. *Dylematy polityki Ukrainy w procesie integraji z Unią Europejską* / Instytut Politologii Universytetu Opolskiego. 2016. P. 124–143.

5. Фогел Х. Є. Періодизація імміграційної політики Європейського Союзу: від витоків до сучасності. *Грані*: наук.-теорет. і громад.-політ. альманах. 2017. Т. 20. № 2. С. 32–42.

6. Fogel Kh. The Impact of Migration and Visa Policy of the EU on the Development of Cross-border Cooperation in Field of Tourism between Ukraine and Poland. *Studia Periegetica*. Nr. 2(18). 2017. P. 75–85.

7. Фогел Х. Європеїзація міграційної політики Польщі. *Вісник Маріуп. держ. ун-ту.* Серія: Історія. Політологія. 2017. № 18. С. 389–399.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Фогел Х.Є. Міграційна політика Європейського Союзу в історичній перспективі. *ЛНУ ім.І.Франка, ф-т міжнародних відносин. Рада молодих вчених.* Сучасні тенденції розвитку міжнародних відносин: політика, економіка, право: збірник матеріалів міжнародної конференції. 17-18.11.2012. Львів, 2012

9. Фогел Х.Є. До визначення поняття міграції. *ЛНУ ім.І.Франка, ф-т міжнародних відносин. Рада молодих вчених.* Актуальні проблеми міжнародних відносин: політичні, економічні та правові аспекти: збірник матеріалів міжнародної конференції. 2012. Львів, 2012

10. Fogel Kh. The multistage nature of labour migration from Eastern and Central Europe. *UACES*: New Horizons in European Studies: conference papers. 04. 2014. Birmingham, UK, 2014. URL: http://uaces.org/documents/papers/1440/fogel.pdf

11. Fogel Kh. Multistage nature of labour migration from Eastern and Central Europe (experience of Ukraine-Poland-UK, Germany during the period 2002-2011). *Львівський центр міжнародного права та прав людини.* Нові виміри прав людини: юридичні, філософські, політологічні аспекти: збірник наукових праць. Випуск 3. Львів, 2014. С. 74-92

ЗМІСТ

ВСТУП …… 16

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ВИВЧЕННЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС …….. 25

1.1. Стан наукової розробки та джерельна база дослідження …….. 25

1.2. Міграція і міграційна політика як предмет політичних студій …… 42

1.3. Міграційна політика ЄС у сучасному дискурсі політичної науки ... 56

Висновки до розділу 1 ……. 67

РОЗДІЛ 2. ІНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС .. 70

2.1. Етапи формування міграційної політики ЄС ……..... 70

2.2. Нормативно-правове забезпечення міграційної політики ЄС …….. 83

2.3. Механізми реалізації міграційної політики ЄС 104

Висновки до розділу 2 …… 120

РОЗДІЛ 3. МІГРАЦІЙНІ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ В УМОВАХ ФОРМАЛІЗАЦІЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС …..... 123

3.1. Еволюція міграційної політики ФРН у процесі становлення міграційної політики ЄС ……... 124

3.2. Міграційна політика Республіки Польща: європеїзація й трансформація після набуття членства в ЄС ……..... 140

3.3. Динаміка міграційної політики Грецької Республіки у контексті членства в ЄС …… 154

Висновки до розділу 3 …… 170

РОЗДІЛ 4. МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА ЄС НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ … 173

4.1. Проблеми та перспективи міграційної політики ЄС …… 173

4.2. Європеїзація у сфері міграції: зовнішній вимір ЄС ……... 186

4.3. Взаємодія України та ЄС з питань міграції 196

Висновки до розділу 4 …… 213

ВИСНОВКИ ……... 216

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ ……... 230

ВСТУП

Актуальність теми. Економічні та політичні відмінності між державами визначають сучасні міграційні тренди. У багатших, економічно потужніших країнах Європи населення швидко старіє, водночас у країнах, що розвиваються, стрімко зростає чисельність працездатного населення. За тих умов, міжнародна міграція та внутрішня мобільність перетворилися в основні способи подолання демографічних та економічних відмінностей. Отже, міграційна політика слугує не лише засобом подолання дефіциту на ринку праці, але й ефективним інструментом сталого розвитку.

Міграція та імміграція безпосередньо впливають на ринок праці, пенсійну систему, рівень безробіття, імпорт, експорт і споживчий сектор у країні прибуття, вони також спроможні змінювати усталені в ній суспільно-політичні, ідеологічні та культурні моделі суспільної взаємодії. Враховуючи це держави – члени ЄС, узгоджуючи спільну міграційну політику, як правило, надають перевагу рішенням, які не передбачають істотних загроз їх внутрішньому укладу. Однак стратегічні дії держав-членів, засновані на використанні власних конкурентних переваг і просуванні власних інтересів, часто є суперечливими. Тому співпраця між державами з проблем міграції є необхідною умовою забезпечення вільного пересування осіб у межах ЄС, ефективного функціонування спільного ринку і захисту інтересів усіх держав-членів. Така співпраця повинна передбачати конкретні стимули для держав-членів, які спонукали б їх до розширення взаємодії з питань міграції.

Узгоджена на рівні ЄС міграційна політика може позитивно впливати на добробут усіх залучених сторін, забезпечуючи економічні вигоди, які виправдовують часткову втрату національних компетенцій з формування та реалізації міграційної політики. Окрім того, спільна міграційна політика ЄС з огляду на процес «європеїзації», спроможна позитивно впливати на міграційну політику третіх країн, зміцнюючи фундамент їх взаємодії з ЄС на взаємовигідній основі.

Процеси формування та реалізації політики щодо міграції у межах ЄС та імміграції громадян третіх країн до Європи є відносно новим предметом дослідження, незважаючи на його істотне значення для цілісного розуміння проблематики, пов'язаної з потребами управління переміщеннями населення в контексті забезпечення гармонійної й несуперечливої динаміки суспільних процесів у європейських державах.

Актуальність цієї теми підсилюється європейською міграційною кризою 2015 р., яку експерти окреслюють як гуманітарну катастрофу, спричинену масовим напливом біженців з країн Африки та Близького Сходу. Це найбільша міграційна криза на Європейському континенті з часів Другої світової війни.

Проблематика міграційної політики ЄС вимагає ґрунтовного вивчення, передовсім, з огляду на потреби осмислення поліморфного досвіду держав — членів ЄС з формування власних імміграційних стратегій і пошуку шляхів реалізації спільної міграційної політики на рівні ЄС. Очевидно, саме новизною порушеної у дисертаційному дослідженні проблеми, можна насамперед пояснити недостатній рівень її опрацювання в зарубіжному політологічному дискурсі та виразний брак тематичних досліджень в українській політичній науці. Це водночас дає підстави визначити досліджувану тему як актуальну в контексті забезпечення перспективного розвитку вітчизняної політичної теорії та практики, адже цілісне бачення особливостей і динаміки міграційної політики ЄС слугує основою для вироблення комплексного підходу до реалізації українських національних імперативів не лише в контексті Угоди про асоціацію України з ЄС, й з перспектив поглиблення взаємодії з цим інтеграційним об'єднанням на шляху європеїзації політики України та інтеграції з ЄС.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконане в межах комплексної наукової теми, яку розробляє кафедра країнознавства і міжнародного туризму факультету міжнародних відносин Львівського національного університету імені Івана Франка – «*Політика регіонального розвитку України в контексті європейських*

інтеграційних процесів» (номер державної реєстрації 0113U004176). Тема дисертації затверджена на засіданні Вченої ради Львівського національного університету імені Івана Франка 27 лютого 2013 р. (протокол № 9/2).

Метою дисертаційного дослідження є вивчення політичних аспектів становлення і розвитку міграційної політики ЄС з урахуванням процесів поглиблення й розширення європейської інтеграції та сучасної динаміки міжнародного середовища.

Досягнення мети передбачає реалізацію таких **завдань:**

- проаналізувати й систематизувати джерельну базу вивчення міграції та міграційної політики ЄС;
- з'ясувати сутність міграційної політики ЄС в контексті формування спільних політик ЄС;
- охарактеризувати етапи формування, інституційні основи і механізми реалізації міграційної політики ЄС;
- простежити еволюцію міграційної політики держав-членів (на прикладі ФРН, Республіки Польща та Грецької Республіки) у контексті формування спільної міграційної політики ЄС;
- окреслити актуальні аспекти і перспективи спільної міграційної політики ЄС, зокрема з урахуванням сучасних міграційних процесів;
- визначити параметри зовнішого виміру міграційної політики ЄС і виокремити особливості співпраці України та ЄС у сфері міграції.

Об'єктом дослідження є спільні політики Європейського Союзу в контексті сучасних міграційних процесів.

Предметом дослідження є становлення, інституціоналізація та особливості реалізації спільної міграційної політики Європейського Союзу.

Хронологічні межі дослідження охоплюють період від початку формування спільної міграційної політики на рівні ЄЕС (середина 70-х років XX ст.) до сучасного етапу функціонування спільної міграційної політики ЄС (грудень 2017 р.).

Методологічна основа дослідження покликана забезпечити цілісне вивчення політичних аспектів становлення та розвитку міграційної політики ЄС. У роботі використано підходи і методи політології, історичної науки, філософії, а також права.

Основним підходом дисертаційного дослідження є *системний підхід*, що полягає у трактуванні міграційної політики ЄС як системи зі складною структурою і динамічними взаємозв'язками не лише з іншими різновидами національних і спільних політик, а й з актуальними і взаємозумовленими трендами динаміки міжнародного середовища на регіональному й глобальному рівнях. Міграційна політика ЄС розглядається як похідна динаміки регіональної та глобальної складових його зовнішньо- та внутрішньополітичного процесів. На регіональному (або європейському) рівні міграційна політика ЄС формується як результат узгодження національних інтересів і відповідних політик держав-членів, а на глобальному – виступає узагальненою корективою і способом забезпечення гомогенної діяльності інтеграційного об'єднання у відповідь на зовнішні виклики, передовсім міграційні, пов'язані з трансформацією міжнародного середовища. Вивчення спільної міграційної політики з урахуванням її багатоукладності, особливостей формування, розвитку та реалізації також здійснено за допомогою системного підходу.

Спільну міграційну політику ЄС у концептуальній площині досліджено за допомогою методів *аналізу, синтезу, індукції* та *дедукції*, що дало змогу сформувати про неї цілісне уявлення і виокремити загальні характеристики на основі методу *узагальнення*. Методом *прогнозування* окреслено перспективи розвитку міграційної політики ЄС у контексті сучасної трансформації міжнародного середовища на регіональному та глобальному рівнях.

Метод аналізу документів дав змогу виявити нормативні особливості міграційних політик досліджуваних держав-членів (ФРН, Республіка Польща, Грецька Республіка) та спільної міграційної політики ЄС, а також скласти об'єктивну характеристику принципів та інституціоналізованих механізмів їх реалізації. Зіставлення основних принципів й етапів еволюції міграційних

політик окремих держав – членів ЄС здійснено за допомогою *порівняльного методу*.

Проблемно-хронологічний та *інституційний методи* використані при вивченні особливостей становлення та розвитку міграційної політики ЄС на різних історичних етапах з метою висвітлення еволюції міграційних політик окремих держав-членів ЄС та України, зокрема з урахуванням інтеграційних процесів у Європі, а також з огляду на потреби аналізу процесів інституціоналізації й окремих механізмів реалізації міграційної політики ЄС.

Методологія, використана у дисертаційній роботі, поєднує елементи *політичного, історичного* та *філософського аналізу*, а також *міждисциплінарний підхід*, що дало змогу цілісно висвітлити особливості формування та реалізації міграційної політики ЄС за сучасних умов.

Наукова новизна отриманих результатів. Дисертаційна робота є першим у вітчизняній політичній науці ґрунтовним дослідженням політичних аспектів становлення та розвитку міграційної політики Європейського Союзу в контексті трансформації міжнародного середовища під впливом інтеграції з одного боку, й актуалізації міграційних викликів, – з іншого.

Найвагоміші результати наукового дослідження полягають у тому, що:

Уперше:

- здійснено аналіз інституційних основ і механізмів реалізації міграційної політики ЄС з урахуванням низки хронологічно послідовних періодів її становлення та розвитку (перший – 70-80-ті роки; другий – 90-ті роки; третій – 1999–2009 рр.; четвертий – 20092016 рр.; п’ятий – з 2016 р. і до сьогодні). При цьому наголошено, що впродовж четвертого періоду спільна іммміграційна політика ЄС зазнала істотних змін: питання міграції повністю перейшли до компетенції наднаціональних інститутів (первинне право ЄС визначає основоположні питання політики у сфері міграції, а вторинне – регламентує статус мігрантів), а після 2016 р. у реалізації його

міграційної політики ЄС спостерігається посилення «зовнішнього виміру»;

- досліджено «зовнішній вимір» діяльності ЄС з питань міграції, який охоплює декілька напрямів (переговори й укладання угод про реадмісію; «експорт» політики та інструментів ЄС через міжурядові мережі й підтримку наднаціональних інститутів), а також обґрунтовано зростання ролі міжнародних організації (УВКБ ООН (Управлінням Верховного комісара ООН у справах біженців); МОМ (Міжнародна організація з міграції) у зовнішній європеїзації політики надання притулку та імміграційної політики ЄС. Доведено, що розвиток партнерства на основі всеосяжного підходу до співпраці з питань міграції та мобільності прискорився завдяки окремим візовим діалогам, низці Партнерств у сфері мобільності, а також посиленню уваги до можливостей регіонального захисту і розвитку.

Уточнено:

- актуальні аспекти й перспективи спільної міграційної політики ЄС, зокрема відзначено той факт, що ініціативи ЄС з управління актуальною міграційною кризою загалом виявилися не надто успішними через систему розділених компетенцій ЄС, значну кількість суб'єктів із суперечливими інтересами у різних сферах, фрагментарність відповідних національних програм. Наголошено, що потенційні підходи до врегулювання міграційною кризи ЄС диференціюються між пошуком стратегій, за допомогою яких кожна з держав-членів прагнутиме забезпечити виключно власні інтереси на шкоду європейській єдності, і більш далекосяжними, спрямованими на поглиблення співпраці у межах ЄС та його «зовнішнього» виміру, зокрема на вирішення широкого кола міграційних проблем;
- еволюцію міграційних політик держав-членів (на прикладі ФРН, Республіки Польща та Грецької Республіки) у контексті формування

спільної міграційної політики ЄС, причому з'ясовано, що результати європейського впливу по-різному відтворювалися у національних імміграційних стратегіях. Обґрунтовано, що дискурсивні форми взаємодії мали наслідком істотної зміни національної політики «старих» держав-членів (ФРН), а прескриптивні – більший ступінь європеїзації «нових» держав – членів ЄС (Польща). При цьому прескриптивний характер впливу ЄС у випадку європеїзації імміграційної політики Греції доповнював дискурсивними формами: європейські політичні та соціальні новації у цій країні трактувалися як синонім модернізації.

Набуло розвитку:

- розуміння процесів становлення спільної міграційної політики ЄС в українському політологічному дискурсі, зокрема з'ясовано, що на початковому етапі європейської інтеграції міграційні питання не належали до сфери спільних інтересів залучених держав і вирішувалися, здебільшого, шляхом міжурядових відносин. Доведено, що впродовж 90-х років. співпраця з проблем міграції формалізувалася, і лише після 1999 р. – розпочався період розробки і запровадження єдиної для ЄС міграційної політики та практики, яка сьогодні характеризується диверсифікацією участі акторів у її формуванні та реалізації, а також «внутрішнім» і «зовнішнім» вимірами;
- вивчення особливостей взаємодії України та ЄС з питань міграції у контексті укладання й реалізації низки двосторонніх угод щодо партнерства і співробітництва, спрощення безвізового режиму, реадмісії, а також місцевого прикордонного руху з окремими державами – членами ЄЄ; наголошено на значенні Угоди про асоціацію України з ЄС (2014) як ключової у поглибленні співпраці сторін з подолання нелегальної міграції та торгівлі людьми, забезпеченні права на притулок, удосконаленні управління кордонами тощо.

Практичне значення одержаних результатів визначається науковою новизною, актуальністю і полягає у можливості їх застосування з науково-дослідною, прикладною та навчальною метою.

Практичне значення роботи як самостійного внеску в українську політичну науку полягає у систематизації, поглибленні та розширенні знань щодо політичних аспектів становлення та розвитку міграційної політики ЄС, покликаних сприяти подальшому вивченню та переосмисленню особливостей формування й реалізації спільних політик ЄС у межах вітчизняної науки про міжнародні відносини. Цілісний і ґрунтовний характер аналізу проблеми відкриває перспективи для розробки ефективних підходів, спрямованих на втілення інтересів України у відносинах з ЄС у контексті реалізації Угоди про асоціацію та з огляду на перспективи набуття Україною членства в цьому інтеграційному об'єднанні. Отримані висновки можуть бути використані у діяльності державних органів і недержавних організацій, пов'язаній з формуванням і реалізацією зовнішньополітичних пріоритетів України.

Матеріали дослідження можуть мати практичне застосування в процесі розробки лекцій, семінарів і спецкурсів, пов'язаних із вивченням функціонування Європейського Союзу, актуальних тенденцій міжнародних відносин, особливостей регіонального розвитку, зовнішньої політики окремих держав тощо, призначених для студентів спеціальностей: «Політологія» й «Міжнародні відносини, суспільні комунікації та регіональні студії».

Особистий внесок здобувача. Основні наукові положення та висновки дисертації, зокрема ті, що характеризують наукову новизну й практичне значення одержаних результатів, отримані автором самостійно.

Апробація результатів дослідження. Основні положення й результати дисертаційної роботи представлено на таких наукових заходах: Науково-практичній конференції «Сучасні тенденції розвитку міжнародних відносин: політика, економіка, право» (05.04.2012, Львів, Україна); Щорічній науково-практичній конференції «Актуальні проблеми міжнародних відносин: політичні, економічні та правові аспекти» (жовтень 2012, Львів, Україна),

UACES Student Forum Research Conference «New Horizons in European Studies», (24-25.04.2014, Бірмінгем, Велика Британія); ІІІ Міжнародній науково-практичній конференції «Нові виміри прав людини: юридичні, філософські, політологічні аспекти» (Львівський центр міжнародного права та прав людини, 2014, Львів, Україна), Міжнародній науковій конференції: «International Scientific Conference Between democracy and authoritarianism. Central and Eastern Europe and its contemporary dilemmas (7-8 грудня 2015, Ополе, Польща); Науковому семінарі в рамках програми Жана Моне на тему «Migration» (22-23 лютого 2016, Туніс, Туніс); Міжнародному науково-практичному курсі в рамках програми Erasmus+ на тему: «Don't be afraid of immigration! » (липень 2016, Тарнов, Польща); Міжнародній науковій викладацькій конференції BUP «Sustainable Tourism for Development» (19-23 березня 2017, Жовква, Україна); Міжнародній літній школі CDCC «Advocacy and Migration Policies» (24-27 липня 2017, Бухарест, Румунія). Окрім того, результати дослідження апробовано на засіданнях кафедри країнознавства і міжнародного туризму та щорічних звітних конференціях факультету міжнародних відносин Львівського національного університету імені Івана Франка.

Публікації. Результати дисертаційного дослідження відображено у семи авторських публікаціях, із них – чотири наукові статті у фахових наукових виданнях, затверджених ДАК України, три статті у зарубіжних виданнях.

Структура дисертації. Робота складається зі вступу, чотирьох розділів, поділених на дванадцять підрозділів, висновків і списку використаних джерел (511 найменування українською, польською, німецькою та англійською мовами). Загальний обсяг дисертації становить 283 сторінки, з яких 229 сторінок – основна частина роботи, та 54 сторінки – список використаних джерел.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ВИВЧЕННЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС

1.1. Стан наукової розробки та джерельна база дослідження.

Питання інтеграції суверенних держав Європейського Союзу широко висвітлюються у науковому дискурсі. Історіографія проблемних аспектів євроінтеграції представлена ґрунтовними розробками представників (нео)федералізму (А. Етціоні, Дж. Піндор [394]), функціоналізму (Д. Мітрані) [380], неофункціоналізму (Е. Гаас [277], Р. Кеохейн [304], Л. Ліндберг [335], Ф. Шміттер [381]) і альтернативними спробами його яснення, такими як міжурядових підхід (С. Гоффман [285]) та інституціоналізм (К. Армстронг, С. Балмер, П. Пірсон).

Окремо варто відзначити теорію комунікації К. Дойча і теорію ліберального міжурядового підходу Е. Моравчик [372], в яких розроблено спроби пояснити, яким чином національні інтереси суверенних держав можуть поєднуватися в різних сферах і формувати основи для подальшої інтеграції й вироблення спільних політик ЄС.

Кожна з теорій європейської інтеграції зосереджується на окремому аспекті інтеграційного процесу й відіграє власну роль у його поясненні. Тому серед наявних теоретико-методологічних узагальнень щодо процесів поглиблення й розширення ЄС, важко виокремити хоча б одну з теорій, з допомогою якої вдалося б структурувати й цілісно пояснити процес євроінтеграції. Попри те, аналіз теорій інтеграції дає змогу простежити динаміку розвитку наукової думки у напрямі усвідомлення необхідності узгодження дій та вироблення спільних підходів європейських держав з різноманітних питань. Таким чином, кожна теорія розкриває наявні переваги та недоліки окремих форм співпраці між державами ЄС у процесі їхньої інтеграції та поступового виведення взаємодій на якісно новий рівень, що певною мірою наближує до вивчення «спільних політик».

«Спільні політики» та управління ними є важливим напрямом сучасних наукових пошуків, спрямованих не лише на пояснення сучасних процесів євроінтеграції, але й на визначення напрямів їхнього майбутнього розвитку. Важливі розробки в цьому напрямі були зроблені Ж. Моне, який був прихильником створення федеральної Європи. На його переконання, проект європейської інтеграції, започаткований Європейським співтовариством вугілля та сталі (ЄОВС) у 1952 р., мав призвести, через поширення інтеграції на інші сфери політики, до створення Європейської федерації. Його підхід дістав назву «метод Моне» або «федералізм з відтермінуванням». Сучасний дослідник А. Стааб зауважував, що така ідея федеральної Європи почала втрачати актуальність з процесом розширення ЄС. Тим не менше, й досі є багато прихильників об'єднання Європи у тісний політичний союз.

Одним із критиків федералізму був Д. Мітрані – британський науковець, родоначальник теорії функціоналізму. Він вважав найбільшим викликом для європейської інтеграції прагнення «об'єднати спільні інтереси всіх, без нерозумного втручання у конкретні методи їхнього досягнення з боку кожної зі сторін» [369]. Д. Мітрані стверджував, що рамки федералізму є надто жорсткими і, відтак, цієї форми євроінтеграції буде складно досягти і підтримувати через політичний націоналізм. Тому більшість представників функціоналізму вважали, що добробут для всіх легше досягти на наднаціональному рівні.

До певного ступеню продовжувачем ідей Д. Мітрані був Е. Хаас – відомий американський політолог, професор Каліфорнійського університету. Він опублікував низку предметних досліджень, серед яких «Об'єднання Європи: політичні, соціальні та економічні сили, 1950–1957» (1957 р.) [278] та «Поза нацією-державою: функціоналізм та міжнародна організація» (1968 р.), що започаткували неофункціональну теорію європейської інтеграції. Е. Хаас був одним із перших науковців, які вказали, що усунення бар'єрів для вільного пересування грошей та людей, може трансформувати європейську державну систему. Вчений дійшов висновку, що окрім співпраці, яка автоматично

виникає через функціональні зв'язки, інтеграцію потрібно спеціально заохочувати за допомогою особливих акторів – політичних та економічних еліт, які діють, керуючись власними інтересами. Ці актори функціонують як на субнаціональному (включно з групами інтересів та політичними партіями), так і на наднаціональному рівні (нові регіональні інститути). Е. Хаас стверджував, зокрема, що, якщо низка держав домовилася про взаємодію в конкретній сфері й створила регіональну організацію для управління співпрацею, всі переваги від інтеграції не будуть відчуватися доти, доки така співпраця не поширюється на інші взаємопов'язані сфери діяльності. Лише у такому випадку, на переконання неофункціоналістів, інтеграція набуде самостійної динаміки («логіка експансії») з огляду на ефект «переливання» *(spillover),* описаний Л. Ліндбергом у 1963 р. Е. Хаас розглядав ефект «переливання» як «феномен, завдяки якому співпраця між державами в одній сфері політики, призведе до її поширення на інші сфери» [277].

Беручи за основу твердження Е. Хааса, Дж. Най розглядав регіональну інтеграцію як таку, що формує потенціал для успіху різних груп держав, який залежить від наступних умов: по-перше, – економічної рівності та сумісності держав, що залучені до інтеграції; по-друге, – взаємодоповнюваності еліт, або ж від ступеню дотримання однакових цінностей групами еліт, які контролюють економічну політику в державах-членах; по-третє, – існування та діяльності груп інтересів (відсутність яких ускладнює інтеграцію); по-четверте, – можливості держав-членів задовольняти потреби населення, що залежить від рівня внутрішньої стабільності та дієспроможності виробників політики [304] [369].

Неофункціоналізм, що домінував як теорія європейської інтеграції на початковому етапі об'єднавчих процесів у 1950–1960-х рр., почав втрачати свою популярність на початку 1970-х рр., у тому числі через втрату віри у власну теорію самого Е. Хааса, який зазначав, що їй не вистачає прогностичного потенціалу [278]. Загалом Б. Росамонд охарактеризував неофункціоналізм як «теорію змін та трансформацій» [456], а Д. МакКормік, –

як «теорію, згідно з якою інтеграція в одній сфері діяльності зумовить потребу та політичну підтримку інтеграції в інших взаємопов'язаних сферах». Вочевидь, функціоналізм, який отримав продовження в неофункціоналізмі, поступово почав втрачати власні позиції в поясненні інтеграційних процесів, як і федералізм [352].

Доречно також звернути увагу на те, що на початку реалізації ідеї європейської інтеграції виникли два підходи щодо того, яким чином її впроваджувати в життя: наднаціональний *(supranationalism)* та міжурядовий *(intergovernmentalism)*. Відповідно до наднаціонального підходу європейські інститути та європейські галузеві політики є вищими за своїм статусом і владою за національні інститути. Прикладом є єдина європейська валюта. Міжурядовий підхід надає меншого значення створенню нових політик та інститутів й пов'язує європейську інтеграцію зі співпрацею між урядами держав-членів. Прикладом у цьому випадку є зовнішня політика ЄС.

Представником міжурядового підходу у 1960–1980-х рр. був С. Гоффман, а в 1990-х рр. його репрезентували Е. Моравчік, А. Мілвард, Р. Дарендорф, Г. Волес та інші вчені. Як характеризує міжурядовий підхід С. Гікс [284], політику ЄС визначають уряди держав-членів загалом, та уряди «великих» держав-членів зокрема (особливо ФРН, Франції та Великої Британії). Уряди держав-членів мають чіткі «уявлення», щодо того, чого саме вони бажають досягти на європейському рівні в кожній із головних сфер політик ЄС. Одним з основних постулатів міжурядового підходу є те, що держави-члени прискіпливо ставляться до того, які повноваження делегувати наднаціональним інститутам, тобто інститутам ЄС. Крім того, на переконання адептів міжурядового підходу, – кожна держава-член ЄС, загалом, отримує переваги від процесу європейської інтеграції та реалізації політики ЄС. Як зауважує Б. Росамонд, «міжурядовий підхід розглядає міжнародну політику як звичайну [державну], але відповідно до сучасних умов», а саме – в контексті нового в історії людства процесу європейської інтеграції [456].

У 1990-х рр. А. Моравчіком був запропонований так званий ліберальний міжурядовий підхід, відповідно до якого уподобання держав-членів ЄС можуть змінюватися з часом залежно від сфери політики. Більше того, уряди держав-членів також володіють суттєвими ресурсами через великий державний апарат, а тому мають інформацією щодо позицій інших акторів у європейській політиці і про наслідки рішень на рівні ЄС [372].

Концепція «багатошвидкісної Європи» *(multi-speed Europe)* була вперше запропонована в 1990-х рр. німецьким політиком В. Шнаубле і колишнім міністром закордонних справ Франції Д. Штраус-Каном. Вона полягала в тому, щоб дати змогу «внутрішньому ядру» держав-членів ЄС (Франції, ФРН, Бельгії, Нідерландам та Люксембургу) рухатися в напрямі більш тісної інтеграції між собою. Сьогодні слід констатувати існування такої асиметрії політик між державами-членами ЄС на практиці. У цьому контексті дослідник А. Стааб вказував на потенційну можливість того, що окремі держави-члени ЄС, незадоволені повільним темпом розвитку європейського проекту інтеграції, вирішать досягати своїх спільних цілей окремо від інших держав-членів ЄС. Тоді розпочнеться процес створення «союзу в межах союзу». Схожими до концепції «багатошвидкісної Європи» є концепція «Європи змінних геометрій» і концепція «Європи концентричних кіл», або «сходинкова інтеграція» Е. Балладюра [106].

«Європу вільної торгівлі» іноді окреслюють як британську концепцію європейської інтеграції. Згідно з нею, в майбутньому європейська співпраця повинна залишатися на міжурядовому рівні, а бажано – з правом вето держави-члена ЄС. Наріжним каменем цієї концепції є функціонування спільного ринку ЄС, що уможливлює вільний рух товарів й усуває торговельні бар'єри. Однак, будь-яка політична форма інтеграції пов'язується лише з одностайною згодою всіх держав-членів ЄС.

Оремо слід згадати про концепцію «конституційної Європи», яка, однак, втратила актуальність після невдачі ратифікації Конституції ЄС у 2005 р.

Таким чином, ранні ідеї європейської інтеграції виникли з теорій міжнародних відносин і на початках розглядали Європейське співтовариство як процес із власною внутрішньою логікою, а згодом, – як міжнародну організацію, що керується рішеннями урядів її держав-членів. Однак, коли на початку 1990-х рр. ступінь європейської інтеграції та урядування в ЄЕС/ЄС посилився, увага науковців зосередилася на поясненні європейської інтеграції з перспектив порівняльної політології та державного управління. ЄС стали розглядати як політичну систему крізь призму його інститутів, процесів та політики.

Однак, як зауважує у цьому контексті Д. МакКормік, незважаючи на те, що «були запропоновані та доопрацьовані численні теорії, (…) які містять багато корисного для розуміння європейської інтеграції, досі не створено однієї загальної теорії, або не забезпечено загального консенсусу щодо котроїсь із відомих теорій» [352]. У 2010 р. Б. Росамонд видав дослідження про теорії європейської інтеграції, в якому зазначає, що «теорія інтеграції» є або, можливо точніше, – була теоретичним крилом руху з європейських студій». Більше того, він стверджує, що «теорія інтеграції» може розглядатися як така, що себе вичерпала: цікавий, але в кінцевому підсумку, марний інтелектуальний експеримент» [456].

На відміну від вивчення питань інтеграції, політологічні дослідження з проблем міжнародної міграції розпочалися зовсім недавно. Здебільшого, сучасні міграційні дослідження були зосереджені в дисциплінах, які вивчали великомасштабні переміщення населення. Зокрема, процес прийняття рішень у сфері міграції привертав увагу антропологів, а економічні складові міграції зацікавили економістів. Соціологи вивчали можливості оцінки соціальних змін, спричинюваних міграцією, у той час як демографи проводили квантитативні дослідження та займалася розглядом наслідків міграційних процесів. Такі студії характеризувалися комплексністю, аналітичністю та здебільшого зачіпали декілька сфер. Вивчення міграційних процесів у рамках політичних наук

зосереджувалися на причинах і наслідках міграції в межах однієї країни або аналізі принципів застосування національного імміграційного законодавства.

Авторитетними дослідниками у сфері міжнародного міграційного права є, зокрема, , Р. Босвелл [115], К. Гайльброннер [279], К. А. Далберг [184], А. Еванс [227], А. Людке [339]. Дж. Голліфілд [286] вивчав окремі інститути міграційного права, зокрема проблеми біженців, інститут притулку, взаємозв'язок проблеми біженців з проблемою нелегальної міграції тощо. У цьому контексті слід також виокремити напрацювання Д. Пападерітріу [374], А.Скордас [467], А. Цольберга [510].

Процесам міграції в європейській науці була присвячена праця Й. Мольєр-Ботанга та Д. Пападеміріу «Міграційна система: порівняльний аналіз та тематичні дослідження» [374]. Питання європейської інтеграції та імміграції з точки зору національних держав порушували відомі дослідники А. Фавелл і А. Геддес [231]. З 2000-х років на порядку денному досліджень з міграції було прогнозування міграційних потоків в контексті найбільшого розширення ЄС. Зокрема, це питання розглядалося А. Фавеллом та Р. Гансеном у 2002 році[232]. Чільне місце у європейських дослідженнях з міграції посідають проблеми регулювання трудової міграції в ЄС [355]. Демографічні трансформації, спричинені імміграцією досліджував П. Демені [181]. Відомі дослідники К.Босвел [115], А. Геддес [254], С. Мау [345], Л. Брабандт [346], Л. Лаубе [346] та К. Рус [346] вивчали у своїх роботах мобільність та вільних рух населення в межах ЄС.

Автори окремих відомих досліджень з питань міграції та міжнародних відносин послуговувалися концепцію взаємозалежності та глобального суспільного ладу. Вони підтримували переконання Е. Валлерштайна, згідно з яким, транснаціональна модель соціальної взаємодії виникла через динаміку розвитку ринкового капіталізму після XVII ст., спричинивши дуже помітні асиметрії в господарському розвитку між державами, що поділили їх на «ядро», «напівпериферію» і «периферію» світової економіки [506]. Зокрема, вказаний підхід характерний для досліджень Р. Баха [103], хоч він і не посилається

безпосередньо на роботи Е. Валлерштайна. Р. Бах запроваджує поняття «міждержавної системи» як фундаментального економічного принципу розподілу праці, що пояснює «одночасний потік низькооплачуваної робочої сили з периферії та напівperiферії до ядра, та відтік капіталу з ядра до країн-походження мігрантів». Разом ці процеси формують світову капіталістичну систему, і тільки комплексне дослідження дає змогу зрозуміти тенденції нового міжнародного поділу праці.

Однак, як показують дослідження Р. Баха [103], поєднання державної влади і міжнародного капіталу з метою контролю міграції виявляється недосконалим. Зв'язок між державами й капіталом може бути послаблений через «кризу міждержавних відносин» (наприклад, – гегемонічний занепад США) і внутрішньополітичними змінами.

А. Цольберг представив більш широку та плюралістичного теорію, зосереджену на традиційних підходах до розуміння політики міграції (зокрема, аналізі національної міграційної політики та міжнародного права). Він критикує концепцію глобальної системи Е. Валлерштайна, що не бере до уваги важливі політичні фактори в еволюції і функціонуванні глобальних соціальних процесів [510]. Для А. Цольберга було важливо підкреслити силу впливу держави на структурування міжнародних міграційних потоків. Згодом А. Цольберг, А. Сурке і С. Агуайо розвиваючи цей погляд, припустили, що «світ є комплексним полем соціальної взаємодії, концептуалізованим як мережа взаємозалежних політичних і економічних структур, але з присутньою автономією між ними» [510].

М. Міллер і Д. Пападеметріу намагалися уникнути обмежень при розгляді глобальних процесів. Підходячи до проблеми міграції з точки зору зовнішньої політики США, вони наголосили на важливості дій окремої держави. Зокрема, посилаючись на дослідження Р. Кеоана і Дж. Ная [304], М. Міллер і Д. Пападеметріу [374] стверджують: «концептуальним ключем до міцних взаємозв'язків між глобальними політичними, економічними та соціальними процесами і зовнішньою політикою, здійснюваною з урахуванням

імміграційної політики США, є поняття взаємозалежності. Взаємозалежність можна визначити як відносини взаємної важливості. Це стосується ситуацій, що характеризуються взаємним впливом між країнами або між [суспільними] акторами в різних країнах» [375]. Тому концепція світової системи є істотним аналітичним прогресом, порівняно з іншими підходами, адже може бути основою для аналізу міграції як міжнародного політичного процесу. Це дає змогу вченим зосередитися на реальних джерелах, цілях та інструментах регулювання процесів міграції, що виходять за рамки національних кордонів.

Окремі зауваження щодо обмежень концепції світової системи Валлерштайна висунули А. Портес та Дж. Уолтон [402]. Вони, зокрема, стверджували, що «неналежна увага до проміжних (часткових) процесів у рамках глобальної системи призводить до виникнення помилок та «сюрпризів». Тому, «аналізуючи проміжний рівень необхідно подолати невідповідність між великою теорією та конкретними ситуаціями [402]. Примітно, що більшість наукових припущень щодо міграції та національно-державної системи, розроблених Р. Бахом [103], М. Мюллером [375], Д. Пападемітріу [374] та А. Цольбергом [510], якраз націлюються на охоплення як потоків біженців, так і трудових мігрантів в єдиній теорії.

Проблемні дослідження з питань міграції в ЄС розпочалися в контексті започаткування спільної міграційної політики після підписання Маастрихтського договору (1992 р.). Зокрема, науковець Дж. Фріман вже у 1995 р. запропонував моделі імміграційної політики [246].

Зауважимо, що міграційна політика лише поступово і з великими труднощами стала предметом спільних зусиль у рамках ЄС. У перші роки європейської інтеграції міграційним питанням приділялася мінімальна увага. У 1980-ті роки. вони вирішувалися здебільшого шляхом неформальних міжурядових відносин, у 1990-ті роки. – набули формалізованих форм, і лише після 1999 р. розпочався період розробки і запровадження єдиної для ЄС міграційної політики і практики [256] .

Література щодо європеїзації внутрішньої політики та політичних процесів стверджує про «диференційований» вплив європейських вимог на внутрішні політики [113]. Теоретичні концепції, які намагаються врахувати ці різноманітні схеми європеїзації, зосереджені в основному на «пристосованості» [283] («goodness of fit») політики європейського та внутрішньо-державного рівнів, а також низкою переважно внутрішніх змінних [344]. Спираючись на розробки Ф. Шарпфа [460] та Х. Уолласа [505], можна розрізняти два основних способи європеїзації, з метою пояснення різного впливу ЄС на політику держав-членів та третіх країн. Обидва способи – прескрипнивна (законодавча) та дискурсивна європеїзації – це «типи взаємодії» [460], «режими управління» [310] або «методи управління» [238], які характеризують ідеально-типові моделі управління в багаторівневій європейській імміграційній політиці. Загалом, обидва режими відрізняються в залежності від ступеня примусу, який ЄС може застосувати щодо визначеної держави, щоб змінити її політику.

Прескриптивна (законодавча) європеїзація є формою примусового управління, визначеного як юридично обов'язкове європейське законодавство. У цьому випадку ЄС здійснює значний тиск на державу-члена. Навпаки, другий режим – дискурсивна європеїзація переважно не пов'язана із тиском з боку ЄС. Не існує юридично обов'язкових інституційних моделей для внутрішнього використання; навпаки, наявні моделі містять латентні пропозиції для національних політиків, які керують пошуком регуляторних рішень з певних політичних питань. ЄС при цьому є ареною для обміну політичними ідеями та сприяє доступу до інформації в транснаціональних мережах. Така схема управління часто використовується для підготовки політики, яка згодом визначає інституційні моделі для внутрішнього дотримання. Найвідомішим прикладом цього є відкритий метод координації.

Сьогодні питання формування та прийняття рішень щодо міграції займають центральне місце у дослідженнях К. Босвелла [115], П. Де Бруйкера [186], А. Геддеса [256], В. Гурадона [272], А. Герітера [283], С. Гікса [284] і А. Ноурі, А. Людтке [338], Г. Папагіані [388], К. Розенова [457] та ін. З огляду на

супутню до об'єднавчих процесів на континенті інтенсифікацію міграційних потоків, національні держави виявилися неспроможними ефективно регулювати міжнародні міграційні потоки і питання, пов'язані з міграцією, поступово переходили до компетенції наднаціональних інституцій ЄС. Цей складний процес переходу компетенцій до органів ЄС став темою досліджень Т. Файста та А. Етте [476].

У міру прибуття іноземних мігрантів з поза меж ЄС виникли питання щодо їхньої інтеграції в європейське суспільне середовище, адже відмінності у мові, традиціях, культурі та релігії спричиняли дискомфорт для іммігрантів з третіх країн. Одною з умов ефективного вирішення питань спричинених міграцією є міжнародна співпраця, зокрема між країнами походження та країнами призначення мігрантів, яка стала предметом тематичних досліджень А. Богданді [112], І. Санчеса, П. Качмарчика [301], С. Лавенекс [322], У. Гунгера та Г. Кольба [330].

Отож, новизна проблематики й постійний інтерес науковців до проблем міграції на європейському континенті підкреслюють актуальність вивчення міграційної політики як одної з важливих спільних політик ЄС.

Закономірно, що з огляду на комплексний й багатоукладний характер міграційної проблематики, яка охоплює значну кількість вимірів суспільної динаміки, українські науковці зосереджують власну увагу на її релевантних аспектах у кожному з них. При цьому, тематичні дослідження українського академічного середовища можна лише умовно розділити за напрямами, оскільки складові проблематики міграції є взаємопов'язаними й стосуються суміжних сфер: політичні аспекти є невіддільними від економічних, соціальних, правових, культурних питань міграції тощо і *vice versa.* Втім, беручи за основний критерій класифікації «предмет» вивчення, можна виокремити праці вітчизняних дослідників у яких порушуються, насамперед, загальнотеоретичні проблеми міграції та міграційної політики. Серед них, – тематичні дослідження таких науковців як О. Кислицина [15], Ю. Кривенко [23], В. Кулик [24], О. Ровенчак [59]. Правові засади регулювання міграції

розглядають В. Брич [1] та Н. Камінська [12]. Взаємозв'язок міграції й окремих питань економічного розвитку вивчають М. Відякіна [3], А. Гадуцький [5], В. Дженкова [9].

Окремим тематичним блоком можна вважати дослідження міграції за визначеними державами, або проблематики міграції у рамках інтеграційних об'єднань держав, насамперед ЄС. При цьому, додатково диференціювати такі дослідження за окремими проблемними сферами не зажди просто, з огляду на комплексний характер порушуваних у них питань, пов'язаних з міграцією. Не підлягає сумніву, що основним об'єктом наукового інтересу вітчизняних учених є українська міграція й супутні проблеми розвитку нашої держави. За цим критерієм можна виокремити широке коло науковців, серед яких – О. Власюк[4], І. Горбачова [7], І. Індиченко [11], О. Кислицина [14], [15], Н. Кочергіна [18], О. Малиновська [25], [27], В Павлова [48], М. Пашков [49], О. Позняк [52], [53], М. Романюк [60], О. Хомра [84], які вивчають релевантні для України питання міграції, зокрема у її зовнішньому вимірі. На увагу заслуговують також тематичні наукові збірники з проблем української міграції за загальною редакцією О. Оснач [46], а також Е. Лібанової і О. Позняка [10]. Ґрунтовне дослідження окремого випадку (кейс-стаді), присвячене міграційним процесам за участю Канади, пропонує О. Капітон [13].

Тривалий час українські науковці вивчають міграційні процеси на Європейському континенті, зокрема міграційну політику ЄС та європейський ринок праці, крізь призму поглиблення взаємодії України з цим інтеграційним об'єднанням. Не підлягає сумніву, що реалізація Угоди про асоціацію й потенційна інтеграція України з ЄС істотним чином сприятимуть трансформації міграційної політики нашої держави, а також спричинятимуть необхідність розвитку відповідних політик у інших сферах, пов'язаних з функціонуванням вільного руху осіб та його наслідками. Відтак, українські дослідники В. Костенко [17], Г. Марковська [31], В. Ткач [65], О. Трегубов [66], В. Шамраєва [86], Б. Юськів [89] зосереджуються на вивченні актуального

стану й перспектив спільної міграційної політики ЄС, зокрема з урахуванням євроінтеграційних прагнень України.

Окрім того, різним складовим проблематики міграції населення та формування міграційної політики присвятили свій науковий пошук І. Абрамова, А. Аллахвердієва, В. Геєць, І. Гнибіденко, С. Злупко, І. Іонцева, О. Кириченко, А. Кравченко, Є. Левчук, Е. Лібанова, Ю. Макогон, І. Майданік, Н. Марченко, А. Мокій, С. Наумкіна, В. Новицький, Т. Петрова, О. Пархомчук, С. Пирожков, С. Писаренко, О. Потьомкіна, І. Романов, А. Румянцева, Є. Савельєв, А. Седлова, Л. Симів, Н. Сорокіна, Й. Тирович, А. Філіпенко. В. Федотова, Т. Цуркан, О. Чернега, К. Шереметьєва, П. Шушпанов. Предметом наукового зацікавлення українських авторів були, більшою мірою, окремі аспекти міграції, наприклад, регіональної, трудової, нелегальної й т.п., або їхні дослідження носили загальнотеоретичний характер. Тому, попри ґрунтовність праць, присвячених міграційним проблемам у ЄС, можна стверджувати, що питання становлення й реалізації спільної міграційної політики цього інтеграційного об'єднання вивчене недостатньо. Сьогодні й надалі актуальною залишається потреба різнобічних досліджень явища міграції, його належного (пере)осмислення з сучасних перспектив з метою належного політичного опрацювання у рамках національних політик окремих держав та їхніх інтеграційних об'єднань. Цей висновок підтверджує також низка дисертаційних досліджень з питань міграції, реалізованих українськими вченими – представниками різних суспільних наук. Серед них, – політологи (Т. Гнатюк [6]), юристи (А. Супруновський [63], Н. Тиндик [64]), економісти (Н. Ваврищук [2], О. Нагорнова [38], І. Ольшевська [44]). Тематика їхніх робіт вказує на виразну потребу осмислення значного комплексу питань саме у рамках політичної науки, пов'язаних з виробленням та реалізацією міграційної політики у Європі, що особливо актуалізували європейська міграційна криза й динамічне поглиблення взаємин України з ЄС.

Втім, сьогодні й надалі актуальною залишається потреба різнобічних досліджень явища міграції, його належного (пере)осмислення з сучасних

перспектив з метою належного політичного опрацювання у рамках національних політик окремих держав та їхніх інтеграційних об'єднань.

Окрім наведених й проаналізованих тематичних досліджень з питань міграції й еволюції спільних політик ЄС тощо з метою реалізації поставлених завдань у роботі використано також об'ємну джерельно-документальну базу, яка охоплює установчі договори ЄС, інші нормативно-правові акти ЄС та держав-членів, інформаційно-довідкові матеріали та статистичні дані інституцій ЄС та офіційних урядових установ; національне законодавство України, тематичні публікації українських та зарубіжних періодичних видань, інтернет-джерела: офіційні сайти ЄС, його інституцій та інших органів.

Зауважимо, що поняття «міграція» увів до наукового вжитку англійський учений Е. Равенштейн (1834–1913) наприкінці XIX ст. у дослідженні «Закони міграції». Він, зокрема, розглядав міграцію як безперервний процес, обумовлений взаємодією чотирьох основних груп чинників, що охоплюють початкове місце проживання мігранта, його переміщення, місце прибуття, а також мотиви особистого характеру [40].

Досі в науковій літературі зроблено декілька спроб розбиття загального масиву визначень міграції на групи, прихильники яких розрізняють міграцію у вузькому та широкому розумінні.

У вузькому розумінні поняття міграції ототожнюється з поняттям переселення. У літературі можна зустріти такі визначення цього феномену: «Міграції – це сукупність таких переміщень людей, які нерозривно пов'язані зі зміною місця проживання» [9]. «Під міграцією населення розуміють зміну постійного місця проживання, викликану комплексом факторів або якоюсь однією головною причиною». «У вузькому розумінні поняття міграції є видом територіального переміщення населення, який завершується зміною постійного місця проживання». «Міграція – це сукупність різних за своєю природою територіальних переміщень населення, які супроводжуються зміною місця проживання» [58].

Міграції населення у широкому розумінні, окрім переселень, охоплюють ще низку інших видів територіальних переміщень. Словник з соціології пропонує таке визначення міграції: «це соціально-економічний і демографічний процес, який є сукупністю переміщень, що здійснюються людьми між країнами, районами, поселеннями» [25].

Таким чином, усі наведені визначення акцентують на зміні місця проживання як необхідній умові міграції населення. Такий погляд поділяє, зокрема, український дослідник Ю. Римаренко, який розглядає міграцію як «переміщення людей (мігрантів) через кордони (…) територій зі зміною місця проживання назавжди або на тривалий час» [58].

В. Шелюк пропонує дещо ширше визначення міграції: «Міграція – це поняття, яке відображає соціально-економічні і демографічні процеси, сукупність переміщень, які здійснюються людьми між країнами, регіонами однієї країни, різного виду поселеннями та інші види переміщень» [87]. У свою чергу, М. Окольскі твердить, що термін «міграція» використовується тоді, коли увага звертається на мотив остаточного переселення. Однак, на наше переконання, такий підхід дещо застарів. Адже сьогодні міграцію слід розглядати у контексті ширшого поняття «рух», що охоплює розмаїтість типів і форм людської мобільності, які взаємно переплітаються й трансформуються одні в інші [43].

Потрібно підкреслити, що у наведених визначеннях не беруться до уваги істотні критерії класифікації мігрантів, тобто правовий статус, територіальна ознака, спосіб реалізації, відношення до країни, обсяги, відстань, тривалість, добровільність і мета міграції.

Особливе місце у складі загальних міграційних потоків займають трудові міграції, які знаходяться у центрі уваги багатьох вітчизняних і зарубіжних дослідників. Необхідно відрізняти такі поняття, як трудова міграція та міграція робочої сили. Під міграцією робочої сили треба розуміти переміщення працездатного населення, яка охоплює також міграцію дітей і пенсіонерів. Основою такої класифікації, на переконання багатьох дослідників, є

статевовікова структура та здатність до праці мігрантів. Загалом такий підхід можна вважати прийнятним, хоча він і пов'язаний з окремими недоліками [83]. На відміну від міграції робочої сили, трудову міграцію слід розглядати як явище іншого характеру, основою якого є причини переїзду, а не структура мігрантів. Втім досі ці терміни вживаються у науковому дискурсі, здебільшого, як синоніми. Отож, визначення понять міграції, трудової міграції, міграції робочої сили потребує подальшої систематизації й уточнення.

У цьому дослідженні під міграційною політикою (держави або інтеграційного об'єднання) розуміємо сукупність теоретичних положень, цілей і завдань, засобів і методів щодо регулювання внутрішніх і міждержавних процесів переміщення населення. Її характер і спрямованість визначається соціально-економічною стратегією (держави або інтеграційного об'єднання), а також змістом внутрішньої політики. Метою міграційної політики є забезпечення раціонального розміщення населення з точки зору ефективного розвитку економіки й самого населення, поліпшення його якісного складу, рівномірного розвитку окремих регіонів, згладжування соціально-економічної диференціації в умовах проживання мешканців.

Зміст міграційної політики обумовлює сукупність правових, економічних, політичних, демографічних, військових та інших чинників, що забезпечують інтереси і безпеку (держави або інтеграційного об'єднання). Реалізація міграційної політики здійснюється шляхом формування механізму її реалізації, що включає набір методів, заходів, за допомогою яких забезпечується досягнення поставлених цілей і завдань.

Сучасну міграційну політику можна розглядати у світовому, регіональному і національному контекстах. На світовому та регіональному рівнях вона проявляється в діяльності міжнародних організацій, перш за все в документах і рекомендаціях ООН, МОП і МОМ. Окрім того, на регіональному рівні може йтися про міграційну політику інтеграційних об'єднань на зразок ЄС. На національному рівні міграційна політика представлена національною політикою держав, які здійснюють її з урахуванням сучасних масштабів,

напрямів і особливостей переміщення населення між країнами, а також соціально-економічних наслідків міграції.

Хоча зазвичай міграція в ЄС асоціюється з прибуттям до Європи вихідців з інших, менш розвинутих регіонів світу, переважну більшість осіб, які переміщуються в рамках ЄС, становлять громадяни країн-членів: за обсягом внутрішньо європейські міграції вчетверо більші, ніж міграції з-поза меж ЄС [293].

Розширення ЄС обумовило значний міграційний потік з країн Східної Європи на Захід континенту, передовсім до тих держав, які не встановлювали перехідних обмежень для працевлаштування громадян нових країн-членів (Велика Британія, Ірландія, Швеція). Сформувалися досить широкі міграційні коридори: з Польщі та країн Балтії до Великої Британії та Ірландії; з Румунії та Болгарії до Італії та Іспанії [293].

Події «Арабської весни» та війна в Сирії викликали додаткові потоки біженців у Європу [111]. Найбільше шукачів притулку прибуло з Сирії – 50,5 тис. осіб, як наслідок кількарічного військового протистояння в цій країні. На другому місці Росія – 41,3 тис. осіб. Як і раніше, численним є приплив біженців з Афганістану – 26,3 тис. осіб. Разом з тим, значну кількість клопотань про притулок було подано на території ЄС громадянами Західних Балкан: Сербії 26,4 тис. осіб, Косова – 20,2 тис. осіб, що, очевидно, стало результатом надання цим країнам безвізового режиму і полегшення доступу їхніх громадян до європейської системи притулку. Оскільки переважна більшість цих клопотань необґрунтовані, частка відмов за ними становила понад 98 %. Водночас, 90 % рішень щодо сирійців були позитивними (62 % отримали статус біженця, 27 % – додаткові форми захисту, 1 % – дозвіл залишитися з гуманітарних міркувань).

Найбільшу кількість клопотань про притулок було подано в Німеччині (майже 30 %), Франції (15 %) та Швеції (12,5 %). Причому у Швеції норма визнання становила 53,4 %, у Німеччині – 26,4 %, а у Франції – 17 % [111].

Нелегальна міграція становить чи не найбільший виклик для європейських країн в сфері регулювання міграційними процесами. За оцінками Єврокомісії,

на території ЄС перебуває від 6 до 8 млн. іноземців без урегульованого правового статусу. За даними європейської прикордонної агенції *Frontex*, при спробі нелегального проникнення на територію ЄС у 2013 р. затримано 107 тис. нелегальних мігрантів, тобто більше, ніж у попередній період (104,6 тис. затримань у 2009 році, 104 тис. у 2010 році, 72,5 тис. у 2012 році) [247]. Це пов'язане зі значною кількістю біженців із Сирії, які прямували до Європи у пошуках притулку, а також стабільно потужним нелегальним міграційним потоком з Близького Сходу та Північної Африки через Середземне море (здебільшого з портів Лівії та Єгипту). 353,9 тис. нелегальних мігрантів були виявлені правоохоронними органами всередині ЄС (441,2 тис. у 2008 році). Найбільш численну групу серед затриманих нелегалів становили сирійці, тоді як чисельність традиційних лідерів нелегального перебування – марокканців, алжирців, афганців – скоротилася. 160,6 тис. виявлених на території ЄС нелегальних мігрантів повернулися на батьківщину, причому 52 % – добровільно [247].

З огляду на ці обставини, така важлива складова інтеграційних процесів як пересування людей, поряд із вільним рухом товарів та капіталів, стала предметом спільних політичних рішень ЄС. Вони стосуються як ситуації всередині Союзу, так і його відносин із третіми країнами.

На жаль, у вітчизняному політологічному дискурсі відсутні комплексні дослідження особливостей міграційної політики ЄС, що дає змогу стверджувати про актуальність вивчення окресленої проблематики в контексті набуття та реалізації Україною асоційованого членства та поглиблення взаємодії з ЄС.

1.2. Міграція і міграційна політика як предмет політичних студій.

У сучасному світі відбуваються значні зміни, пов'язані з глобалізацією, розвитком науково-технічного прогресу, динамікою міжнародних відносин. Вони стосуються практично всіх сфер життя й зумовлюють необхідність

поглиблення співпраці між державами, одним із напрямів якої є взаємодія з проблем міграції.

Міграції населення належать до переліку складних системних об'єктів дослідження [51]. Адже міграції населення – багатоаспектний і неоднорідний соціальний процес, який не лише здійснює вплив на суспільний розвиток, але й сам зазнає впливу політичних, соціально-економічних, демографічних трансформацій. Міграція як просторовий рух населення властива всім людським спільнотам. Однак інтенсивність, спрямованість і склад міграційних потоків, їх соціальні, економічні та демографічні наслідки істотно розрізняються не тільки у різних історичних контекстах, але й у країнах з різним рівнем економічного розвитку, відмінними природно-географічними умовами та структурами населення.

Міграція сприяє обміну трудовими навичками і досвідом виробництва, впливає на вікову структуру населення. Міграція також безпосередньо пов'язана зі соціальною, галузевою та професійною мобільністю населення.

Термін «міграція» походить від латинського слова *migratio,* що означає переміщення, переселення. Оксфордський словник сучасної англійської мови дає визначення терміна «мігрувати» у розумінні «приїжджати» з метою постійного проживання (до іншої держави) [475]. Проте таке «загальне» розуміння не узгоджується з демографічною складовою терміну.

Оскільки «переміщення» і «переселення» не є синонімами, це дає можливість використовувати одне з означень для окреслення «міграції» у «широкому», та «вузькому» смислах. Таким чином, територіальні переміщення, які здійснюються між різними населеними пунктами однієї або декількох адміністративно-територіальних одиниць, незалежно від тривалості, регулярності й цільової спрямованості, є міграцією у широкому значенні цього терміна. Сюди слід зарахувати епізодичні (ділові, рекреаційні, туристичні й інші поїздки, що мають непостійні маршрути і несистематичний характер), маятникові (щоденні або щотижневі переміщення населення від місць

проживання до місць роботи або навчання, що розташовані в різних населених пунктах) та сезонні (пов'язані з сезонною зайнятістю) міграції населення.

Переселення, або безповоротний вид міграції, одночасно відповідає двом значенням терміна: по-перше, населення переміщається з одних населених пунктів в інші, по-друге, – переміщення супроводжуються зміною постійного місця проживання. Перше значення охоплює всілякі переміщення населення, які здійснюються всередині населених пунктів, друге – такі поїздки, що не мають на меті зміну постійного місця проживання. У науковій літературі зустрічаються й інші назви безповоротної міграції – постійна або повна [58].

Переселення передбачає поєднання місця проживання з місцем праці, навчання чи іншої діяльності. Цим воно відрізняється від інших видів міграції (тимчасової, маятникової, епізодичної). Термін «переселення» дуже точно відображає суть такого явища, як безповоротна або повна міграція. Таким чином, поняття «міграції» не охоплює переселення в межах одного населеного пункту.

На проблемі типології міграції зосереджується значна увага не лише науковців, але й практиків. Оскільки міграція є складним, багатоаспектним і неоднорідним процесом, то існують її різноманітні типології й відсутня уніфікована класифікація. Зокрема, відмінні трактування міграції містяться не лише у міжнародно-правових документах, але й в національному законодавстві різних держав. Найчастіше зустрічаються такі класифікації міграції: за часом, метою, територіальним переміщенням, способом організації переміщення, правовим статусом мігрантів.

За способом організації переміщень виділяють міграційні переміщення в організованій та неорганізованій формі. При цьому, в першому випадку, міграція може реалізуватися за участю органів державної влади чи громадських організацій, а в другому – здійснюватися самими мігрантами [58].

Залежно від правового статусу мігрантів, виділяють законну та незаконну міграції. У випадку, якщо мігранти дотримуються всіх вимог державної влади,

то вони є законними мігрантами, а сама міграція легальною. Незаконна міграція виникає при порушені норм права, що регулюють будь-які питання, пов'язані з виїздом і перебуванням іноземця чи особи без громадянства у певній країні. Для прикладу, можна навести ситуації незаконного перетину кордону мігрантами, перебування в державі з протермінованими візами, або без документів, що дають право на проживання у ній тощо.

За просторовим (територіальним) переміщенням виділяють зовнішню та внутрішню міграції. Зовнішня міграція – це міграція за межі держави. До цього різновиду належить еміграція та імміграція. Еміграція – виїзд громадян зі своєї держави в іншу на тривалий період або на постійне місце проживання через визначені обставини. Причинами еміграції можуть бути відмінності в умовах соціально-економічного розвитку і темпах приросту населення країни походження й країни призначення.

Імміграція – виїзд громадян у іншу країну, ніж країна походження, на довгострокове перебування або постійне проживання. Як правило, зумовлена економічними або політичними, рідше релігійними чи родинними міркуваннями.

Внутрішня міграція – це переміщення всередині країни, яке може відбуватися як у межах одного регіону (внутрішньо регіональна міграція), так і між декількома регіонами (міжрегіональна міграція).

Мігрант (від лат. *migrantis* – той, що переселяється) – особа, що здійснює міграцію, тобто перетинає кордон з метою зміни постійного місця проживання на тривалий час або на постійно. В широкому значені поняття «мігрант» окреслює особу, яка здійснює епізодичні поїздки в інші населені пункти або місцевості з туристичною, рекреаційною чи діловою метою або регулярно (щоденно, щотижнево) переміщується між двома населеними пунктами, або переселяється на постійне місце проживання. У вузькому значенні мігрантом є переселенець в іншу місцевість (населений пункт), який змінює постійне місце проживання [475]. Міграція в соціологічному розумінні – це соціальні групи,

учасники яких визнають себе цілісним суб'єктом на новому місці проживання, або володіють відчуттям групової солідарності [9].

У сучасних дослідженнях важливою складовою наукового інтересу до питань міжнародної міграції є визначення не лише тих осіб чи груп, які мігрують, але й встановлення умов та причин міграції як процесу. Крім того, не можна ігнорувати роль національної держави в міжнародній міграції. Адже в той час, коли міжнародне право гарантує кожній особі в'їзд на територію держави її громадянства, національне право кожної суверенної держави визначає коли і за яких обставин допускається в'їзд іноземців на її територію.

Ключова роль громадянства у дослідженні міграції є очевидною, особливо з урахуванням основних видів мігрантів, які визначені у науковій літературі: трудові мігранти, біженці, шукачі притулку, мігранти без документів – всі вони без винятку належать до конкретних груп іноземців.

У цілому, країни, як правило, визначають іммігрантів як нерезидентів, які в'їжджають в країну з метою встановлення постійного місця проживання (тобто отримати статус резидента) і емігрантів як резидентів, які мають намір відмовитися від постійного місця проживання (тобто отримати статус нерезидентів).

Є принаймні два способи визначення постійного місця проживання: на основі правового виміру і на основі практичного досвіду. Законне місце проживання особи, як і законне громадянство є властивістю, встановленою юридичними нормами.

Резиденти – це особи, яким законно надали право або дозвіл на проживання на території національної держави. З точки зору міжнародного права, громадянин має право на постійне місце проживання, іноземцям може бути надано таке право за особливих умов. Таким чином, громадянин завжди є резидентом, незалежно від тривалості його перебування на території держави його громадянства, а, отже, він може бути емігрантом, але не іммігрантом.

Деякі країни зробили вибір на користь першого визначення поняття постійного місця проживання, що підтверджено статистичними даними

міжнародних прибуттів вказаними у Демографічному Щорічнику ООН за 1985 р., де з 115 країн і районів, що надали власні дані, 52 країни виділили «резидентів, що повернулися» в окрему категорію [190]. Це не означає, що всі країни і райони визначають «резидентів, що повернулися» в однаковий спосіб, але припускають, що необхідно розрізняти «резидентів, що повернулися» від осіб, що в'їжджають (прибувають).

Країни, що вибрали друге визначення поняття постійного місця проживання розглядають міграцію з точки зору переміщення та фактичного терміну перебування в країні громадянства та країні призначення.

Таким чином, визначивши, що постійне місце проживання залежить від фактичної тривалості проживання, вони додали до визначення поняття міграції новий вимір – час. У Нідерландах, наприклад, де статистика міграційних процесів складається на основі реєстрів населення, вчений Р. Фергуф описує критерії, які використовуються для ідентифікації мігрантів наступним чином: «У принципі, всі особи, які проживають у Нідерландах внесені до реєстру населення. [...] На випадок еміграції за кордон, особиста картка особи, за її бажанням, видаляється з файлів, якщо вона має намір залишитися за кордоном не менше, ніж на один рік (зміна постійного місця проживання). [...] Іммігранти вносяться в реєстр населення муніципалітету, куди вони прибули та бажають проживати (зміна постійного місця проживання); це стосується осіб з громадянством Нідерландів, якщо вони мають намір залишитися в країні не менше, ніж на один місяць та іноземців, якщо вони мають намір залишитися в Нідерландах на термін щонайменше шість місяців» [500].

Цей приклад відображає, як поняття постійного місця проживання, громадянства і терміну перебування, а також відсутності особи на території держави, можуть бути пов'язаними з визначенням «мігранта».

Широке використання поняття постійного місця проживання в офіційній документації демонструє виразний зв'язок з основними принципами міжнародного права і вказує на прерогативи держави. Зокрема, Комісія зі статистики ООН, при розробці останніх рекомендацій щодо міжнародної

міграції послуговується термінами «резидент» та «нерезидент» з метою групування різних категорій в'їздів та виїздів, що підтверджує необхідність використання таких понять [190]. Ймовірно, постійне місце проживання залишається основним елементом у визначенні поняття міграції, а отже, дає змогу краще зрозуміти її значення.

Натомість «місце народження» є не основним критерієм, який використовується для характеристики міжнародних мігрантів у системах реєстрацій. Втім, інформація про місце народження часто зустрічається у таких системах і може використовуватись з метою класифікації міграційних потоків.

При проведені перепису населення місце народження використовується загалом для виявлення мігрантів як на національному так і на міжнародному рівнях. Особа, яка народилася в місці, відмінному від місця проведення перепису, очевидно є мігрантом, що на певний час змінив місце проживання. Таким чином, можна просто прирівняти іноземця з іммігрантом. Проблема такої класифікації в тому, що вона рідко відповідає реєстраційній системі.

У Франції, наприклад, іммігранти, справи яких були розглянуті у Міністерстві внутрішніх справ є іноземцями, що отримали дозвіл на проживання, у той же час – іноземне населення охоплює як іноземців, так і громадян Франції, що народилися закордоном.

Однією зі стратегій забезпечення порівняння у таких випадках є зазначення місця народження та громадянства у переписі населення, що дає змогу згодом класифікувати населення за місцем народження та громадянством. Це особливо важливо у випадках, коли іноземці у низці держав, навіть якщо вони народилися на їхній території, вважаються «іммігрантами» (вони, як правило, належать до категорії «другого покоління мігрантів», як визначено у деяких джерелах).

Як уже йшлося при характеристиці постійного місця проживання, час є одним із критеріїв, що також часто використовується при визначенні статусу мігранта. Втім, застосування часового критерію може набувати різних форм. Для прикладу, у випадку визначення мігрантів у Великій Британії та

Нідерландах час має не тільки кількісне значення, але й означає фактичний термін їхнього перебування чи відсутності. Натомість у США, використовується окреслення «постійно» («Іноземці законно користуються привілеями щодо постійного проживання в країні» [190]), яке не може означати фактичну тривалість перебування. Поняття «законного часу» тісно пов'язане з концепцією законного постійного проживання. Фактично, часове обмеження (або його відсутність), встановлене законом право на постійне проживання гарантується приймаючою державою.

Фактична та можлива тривалість перебування рекомендується Статистичною комісією ООН як один ключових критеріїв ідентифікації міграційних потоків, хоча не всі держави його використовують. Тому, при визначенні механізмів і закономірностей міжнародної міграції часто виникають проблеми відсутності даних та невідповідності критеріїв щодо класифікації суб'єктів міграції. Моделі міграції значно відрізняються залежно від країни, що надає інформацію [323].

Останнім часом зроблені значні зусилля щодо поліпшення ситуації з обробкою статистичний даних у сфері міграції в Європі [313]. У 2007 р. Європейський парламент схвалив нові правила щодо статистики міграції. Вони передбачають чіткі визначення імміграції та еміграції [207], а також списки міграційних даних, які повинні передаватися до Євростату, Статистичного бюро ЄС державами-членами. Однак, за державами членами застерігається право вільно вирішувати, які методи та критерії вони будуть використовувати при розробці власної статистики [272].

Проблематика регулювання міграційних потоків, подолання негативних наслідків процесів міграції, створення умов для безперешкодної реалізації прав мігрантів, а також забезпечення гуманного ставлення до осіб, які шукають притулку тощо, є сферами, які охоплює міграційна політика.

Міграційна політика – це заснована на конституційних принципах система об'єктивно обумовлених цілей, завдань, напрямів розвитку суспільних відносин у сфері міграції, норм міграційного законодавства, а також механізмів

управління державою, що реалізуються суб'єктами міграційного процесу (фізичні особи, громадські організації, державні органи) і спрямовуються на переміщення, переселення, розміщення, облаштування та інтеграцію фізичних осіб на території держави і (або) в окремих її регіонах з допомогою стимулювання та контролю [272].

Конституційно-правові норми встановлюють загальні підходи і принципи міграції відповідно до умов держави і сформованої в ній ситуації з міграцією і визначають: основи правового статусу громадян, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців та ін.; право на притулок, коло осіб, які мають право на притулок; коло органів, що приймають рішення в сфері міграції; порядок обліку і контролю; межі можливого втручання державних органів у міграційні процеси.

Міграційна політика на глобальному рівні розробляється і реалізується в деклараціях, конвенціях, актах, що приймаються, насамперед, на рівні ООН, її спеціалізованими установами: Міжнародною Організацією Праці (МОП), ЮНЕСКО, спеціалізованими органами – Економічною і соціальною радою ООН – ЕКОСОР, Управлінням Верховного комісара ООН у справах біженців – УВКБ , Міжнародною організацією з міграції – МОМ .

Прийняті на Всесвітніх конференціях ООН рішення мають значну вагу і утворюють спільно з прийнятими і ратифікованими конвенціями, пактами й протоколами загальну міжнародно-правову базу регулювання та управління міграційними процесами на міжурядовому рівні.

Державна міграційна політика різних країн, як правило, базується на конвенціях та інших актах системи ООН, а також на міжнародних документах регіонального рівня. При цьому законодавчі акти у сфері міграції тієї чи іншої країни можуть містити як спільні елементи, так і принципові відмінності, залежно від ступеню замученості у міжнародну співпрацю з питань міграції, рівня соціально-економічного розвитку, проблем національної безпеки, демографічної ситуації, стану ринку праці тощо [197].

Активізація досліджень міграції дає змогу виокремити два підходи до вивчення контролю над імміграцією – на міжнародному та національному рівнях. У першому з них імміграційна політика розглядається в контексті міжнародних відносин. У цьому випадку, контроль над імміграцією інтерпретується як структурна потреба, яка виникає через невідповідності між відкритими і закритими державними утвореннями.

Світовий досвід свідчить, що трудова міграція забезпечує безсумнівні переваги як країнам, що приймають робочу силу, так і тим, що її експортують. Однак трудова міграція здатна породити чи загострити соціально-економічні проблеми.

Для нейтралізації негативних наслідків і посилення позитивного ефекту від трудової міграції, використовують засоби державної політики. Імміграційна політика країн-імпортерів трудових ресурсів, які постійно відчувають потреби в залученні робочої сили, полягає, насамперед, у регулюванні чисельності та якісного складу працівників-мігрантів, які до них прибувають.

Як інструмент регулювання чисельності використовується показник імміграційної квоти, який щорічно розраховується і затверджується країною-імпортером. При визначенні квоти враховуються потреби в іноземній робочій силі за різними критеріями (статево-віковими групами, походженням тощо), а також беруться до уваги стан національного ринку праці, житла, загальна політична та соціальна ситуація в країні.

Селективність міграційної політики країн-імпортерів відображають визначені пільги окремим категоріям мігрантів, спрямовані на залучення їх у країну. Зокрема, пріоритетним правом одержання дозволу на імміграцію можуть користуються бізнесмени, які бажають провадити бізнес у країні перебування.

Одна з цілей імміграційної політики – захист національного ринку праці від неконтрольованого припливу іноземної робочої сили. Для її реалізації держави-імпортери застосовують заходи, що спрямовані на скорочення або запобігання імміграції, а також на скорочення іноземної робочої сили в країні

перебування. Багато країн-імпортерів робочої сили реалізують державні програми стимулювання репатріації офіційно зареєстрованих іноземців, в яких переважають економічні (а не адміністративні) стимули, наприклад надання матеріальної допомоги та можливості отримання професії [197].

Сучасна міжнародна трудова міграція характеризується активізацією і зростанням впливу країн-експортерів робочої сили, які використовують різні методи і засоби для досягнення цілей еміграції, а саме:

- методи і засоби захисту інтересів держави-експортера трудових ресурсів шляхом регулювання масштабів еміграції та якісного складу емігрантів, які виїжджають за межі країни. Деякі країни проводять політику стримування еміграції, особливо щодо висококваліфікованих фахівців, а також при несприятливій демографічній ситуації;
- методи використання еміграції з метою забезпечення ресурсами економіки країни шляхом залучення валютних коштів робітників-мігрантів. Багато держав прямо зобов’язують робітників-емігрантів переводити в країну походження значну (іноді диференційовану за категоріями) частку отриманої за кордоном заробітної плати. Разом з тим держава залучає кошти приватних посередницьких організацій, що займаються працевлаштуванням громадян за кордоном, шляхом введення обов’язкових внесків і страхування;
- методи і засоби захисту прав робітників-емігрантів шляхом застосування двосторонніх угод та контрактної форми найму робочої сили для роботи за кордоном, що покликана забезпечити певні економічні і соціальні гарантії. У посольствах і представництвах деяких країн за кордоном призначаються аташе з праці, які покликані забезпечувати захист прав робітників-мігрантів, у тому числі вирішення спірних питань при їхньому розміщенні, ведення переговорів з роботодавцями тощо. Заслуговує на увагу досвід створення спеціальних фондів, завданням яких, крім контролю за дотриманням прав працівників-мігрантів і членів їх сімей, є накопичення коштів для забезпечення медичного обслуговування, житлового будівництва, розширення мережі шкіл, повернення на батьківщину;

- заходи, що сприяють поєднанню як захисту державних інтересів, так і прав та свобод працівників-мігрантів. Один з інструментів реалізації даного завдання – введення порядку обов'язкового державного ліцензування діяльності щодо найму громадян для роботи за кордоном;
- заходи, що спрямовані на взаємний захист інтересів країн-експортерів та країн-імпортерів трудових ресурсів (наприклад, при реалізації політики стримування масштабів міграції, нелегальних переміщень, стимулювання повернення мігрантів на батьківщину).

Міграційна політика має територіально-диференційний характер. Тому в різних державах існують різні міграційні проблеми і цілі міграційної політики, а також напрями їхнього досягнення. Можна виділити наступні цілі міграційної політики: залучення мігрантів на тимчасове місце проживання; створення постійного складу населення; забезпечення робочою силою промислових об'єктів; стабілізація населення в тих чи інших місцевостях; підвищення міграційної активності корінних жителів території; стримування припливу мігрантів до окремих населених пунктів тощо.

Відповідно до потреб демографічного розвитку, міграційна політика покликана вирішувати три взаємопов'язані стратегічні завдання: контролювати масштаби, географію розселення і склад мігрантів, що прибувають до країни; регулювати характер розселення мігрантів (внутрішніх і зовнішніх) відповідно до геополітичних інтересів держави; сприяти створенню умов для добросусідської взаємодії між місцевим населенням та мігрантами.

Основними механізмами реалізації такої політики може бути комплексне і універсальне міграційне законодавство, єдина класифікація категорій мігрантів, розмежування державної і міжнародної відповідальності, а також відповідальність підприємств різних форм власності за вирішення проблем, система економічних і адміністративних заходів державного регулювання міграційних потоків, система гарантованих форм державної підтримки категорій вимушених мігрантів, концентрація федеральних і регіональних бюджетних засобів для розв'язання проблем окремих категорій мігрантів,

застосування ринкових механізмів залучення позабюджетних джерел фінансування тощо. Правові основи державного втручання в регіональний перерозподіл населення і зовнішніх міграційних процесів можуть закладатися в основних та спеціальних нормативно-правових актах.

Очевидно, що кожна держава, виходячи з національних інтересів, обирає власну міграційну політику. Втім, інтеграційні процеси й зміна ситуації у сфері міграції висуває нові завдання щодо регулювання міграційних процесів й формування відповідної спільної політики.

Спільну політику повинні запроваджувати усі учасники інтеграційного процесу, а отже, потрібні наднаціональні виконавчі й судові органи для нагляду та контролю за її реалізацією. Таким чином учасники мусять делегувати частину своїх суверенних національних повноважень наднаціональним інституціям. Таке делегування суверенних прав у рамках спільних політик є головною проблемою, але водночас – фундаментальною характеристикою багатонаціональної інтеграції [505].

Виділяють чотири головних типи спільних політик: базові та вторинні, горизонтальні й секторальні. Базові політики можна також визначити як рамкові спільні політики, тому що їхні основні завдання й масштаби вносяться безпосередньо в угоду, а отже, мають бути узгодженими з усіма учасниками. Вторинні спільні політики виробляють спільні законодавчі інституції в рамках базових спільних політик згідно з процедурою ухвалення рішень. Як базові, так і вторинні спільні політики можна класифікувати за зменшенням важливості, залежно від галузей, на які вони поширюються.

Рішення щодо фундаментальних спільних політик, які зачіпають національний суверенітет, ухвалюють уряди держав-членів та фіксують у договорах, що їх ратифікують національні парламенти. Рішення щодо другорядних спільних політик, зокрема й керівні принципи та правові акти, що ґрунтуються на договорі про інтеграцію, зазвичай ухвалюють спільні інституції, засновані договором, відповідно до обумовлених ним процедур та правових норм. Формування спільної політики спільними інституціями має

чітко відображати спільні потреби, на задоволення яких скеровано спільну політику, спільну мету, та спільні інтереси, яким вона слугуватиме.

Головним елементом у спільній політиці є визначення спільного інтересу в її цілях та засобах досягнення. Це визначення має задовольнити всіх держав-членів, якщо йдеться про фундаментальну спільну політику, і більшість – у разі вторинної спільної політики. Іншими словами, всі сторони багатонаціональної інтеграційної системи мусять бути готовими до компромісних рішень, ухвалених в рамках спільних політик, поступаючись в одній сфері й здобуваючи в іншій. Сотні рішень, які щороку ухвалюють інституції ЄС, свідчать про те, що держави-члени діють саме за таким принципом.

Водночас спільні політики демонструють тенденцію до розвитку й примноження. Це відбувається через необхідність відповідати на запити, що виникають в нових умовах. Як наслідок, не тільки цілі, визначені державами-членами для кожної спільної політики, але й засоби та заходи для їхнього досягнення, оновлюються відповідно до зміни економічних, політичних і соціальних потреб держав-учасниць інтеграційного процесу [505].

Спільна політика може розвиватися або в правовій площині, щоб не відставати від економічного й технічного прогресу у сфері регулювання, або еволюціонувати у напрямі розширення повноважень, коли виникає потреба охопити периферійні аспекти, які раніше до неї не входили. Окрім того, спільна політика має тенденцію проникати у сфери повноважень інших політик, створювати нові потреби, зумовлювати дії у відповідь та стимулювати їхній розвиток. Отже, спільні політики є взаємопов’язаними й покликаними забезпечувати прогрес інтеграційного процесу.

У контексті ЄС «спільні політики» заміщують головні елементи національних політик, зокрема що стосується сільського господарства, рибальства, зовнішньої торгівлі та інших сфер. Іноді такі політики визначають як «політики спільноти», тобто ЄС. Зауважимо, що обидва терміни – «спільна політика» та «політика спільноти» часто застосовуються як синоніми.

1.3. Міграційна політика ЄС у сучасному дискурсі політичної науки.

Відома американська економістка та політолог Е. Остром свого часу окреслювала правила прийняття рішень у ЄС як «конституційні норми вибору» [387]. Однак, впродовж останніх 20 років відбулося багато змін, які призвели до збільшення числа суб'єктів, залучених до законотворчої сфери міграційної політики, а також змінилися способи їхньої взаємодії. Укладення чергових договорів призводило до передачі державами ЄС щораз більшої відповідальності у процесах прийняття рішень до наднаціональних суб'єктів, які керувалися загальноєвропейськими інтересами.

Ці зміни в «конституційному виборі» дають змогу пояснити динаміку інтеграції у сфері міграційної політики. Зосередимося детальніше на цьому детальніше.

На початку 1990-х рр. лише 12 держав-членів співпрацювали у імміграційній політиці в рамках міжурядових переговорів, причому кожна зі сторін мала право вето, оскільки всі рішення приймалися одностайно. Починаючи з 2004 р. Європейська комісія отримала виключне право ініціювати основні положення політики [399]. У 2010 р. 27 держав-членів поділилися своїм правом прийняття рішень з Європейським Парламентом і відтоді рішення приймаються кваліфікованою більшістю голосів в Раді. Ці важливі зміни у «конституційних нормах» чітко розмежували повноваження щодо прийняття рішень у сфері міграційної політики.

Таким чином у період з 1990 по 2010 рр. змінилися форми взаємодії і відбулася диверсифікація участі акторів у формуванні політики. За результатами низки міжурядових конференцій, держави-члени поступово дійшли згоди, що явище міграції повинне розглядатися на рівні ЄС.

А. Маурер запропонував «триступеневий еволюційний підхід», якого дотримуються уряди при створенні інститутів, що займаються спільними проблемами та викликами ЄС [349]. Цей підхід передбачає, що договори потрібно удосконалювати еволюційним шляхом, тобто вирішувати політичні проблеми з врахуванням умов, що існували на момент їхнього укладання.

Рушієм такої еволюції має слугувати намір держав-членів збільшити ефективність опрацювання проблемних питань, що відповідає теоретичним припущенням функціоналізму. Отож, розвиток інститутів пояснюється відповідними очікуваннями ефективності їхнього функціонування. «Конституційна норма» вважається «ефективним і стабільним вирішенням конкретної проблеми колективних дій» [283].

Перша «фаза» еволюційного підходу А. Маурера описує формування міграційної політики в рамках політики юстиції та внутрішніх справ ЄС до і після підписання Маастрихтського договору (1992 р). Уряди, на переконання цього автора, прагнули досягти згоди щодо деяких об'єктів «спільних інтересів», з метою зменшити кошти трансакцій (пов'язані з реалізацією господарських угод і, зокрема, зовнішньоекономічних операцій). Такі витрати були пов'язані, зокрема, зі свободою пересування осіб і робочої сили у межах спільного ринку. Отож, відповідні інституції, створені на рівні ЄС були необхідними задля опрацювання проблем, пов'язаних зі скасуванням прикордонного контролю та вільним рухом осіб.

Перший етап співпраці не вирішив «дилеми прийняття рішень» у яку потрапили держави-члени [349]. Така дилема виникає, коли держави не мають впевненості, що міжурядова співпраця без механізмів нагляду сприятиме ефективним рішенням. Непевність щодо зобов'язань інших учасників при реалізації спільних, але не зобов'язальних рішень, а також ризики, пов'язані з недостовірністю інформації, – часто розглядаються як основні «пастки» першого етапу інституційної співпраці у сфері іммміграційної політики. Адже співпраця навряд чи може ефективно розвиватися без делегування влади наднаціональним інституціям, які покликані здійснювати нагляд за зобов'язаннями та імплементацією спільних заходів.

У триступеневому еволюційному підході А. Маурера другий етап інституціоналізації співпраці визначається як «раціоналізований інтерговерменталізм» [349]. Уряди позначають розуміти недоліки при забезпеченні ефективності заходів згідно з наявними інституційними

правилами. Відтак, держави-члени визначили чіткі рамки з розробки спільної політики в Амстердамському договорі (1997 р.). Питання міграції було переведене з «третьої опори» до «першої». Після цього, проблеми міграції стали не лише питаннями «загального інтересу», але й «завданням» ЄС [379].

Із ратифікацією Амстердамського договору в 1999 р., Рада отримала повноваження ухвалювати юридично обов'язкові директиви у сфері міграції. Наднаціональні суб'єкти, такі, як комісії та Парламент, поступово набули відповідних повноважень [380]. Окрім того, попередні постанови Європейського суду визнано такими, що можуть бути прийняті національними інституціями останньої інстанції [379]. Перехід до спільної політики означав, що країни-члени приймають рішення з міграційної політики за допомогою голосування кваліфікованою більшістю (QMV) в Раді і, що Парламент буде брати участь у процедурі прийняття рішень при їхньому спільному ухваленні. Амстердамський договір запропонував можливість вибору для декількох держав-членів. Це означало, що Великобританія і Ірландія може вирішити взяти участь у формуванні спільних політик, чи ні. Данія також могла не брати участі у спільній політиці юстиції і внутрішніх справ. Отже, ці три держави-члени взяти участь в «спільних» політиках ЄС на основі принципу «знайти і вибрати».

Виділяють дві хвилі вивчення багаторівневих структур управління в ЄС. Перша хвиля досліджень була спрямована на розуміння розвитку загальних політичних інститутів і політики на наднаціональному європейському рівні. Цей перший етап теорії європейської інтеграції характеризувався домінуванням «висхідного» мислення і був зосереджений в основному на ролі держав-членів у їхньому розвитку. Протягом 90-х років сфера наукового інтересу зазнала змін: термін «європеїзація» характеризує другу хвилю досліджень, яка трансформувала попередню перспективу і дала змогу розглянути інтеграційні процеси «зверху вниз». Сьогодні політичні структури й політика на європейському рівні сприймаються як належні, причому широко аналізується їхній вплив на внутрішньодержавні структури і політику.

Дослідники європейської інтеграції традиційно вважали міграційну політику, внутрішню безпеку та національну оборону сферами, в яких інтеграція мала б відбутися найбільш повільно [335]. За винятком нещодавніх зрушень у бік наддержавності, міграційна політика значною мірою та протягом багатьох років перебувала під національним контролем. Тому європейська інтеграція іммміграційних стратегій є одним з найбільш значущих «завдань розширення» ЄС, що з'явилися протягом останніх років [333]. Водночас, міграційна політика є надзвичайно цікавою сферою для дослідження європеїзації, оскільки вона стосується суверенної свободи дій держави-члена щодо в'їзду та проживання негромадян на її території. Європейська гармонізація міграційної політики буквально визначає «граничність Європи», її зовнішні межі та те, як вони контролюються.

Більшість наявних досліджень у сфері європеїзації зосереджені довкола питань соціальної політики та політики навколишнього середовища [344]. Міграційній політиці, однак, було приділено порівняно мало уваги, тож існує реальна потреба у більш комплексних та порівняльних студіях з оцінки характеру і ступеня європеїзації національної іммміграційної політики. М. Вінк [502] навіть закликав до «емпіричного повороту» у вивченні європеїзації, посилаючись на брак досліджень, які брали б до уваги якісні характеристики й не зосереджувалися б лише на обмеженому колі країн чи конкретних проблемах.

Порівняно з іншими політичними сферами, питання регулювання в'їзду та проживання громадян з третіх країн лише нещодавно набуло загальноєвропейського значення. Е. Геддес виділяє, зокрема, чотири послідовні етапи інтеграції іммміграційних політик європейських держав [255]. Перший період, що тривав з 1957 по 1986 рр., характеризувався мінімальним залученням європейської міграційної політики до національних іммміграційних політик. Імміграційна політика перебувала під національним контролем, а ініціативи Європейської Комісії щодо тіснішої співпраці держав ЄС в рамках традиційного методу прийняття рішень регулярно відхилялися. Утім, вказаний

період все ж став свідченням поглиблення співпраці у цій сфері за межами традиційних структур ЄС, прикладами чого є група *Trevi,* яка була заснована державами-членами Європейських Співтовариств протягом 1970-х рр. з метою співпраці з питань внутрішньої безпеки, а також – Шенгенська угода 1985 р.

Такі міжурядові форми взаємодії сприяли розвитку співпраці протягом другого періоду, що тривав з 1986 по 1993 роки. Цей період характеризувався станом «неофіційної міждержавності», за якого представники держав-членів були залучені до процесів тіснішої співпраці. Прикладами успішної взаємодії у цей час стали Спеціальна Робоча група з імміграції (створена у 1986 р.) та група координаторів, що здійснювали підготовку «Програми Palma», покликаної вивчити безпекові наслідки від вільного переміщення осіб у рамках реалізації Єдиного Європейського Акту ЄС.

Третій період, з 1993 по 1999 роки формувався під впливом Маастрихтського договору та офіційного міждержавного співробітництва. Структура «трьох опор» ЄС інтегрувала імміграційні політики до сфери контролю ЄС. Імміграційні питання хоч і було визнано такими, що викликають спільний інтерес, однак структури прийняття рішень у третій опорі забезпечували виключно міжурядовий характер співпраці.

На сучасному етапі триває останній – четвертий період, що характеризується зростанням комунітаризації і бере початок з часу укладення Амстердамського договору. Більше того, він залучив Шенгенську угоду до доробку спільноти.

З огляду на зростання рівня інтеграції, саміт Європейської Ради у м. Тампере (1999 р.) представив п’ятирічний план дій щодо основних напрямів спільної європейської імміграційної політики. У червні 2004 р. Європейська Комісія оприлюднила остаточну позицію щодо першої Тамперської програми, стверджуючи, що «в більшості сфер правосуддя та внутрішніх справ було досягнуто істотного прогресу». Однак, через міжурядові процедури прийняття рішень, що ґрунтуються на одностайності Ради Міністрів, «не завжди вдавалося досягти згоди на європейському рівні щодо прийняття визначених таємних

заходів у сферах політики, яка залишається ядром національного суверенітету» [133].

Більшість перешкод, які стосувалися структур прийняття рішень та масштабів інтеграції були подолані у грудні 2004 р., коли Рада вирішила, що починаючи з 1 січня 2005 р. процес прийняття рішень щодо імміграційної політики ЄС (за винятком законної імміграції) буде замінений на голосування кваліфікованою більшістю та процедуру спільного ухвалення рішень з Європейським Парламентом. Це надало імміграційній політиці ЄС наднаціонального виміру. Зрештою, спроби мігрантів нелегально в'їхати до ЄС через територію двох Іспанських анклавів Сеути та Мелільї восени 2005 р. відчинили наступне «вікно можливостей» для поглиблення інтеграції у цій сфері політики, адже продемонстрували її слабкі місця (зосередженість на міграційному контролі за недостатньої уваги до причин міграції) [115].

Загалом, впродовж останніх 30-и років відбулися важливі зміни у сфері імміграційної політики у напрямі до посилення її регулювання з боку ЄС. Ці зміни охопили перехід повноважень з національного на європейський рівень та трансформацію режимів формування політики. Те, що розпочиналося як міжурядова співпраця держав-членів стало формою «посиленої наддержавності» [333]. Протягом останніх років відбувався подальший розвиток «традиційного методу Спільноти», за якого повноваження усе більше переходили з національного рівня на рівень ЄС [505].

Академічні дослідження європейської інтеграції у сфері юстиції та внутрішніх справ загалом та міграційної політики зокрема не вирізняються системністю. Цій проблемі хоч і приділялася певна увага, свідченням чого є регулярне висвітлення окремих питань у щорічних виданнях з євроінтеграції [349], однак дослідники зацікавилися міграційною політикою на європейському рівні порівняно недавно. Спершу вони зосереджували власну увагу на відмінностях у національних підходах з опрацювання проблем міграції [281]. Як наслідок, вивчення розвитку наднаціональних систем і структур та їхнього

впливу на національні імміграційні політики тривалий час не знаходили цілісного та систематичного висвітлення.

У 1990-х роках ситуація зазнала змін. Зростання кількості тематичних досліджень вказує на посилення зацікавленості європейською інтеграцією у сфері правосуддя та внутрішніх справ, а також питаннями імміграційної політики загалом. Наявні праці зосереджуються на аналізі вказаних проблем як частини загальної системи правосуддя та внутрішніх справ [332], або конкретизують їх як аспект європейської імміграційної політики [489].

Розширення європейської співпраці з питань імміграції розглядається крізь призму двох теоретичних перспектив, що загалом відображають поділ між неофункціональними та міжурядовими підходами до проблем європейської інтеграції. Перша перспектива бере до уваги взаємозалежність міжнародних відносин й акцентує, що у глобальному світі держави прагнуть до міжнародного вирішення внутрішніх проблем [304]. Відтак співпраця у рамках ЄС з питань імміграції зумовлена зниженням здатності держав самостійно контролювати відповідні процеси [476]. Такі аргументи тісно пов’язані з неофункціональною традицією, у якій «надлишок» та «непередбачувані наслідки» інших політик ЄС для національних держав розглядаються як підґрунтя для становлення спільної імміграційної політики ЄС. Тому побудова внутрішнього ринку ЄС з його вільним рухом товарів та осіб сприяла започаткуванню компенсаційних заходів з метою підтримання суспільного порядку у межах ЄС [333].

Друга перспектива щодо євроінтеграції у сфері імміграційної політики базується на державоцентричних та міжурядових поглядах. Тут базовим суб’єктом є національна держава, яка володіє здатністю самотужки опрацьовувати питання міжнародної міграції та контролювати національну територію [510]. Таке розуміння слугує основою для двоякої аргументації. Перша – тісно пов’язана з ліберальною традицією й передбачає, що зовнішній тиск як наслідок зростання міжнародної міграції та злочинності, призводить до зближення національних преференцій і, відтак, формує передумови для

розвитку співпраці. Тому ЄС забезпечує для держав-членів загальну схему співробітництва з метою зменшення впливу зовнішніх негативних чинників та скорочення витрат [372; 284]. Друга – бере до уваги внутрішні політичні обмеження, що змушують держав-членів співпрацювати на наддержавному рівні. Громадська думка, крайні політичні сили, економічні суб'єкти, етнічні групи та конституційні суди розглядаються як чинники, котрі спричинили втрату контролю над імміграційною програмою з боку національних держав [318]. Тому розвиток спільної імміграційної політики ЄС дає можливість бюрократам обійти політичні обмеження на національному рівні шляхом переходу на новий (загальноєвропейський) рівень переговорів [272].

На окрему увагу заслуговують дослідження з проблем європеїзації національних імміграційних політик [113]. Фактом є те, що до недавнього часу європейський вплив на національні міграційної політики не становив істотного наукового інтересу. Це пояснюється тим, що (загально)європейський вимір цієї політики з'явився порівняно недавно, а міграційна політика держав завжди була тісно пов'язаною з національним суверенітетом. Іншим аспектом є те, що правова база ЄС була розроблена для мінімізації втручання з боку інституцій ЄС, таких як Комісія, Парламент і Європейський суд у справи держав-членів.

Дослідники імміграції запропонували різні моделі для пояснення відмінностей національних імміграційних політик та їхнього розвитку [286]. Однак проблематика міжнародного, зокрема європейського впливу на динаміку національної міграційної політики, вивчена недостатньо. Наявні праці з питань європеїзації імміграції зосереджуються в основному на політиці з питань біженців та надання притулку. Окрім того, теоретичні дискусії щодо європейської інтеграції у сфері імміграційної політики загалом підтвердили, що національні політичні обмеження надали політикам головний стимул для «втечі у Європу» (*«escape to Europe»*).

У літературі знаходимо суперечливі погляди щодо впливу поступового становлення спільної міграційної політики ЄС на внутрішню міграційну політику країн-членів. З одного боку, окремі вчені вказують на істотне

значення ЄС для національних імміграційних політик. Зокрема, А. Тільманн стверджує, що «європейська інтеграція повинна розглядатися як ключовий каталізатор» [483] далекосяжних змін у національних системах надання притулку, що функціонували протягом 1990-х років у Європі. З іншого боку, низка дослідників розглядає зв'язки між європейською та національними політиками як неістотні. Для прикладу М. Вінк стверджує, що «багато активних зусиль, спрямованих на розвиток загальної європейської політики, не обов'язково означають подальшу європеїзацію внутрішньої політики держав» [502]. Таке переконання поділяє Е. Ґеддес вказуючи, зокрема, що вплив ЄС став лише допоміжним чинником для пояснення реформ національних імміграційних політик протягом 1980-х та 1990-х рр [255].

Незважаючи на поліморфність оцінок з боку окремих дослідників щодо значення європеїзації у сфері імміграції, за останні роки значно зріс інтерес до вивчення європейського впливу на внутрішню імміграційну політику держав-членів та адаптацію ними відповідних європейських норм. Наприклад, окремі юридичні праці пропонують детальний аналіз «законодавчого поглинання» держав-членів з боку ЄС [186]. До цієї категорії належить також низка порівняльних досліджень з вивчення імміграційної політики окремих держав-членів ЄС. Зосереджуючись на аналізі національних досягнень, їхні автори, певною мірою, залишають поза увагою роль ЄС у багаторівневому управлінні імміграцією. Такий підхід є характерним, зокрема, для досліджень С. Ангенендта, Ґ. Брохмана і Т. Гаммара [230].

У низці праць з вивчення імміграційних політик окремих держав наголошено на ролі Європи як рушійній силі національних змін міграційної політики. Серед таких досліджень слід виокремити роботи Е. Ґеддеса щодо Великої Британії [255], М. Вінка щодо Нідерландів [501] та В. Томея щодо ФРН [489]. Схожу аргументацію знаходимо також у дослідженнях імміграційної політики держав, які не є членами ЄС, однак зазнають істотного впливу європеїзації, зокрема, А. Фішера [237] щодо Швейцарії, та низці тематичних

статей, вміщених у збірнику за загальною редакцією С. Лавенекс та Е. Учарера [350].

З теоретичного погляду зацікавлення викликає здійснений С. Лавенекс аналіз європейського дискурсу політики у сфері надання притулку та його впливу на трансформацію відповідних національних політик [364]. Дослідження Е. Ґеддеса охоплює порівняльний аналіз європеїзації імміграційної політики у вибраних країнах Європи й пропонує оцінку ступеню європейського впливу у цій сфері політики [256]. Г. Граббе [265] застосовує підхід раціонального вибору при визначенні європейського впливу на міграційну політику в країнах Центральної та Східної Європи, а Е. Тільманн [483] виділяє три механізми європеїзації з метою пояснення змін у політиці надання притулку держав-членів ЄС протягом 1990-х років.

У нашому дослідженні розуміння європеїзації як впливу ЄС на його держав-членів та треті країни конкретизовано на основі підходів С. Балмера та К. Раделлі [436], які визначають європеїзацію як таку, що складається з процесів а) пояснення; б) поширення; в) інституціоналізації. Вона охоплює офіційні та неофіційні правила, процедури, політичні парадигми, стилі, «методи роботи», спільні переконання та норми, які спершу визначають та закріплюють у політичному процесі ЄС, а згодом інкорпорують у логіку внутрішнього (національного та субнаціонального) дискурсу, політичні структури й державну політику [436].

К. Раделлі виділяє чотири ступені європеїзації: *інерція, поглинання, перетворення та скорочення* [436]. *Інерція* описує ситуацію нестачі змін у випадку, коли держава-член вирішує, що політика ЄС занадто відрізняється від її внутрішньої політики. З іншого боку, інерція може також описувати випадки, коли політика ЄС є близькою до національної політики окремої держави і, відтак, не спричиняє змін останньої. Прикладом у цьому контексті може слугувати Велика Британія, реальні зміни в імміграційній політиці якої були мінімальними, незважаючи на тимчасове введення окремих директив.

Поглинання описує характер змін, за яких внутрішні стратегії чи політика адаптуються до європейських вимог. Внутрішні політичні структури забезпечують еластичність: може відбуватися рецепція окремих нефундаментальних змін, без модифікації основних структур або трансформації стратегій чи політики. Поглинання розглядається як найпоширеніший тип змін. Воно, зокрема, належним чином характеризує досвід європейської імміграційної політики таких держав-членів як Швеція. Хоча деякі стратегії ЄС, як, наприклад, Шенгенська Угода, спричинили істотні зміни в європейській політиці, більшість європейських директив легко узгоджувалися з шведським підходом до імміграційного контролю.

Перетворення відбувається, коли фундаментальна логіка внутрішньої політики або політична поведінка зазнають істотної трансформації. Очевидно, що існує лише декілька випадків, коли європейський вплив на державу-члена зумовлював настільки далекосяжні зміни [259]. Зокрема, принципи нової імміграційної стратегії Польщі наслідували вимоги європейських сусідів та ЄС. Позиції польської еліти та переконання політиків з плином часу також почали узгоджуватися з європейським дискурсом.

Нарешті, *скорочення* означає, що національні стратегії та політика стали «менш європейськими», ніж вони були раніше. У випадку європеїзації стратегій та міграційної політики відомі лише декілька прикладів скорочення. Воно можливе у тих країнах, у яких національні урядові пріоритети потрапляють у протиріччя з європейською імміграційною політикою. Найбільш очевидним прикладом є впровадження іспанської політики квот з нелегальної міграції.

Література з європеїзації вказує на «диференційований» вплив європейських вимог щодо внутрішніх стратегій [283]. Теоретичні концепції, які намагаються пояснити різні моделі європеїзації, зосереджують увагу, в основному, на «критеріях згоди» між стратегіями та політикою європейського і національного рівнів [344]. Однак у випадку міграційної політики саме європеїзація, а не «критерії згоди» є ключовою експланативною змінною. На основі досліджень Ф. Шарпфа [460] та Г. Воллеса [505], розрізняють дві

основні форми європеїзації – прескриптивну та дискурсивну, які є «типи взаємодії» [460], «режими управління» [310] або «методи управління» [238], що характеризують ідеальні моделі управління в багаторівневій імміграційній політиці.

Загалом, обидві форми відрізняються за ступенем примусу, який ЄС може здійснювати на окрему державу, з метою змінити її політику. Прескриптивна європеїзація є однією з форм примусового управління, яку визначають як юридично обов'язкову вищість європейського законодавства, що фактично не залишає свободи дій національному виконавцеві. На противагу до цього, – дискурсивна європеїзація не передбачає формально зобов'язальних інституційних моделей для внутрішньої відповідності; радше, ці моделі пропонують рекомендації для національних політик з метою пошуку регуляторних рішень. ЄС слугує майданчиком для обміну політичними ідеями та інформацією у транснаціональних мережах. Така модель управління часто використовується, щоб створити основи для політики, яка згодом визначить інституційні моделі з внутрішньої відповідності. Найбільш відомим прикладом у цьому контексті є відкритий метод координації.

Висновки до розділу 1

Проблематика регулювання міграційних потоків, подолання негативних наслідків процесів міграції, створення умов для безперешкодної реалізації прав мігрантів, а також забезпечення гуманного ставлення до осіб, які шукають притулку тощо, є сферами, які охоплює міграційна політика. У той час, коли міжнародне право гарантує кожній особі в'їзд на територію держави її громадянства, національне право кожної суверенної держави визначає коли і за яких обставин допускається в'їзд іноземців на її територію. Кожна держава, виходячи з національних інтересів, обирає власну міграційну політику. Втім, інтеграційні процеси й зміна ситуації у сфері міграції висуває нові завдання щодо регулювання міграційних процесів й формування відповідної спільної політики.

Дослідники європейської інтеграції традиційно вважали міграційну політику, внутрішню безпеку та національну оборону сферами, в яких інтеграція мала б відбутися найбільш повільно. За винятком нещодавніх зрушень у бік наддержавності, міграційна політика значною мірою та протягом багатьох років перебувала під національним контролем. Тому європейська інтеграція іммміграційних стратегій є одним з найбільш значущих «завдань розширення» ЄС, що з'явилися протягом останнього часу. Водночас, міграційна політика є надзвичайно цікавою сферою для дослідження європеїзації, оскільки вона стосується суверенної свободи дій держави-члена щодо в'їзду та проживання негромадян на її території. Європейська гармонізація міграційної політики буквально визначає «граничність Європи», її зовнішні межі та те, як вони контролюються.

У перші роки європейської інтеграції міграційним питанням приділялася мінімальна увага. У 1980-і рр. вони вирішувалися здебільшого шляхом неформальних міжурядових відносин, у 1990-і рр. – набули формалізованих форм, і лише після 1999 р. розпочався період розробки і запровадження єдиної для ЄС міграційної політики і практики. Таким чином у період з 1990 по 2010 рр. змінилися форми взаємодії і відбулася диверсифікація участі акторів у формуванні політики. За результатами низки міжурядових конференцій, держави-члени поступово дійшли згоди, що явище міграції повинне розглядатися на рівні ЄС.

Отож, поряд із вільним рухом товарів, капіталів та послуг, така важлива складова інтеграційних процесів як пересування людей, стала також предметом спільних політичних рішень ЄС. Вони стосуються як ситуації всередині Союзу, так і його відносин із третіми країнами.

Новизна проблематики й постійний інтерес науковців до проблем міграції на європейському континенті підкреслюють актуальність вивчення міграційної політики як одної з важливих спільних політик ЄС. Зокрема, питання формування та прийняття рішень щодо міграції займають центральне місце у дослідженнях К. Босвелла, П. Де Бруйкера, А. Геддеса, В. Гурадона, А.

Герітера, С. Гікса і А. Ноурі, А. Людтке, Г. Папагіані, К. Розенова та інших; складний процес переходу компетенцій до органів ЄС розглядають Т. Файст та А. Етте. Проблематику міжнародної співпраці з міграційних питань вивчають А. Богданді, І. Санчес, С. Лавенекс, У. Гунгер та Г. Кольб.

Увага українського академічного середовища В. Брич, М. Відякіна, О. Власюк, А. Гадуцький, І. Горбачова, В. Дженкова, І. Індиченко, Н. Камінська, О. Кислицина, Н. Кочергіна, Ю. Кривенко, В. Кулик, Е. Лібанова, О. Малиновська, О. Оснач, В. Павлова, М. Пашков, О. Позняк, О. Ровенчак, М. Романюк, О. Хомра) зосереджується, в основному, на дослідженнях теорії і практики міграції. На жаль, у вітчизняному політологічному дискурсі відсутні комплексні дослідження особливостей міграційної політики ЄС, що дає змогу стверджувати про актуальність вивчення окресленої проблематики в контексті набуття та реалізації Україною асоційованого членства та поглиблення взаємодії з ЄС.

РОЗДІЛ 2.
ІНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС

2.1. Етапи формування міграційної політики ЄС.

Протягом тривалого часу функціонування ЄЕС громадяни третіх країн не були об'єктом його політики. По-перше, інституційні ресурси на рівні ЄЕС були обмежені компетенцією Комісії, що сприяла консультативній співпраці між країнами-членами щодо «соціального поля» (Угода про ЄЕС, стаття 118) [23]. По-друге, міграція була, у першу чергу, справою внутрішнього переміщення. Однак уже до початку 1970-х років три четвертих всіх іммігрантів на території ЄЕС становило населення з третіх країн [351]. У цей час Рада та Комісія вирішили, що мігрантів з третіх країн потрібно розглядати на рівні ЄЕС, тому, що система їхньої соціальної підтримки не визначалася законодавством Співтовариств.

У тематичній науковій літературі виділяють чотири послідовні періоди становлення міграційної політики ЄС: перший – 70-80-ті роки; другий – 90-ті роки; третій – 1999–2009 рр.; четвертий – з 2009 року до сьогодні. На наше переконання, саном на сьогодні доцільно вважати четвертий етап завершеним і починаючи з 2016 р. виділяти новий – п'ятий період розвитку міграційної політики ЄС .[1]

Після нафтової кризи 1973 р. країни-члени ЄЕС тимчасово припинили брати на роботу працівників-мігрантів, у результаті чого лідери країн-членів ЄЕС зустрілися в Парижі (1974 р.) і рекомендували поступову гармонізацію законодавства щодо іноземців [143]. Посилаючись на цю зустріч, Комісія започаткувала «програму соціальної дії», що фокусувалася на способі життя працівників-мігрантів та членів їхніх сімей [94]. Цей крок був дуже важливим, адже вперше пропонував заходи з координації міграційної політики країн-членів ЄЕС. Окрім того, документ розрізнив між поняттям мігрантів ЄЕС та

[1] Примітка. Обгрунтування цього твердження подається у Розділі 4.

іммігрантів з третіх країн і підкреслив недоліки законодавчого регулювання на рівні ЄЕС [94]. Конфлікту між національними імміграційними політиками і соціальною, регіональною та індустріальною політиками ЄЕС можна було б уникнути, якби країни-члени краще координували власні потреби в робочій силі при розробці імміграційної політики.

Резолюція Ради, що була схвалена у 1976 р. хоч і визнала, що умови життя та праці робітників іммігрантів і членів їхніх сімей, а також громадян третіх країн мають бути покращені, однак осібно не наголошувала на потребі координації зусиль держав-членів ЄЕС. Рада не вбачала необхідності конкретних дій на рівні ЄЕС, наголошуючи на відмінностях між країнами-членами й нехтуючи, таким чином, їхніми спільними проблемами [183].

Чергова спроба Комісії з'ясувати компетенцію ЄЕС з міграційних питань була зроблена в 1985 р. На підготовчому етапі створення Єдиного Європейського Акту (1986 р), метою якого було завершення формування єдиного ринку до 1992 р., Комісія почала переговори, під час яких запропонувала директиви для політики ЄЕС у сфері міграції. Ці директиви були прийняті Радою у форматі резолюції, що визначала умови проживання громадян третіх країн на території ЄЕС. Комісія повторила заклик щодо рівності соціальних прав та латентно спонукала країни-члени ЄЕС до ратифікації Європейської Конвенції про легальний статус робітників-мігрантів, що був прийнятий Радою Європи у 1977 р.

Резолюція Комісії, яка ґрунтувалась на директиві про міграційну політику ЄЕС, визнала, що країнами-членами мають бути розглянуті заходи щодо однакового ставлення до іммігрантів та обговорена подальша співпраця й започатковані консультації з проблем міграції між країнами-членами і Комісією. Однак, Рада підкреслила, що права громадян країн-членів ЄЕС також повинні покращуватися. Це надалі збільшувало розрив між «інсайдерами» (громадянами країн-членів ЄЕС) та «аутсайдерами» (громадян третіх країн, що проживали на території ЄЕС) [497].

Спроба встановити спільні узгоджені заходи щодо іммігрантів з третіх країн на рівні ЄЕС, передусім, зосереджувалася на правах іммігрантів та проблемі нерівності щодо громадян з країн-членів ЄЕС. Згодом свобода праці, послуг та пересування осіб гарантувалися та розвивалися на основі Єдиного Європейського Акта (ЄЄА), який переніс проблеми імміграції на розгляд інституцій ЄЕС. Це посилило участь наднаціональних акторів у національній політиці з питань міграції [122]. Досі втручання з боку наднаціональних структур були мінімальними і не мали обов'язкової сили. Резолюції Ради була лише одним з інструментів м'якого права.

Отож, головною особливістю першого періоду є те, що іммігранти з третіх країн поступово набули статусу об'єктів регулювання з боку ЄЕС. Рада та Комісія ЄЕС прийшли до висновку, що забезпечення прав іммігрантів сильно відрізняється у різних країнах-членах ЄЕС. Тому інституції ЄЕС почали встановлювати соціальні права для іммігрантів, що знаходиться у сфері регулювання Співтовариств [184].

Під час другого періоду ЄС починає розширювати сферу своєї діяльності щодо іммігрантів. Під спільну відповідальність ЄЕС підпадають не тільки права мігрантів, що вже проживали на території ЄЕС, але й починають розроблятися положення, щодо умов в'їзду іммігрантів на територію Співтовариств. Під час цього періоду як Рада, так і Комісія формують ідеї щодо спільної імміграційної політики ЄЕС, що істотно різнилися між собою.

На початку 1990-х років настав вирішальний період для регулювання імміграції, спричинений двома важливими подіями, що призвели до ініціювання тіснішої співпраці у цій сфері в ЄЕС/ЄС. Перша подія – ратифікація Шенгенської Угоди п'ятьма країнами-членами ЄЕС у 1990 р. і скасування прикордонного контролю з 1995 р. Друга – політичні зміни у Східній Європі і розпад Радянського Союзу, що лібералізував рух громадян з цієї частини континенту, багато з яких старалися мігрувати до ЄЕС [184].

Спільна імміграційна політика у цей час пов'язувалася з необхідністю регулювання масових потоків мігрантів зі сходу та вільного руху без кордонів

всередині Європи. Тому Комісія прагнула більшої компетенції ЄЕС з цих питань. У заяві 1991 р., вона вперше окреслила сферу кордонів і міграції, що мала стати третьою опорою ЄС і стосувалася юстиції й внутрішніх справ. Країни-члени наголосили на пріоритетному значенні координації політики щодо нових зовнішній кордонів та шукачів притулку.

Конвенція про перетин зовнішніх кордонів від 1991 (1993) р. першою встановила спільну візову систему, яка визначила взаємні критерії для громадян третіх країн, що претендують на отримання туристичної візи, яка дійсна для подорожей на території Шенгенської зони на термін до трьох місяців [142]. На цьому етапі Комісія не тільки задекларувала прагнення розширити свою компетенцію щодо участі ЄС у «контролі міграційними потоками», але й запропонувала спільні принципи возз'єднання сімей та доступу до ринків праці трудових мігрантів з третіх країн [142]. Заява Комісії 1994 р. під назвою «Політика імміграції та надання притулку», більш детально роз'яснила як легальна міграція має регулюватися на рівні ЄС [149]. Комісія заявила, що міграційні потоки можна контролювати, якщо спільна політика здійснюватиметься за принципом «управління міграцією» [149]. Комісія закликала держави-члени керувати імміграцією, а не ускладнювати її, що означало визначення та відкриття правових каналів для імміграції. Роль держав полягала у допомозі одна одній у спільній справі управління міграцією через власний досвід, що складається з вивчення проблеми, збір інформації та використання статистичних даних. Таким чином, імміграцію можна було регулювати на рівні ЄС [142]. Європейський парламент схвалив такий підхід Комісії. З його перспектив, це було офіційним запитом Комісії щодо законодавчої ініціативи про імміграцію [183].

Прагнення Комісії мати право голосу щодо імміграційної політики означали її доступ до управління міграцією. Більшість держав-членів відмовилися розглядати себе як країни імміграції, хоча значна кількість мігрантів вже проживали у більшості з них й іммігранти не переставали прибувати до Європи, як і члени їхніх сімей, а також особи, які шукали

притулку [230]. Реакція багатьох держав-членів ЄС щодо небажаних потоків полягала у пропозиції розробки більш рестрикційної політики з питань імміграції, яка зміцнила б їхні позиції «нульової імміграції» (передбачає нульовий баланс між кількістю емігрантів та іммігрантів, за якого міграція впливає на кількість населення країни)[354].

Відповідно до попередніх заяв, Рада протягом 1993-1996 рр. затвердила п’ять резолюцій з питань імміграції. Вони були зосереджені на проблемах, пов’язаних з робітниками і студентами з третіх країн, членами сімей резидентів, іммігрантів та осіб, що постійно проживають на території іншої держави. Резолюції також відобразили заклопотаність держав-членів у справі запобігання імміграції. Зокрема, резолюція від 1994 р. з трудової міграції, яка регулювала в’їзд і проживання зайнятих і самозайнятих іммігрантів [149], вказувала на те, що держави обмежать можливість постійної легальної імміграції з економічних, соціальних і політичних причин. «Зарахування на роботу з метою тимчасової зайнятості можна розглядати тільки в окремих випадках». Загальне правило полягає в тому, що «держави-члени будуть відмовляти у в’їзді на свою територію громадянам третіх країн з метою працевлаштування» [183]. Утім було також виокремлено окремі категорії трудових мігрантів, для яких держави-члени могли надавати дозвіл на тимчасове перебування, зокрема, – працівникам з особливою професійною кваліфікацією або сезонним робітникам.

Окремо від питань трудової міграції, Рада у 1993 р. ухвалила резолюцію про возз’єднання сімей, що також мала рестрикційний характер. У ній передбачалося обмежити право на возз’єднання сімей тих іммігрантів, які очікували дозволу на постійне проживання та запровадити суворі обмеження за віком для дітей. Крім того, «доступ до ринків праці та системи освіти членів сімей іммігрантів» не розглядався як інструмент м’якої політики [183].

У резолюції 1996 р. містилися окремі положення про рівність прав мігрантів, але встановлювався значний ценз осілості (десять років) і не

гарантувалися обов'язкові права з доступу на ринки праці країн-членів або щодо мобільності всередині ЄС [183].

Ухвалена того ж року чергова резолюція, що визначала умови в'їзду та перебування студентів з третіх країн на території Євросоюзу, зосередила увагу на питанні контролю за іноземними студентами, що мали намір залишатися у ЄС на тривалий термін. Резолюція також відображала занепокоєння тим, що окремі особи з числа приїжджих студентів могли стати незаконними трудовими мігрантами: «Рада вважає необхідним розробити відповідні системи для запобігання приїзду тих, хто в основному шукає роботу після отримання студентського дозволу на перебування» [183].

Загалом резолюції Ради спрямовувалися, радше, на запобігання імміграції. Проте, була запропонована також низка винятків для окремих категорій працівників, студентів та членів їхніх сімей, що дає змогу сформувати уявлення про імміграційну схему на основі ідеї класифікації мігрантів [309]. Правила, запропоновані для критеріїв прийнятності та умов перебування не були обов'язковими чи вичерпними і мали рекомендаційний характер, на відміну від національної політики держав-членів у цій сфері.

У 1997 р. Європейська Комісія вперше використала своє право ініціювати політику з питань імміграції, запропонувавши альтернативний підхід до імміграційної політики ЄС. Вона розробила юридично зобов'язальну, всеосяжну і рестрикційну політику. Комісія виходила з того, що «імміграційна політика в Євросоюзі повинна бути всеосяжною; вона може бути послідовною і ефективною тільки у тому випадку, якщо буде санкціонованою усіма сторонами й охоплюватиме всі категорії іммігрантів [309]. Відтак, Рада скликала засідання щодо «правил прийому громадян третіх країн у державах-членах ЄС» [309]. На цій зустрічі було визначено критерії прийому та умови перебування на території ЄС для тимчасових та довгострокових іммігрантів.

Оскільки проблематика прикордонного контролю та запобігання міграції домінували на порядку денному у співпраці країн-членів протягом 1990-х років, індивідуальні критерії держав-членів ЄС в основному спрямовувалися на

одностороннє регулювання питань притулку та міграції біженців. Тому Комісія наголосила, що регулювання імміграції на території спільного ринку може бути досягнуте лише на основі співробітництва. Проте, правила ЄС мають бути спрямовані не тільки на обмеження, але й відкриття каналів легальної імміграції для всіх категорій іммігрантів [309].

Порівняно з резолюціями, прийнятими Радою, Комісія запропонувала конвенцію набагато більш всеосяжного і егалітарного характеру щодо категорій осіб, для в'їзду та перебування яких повинні бути визначені відповідні умови [309]. Крім того, Комісія заявила про свій намір припинити нульову імміграцію до ЄС. Отже, вона розробила менш обмежувальні умови для іммігрантів для в'їзду і перебування. Вони також передбачали забезпечення майже єдиного набору прав, якими повинна володіти кожна з категорій. Прийом та умови перебування для всіх іммігрантів повинні були регулюватися в одній частині законодавства ЄС.

Конвенція про правила щодо прийому громадян третіх країн не була прийнята, оскільки Амстердамський договір скасував правову основу, котра забезпечувала її ратифікацію. Комісія невідкладно визнала, що з огляду на договірні реформи, її пропозицію повинні переробити у відповідну директиву або регулювання [271]. Окрім того, після набуття нових повноважень щодо цієї сфери політики, Комісії довелося скорегувати власну стратегію у світлі підписання Амстердамського договору [490].

Таким чином, третій період становлення спільної імміграційної політики починається з ратифікації Амстердамського договору, згідно з яким ця політика перейшла до першої опори [271]. Після реалізації інституційної реформи, Рада та Комісія активізували діяльність щодо спільної імміграційної політики ЄС. Згідно з висновками засідання Європейської ради у Відні та Кардіффі (1998 р.), представники Фінляндії були призначені очолити робочу групу з розробки політики юстиції та внутрішніх справ ЄС протягом 1999 р.

Держави-члени оголосили про готовність узгоджувати імміграційну політику на засіданні Європейської Ради в Тампере (жовтень 1999 р.) Згідно з

очікуваннями, така спільна політика повинна була бути запроваджена для утвердження Простору Свободи, Безпеки та Юстиції (ПСБЮ). ПСБЮ став основним інтеграційним проектом у сфері політики юстиції та внутрішній справ (ЮВС).

Дослідники змін у політиці ЄС порівнювали політику ЮВС з програмою єдиного ринку з огляду на потенціал стимулювання європейської інтеграції [370]. Визначення єдиного внутрішнього ринку, що регулює відносини між країнами-членами та їхніми громадянами за такими ж принципами свободи, безпеки та юстиції порушило питання щодо трактування громадян ЄС і того, яким чином вони повинні отримати доступ до цього спільного простору [490]. Тому держави-члени схвалили формування політики з легальної міграції у рамках програми Тампере і оголосили: «Європейська Рада визнає необхідність наближення національних законодавств щодо умов прийому та проживання громадян третіх країн, на основі загальної оцінки економічного і демографічного розвитку всередині ЄС, а також ситуації у державах походження». Крім того, Європейська Рада підкреслила, що іммігранти, які вже законно проживали в державах-членах протягом тривалого періоду часу повинні володіти «набором рівних прав, якомога більш близьких до тих, якими користуються громадяни ЄС». Програма також ініціювала розвиток імміграційної політики ЄС в період 1999–2004 рр. Уряди країн ЄС висловили також політичну волю вийти за рамки політики спрямованої на забезпечення прикордонного контролю та обмеження міграції біженців.

Згодом, у листопаді 2000 р. Комісія опублікувала заяву в якій виклала порядок денний «імміграційної політики Спільноти». У цьому документі були задекларовані принципи запланованих проектів з імміграції [153], що заклали основи для проекту директиви щодо умов довготривалого проживання (березень 2001 р.).

У заяві містилося переконання, що економічна й демографічна ситуація в ЄС продемонструють недоречність «нульової імміграційної політики останніх 30 років»[153]. З огляду на нові умови, документ закликав до більш

«активного» підходу з питань імміграції, який повинен узгоджуватися з усіма державами-членами. На переконання Комісії, впровадження «збалансованого підходу» має сприяти прийому мігрантів через «канали легальної імміграції», замість створення бар'єрів [153].

Критерії прийому іммігрантів мали брати до уваги потреби ринку праці та суспільства, що означало «залежність від попиту». Це стосувалося конкретно трудової міграції, де економічна потреба в робочій силі мала визначати тип мігрантів, яких слід прийняти. Водночас, Комісія визнала, що очікуване зниження чисельності населення ЄС створює необхідність стимулювання всіх типів імміграції і не тільки трудової. Тому законодавство ЄС мало бути всеосяжним і «горизонтальним», щоб зближувати політики держав-членів у площині допуску конкретної категорії мігрантів [153].

Обмеження, визначенні Комісією щодо критеріїв прийому, базувалися на ідеї формування єдиних правил прийому для всіх типів мігрантів, за умови збереження гнучкості. Посилаючись на умови проживання, Комісія здійснювала пошук високого рівня однорідних прав для всіх іммігрантів, що означало поступове створення рівного трактування таких прав як для іммігрантів з третіх країн, так і для громадян ЄС. «Підхід, заснований на правах» передбачав залежність прав мігрантів від терміну їхнього перебування на території ЄС, що означало потребу виокремлення низки прав, які були б доступні для мігрантів з моменту їхнього приїзду.

Після виконання програми Тампере й після першого розширення ЄС (2004 р.) у Гаазі було затверджено чергову програму дій до 2010 р. У ній, зокрема, були сформульовані наступні завдання: створити єдину європейську систему притулку; розвивати легальну міграцію та боротися з нелегальним працевлаштуванням; забезпечити інтеграцію громадян третіх країн; розвивати зовнішньополітичний вектор міграційної політики; удосконалювати менеджмент міграційних потоків. Крім розробки спільного законодавства, Гаазька програма була сфокусована на поглибленні солідарності країн ЄС у

вирішенні міграційних питань і передбачала функціонування низки фінансових програм взаємодопомоги [139].

Європейський міграційний режим зазнав істотних реформ у 2007 р. з огляду на створення спільної європейської системи надання притулку (CEAS), що охоплює положення Дублінської конвенції, директиви щодо процедури надання притулку, а також Європейський фонд біженців та Європейське бюро з питань надання притулку (European Asylum Support Office). Відповідно до положень Дублінської конвенції, прохач притулку зазвичай повинен просити притулок в першій країні ЄС, за так званим принципом першого прихистку («one-stop»), з метою запобігання подачі декількох заяв однією особою. У разі виявлення (за допомогою бази даних EURODAC) факту подання кількох заявок на отримання притулку в різних країнах, така особа повинна бути доправлена транзитом через інші країни ЄС до країни першого звернення [379].

Вказаний процес покладає відповідальність за обробку заявок про надання притулку на держави, що знаходяться на кордоні ЄС з третіми країнами, особливо на півдні і південному сході, куди прибуває багато осіб, які шукають притулок. Втім, згідно постанов Європейського суду з прав людини та Європейського Суду (СЕС), практика такого роду повернення прохачів притулку була припинена у випадку Греції (2011 р.) на підставі неможливості гарантувати основні права мігрантів. З тих же причин, повернення мігрантів до Італії, Угорщини, Польщі та Мальти також були припинені на нетривалий термін. Окрім того, Верховний комісар ООН у справах біженців (УВКБ) закликав до припинення повернення прохачів притулку до Болгарії в результаті погіршення ситуації, викликаної збільшенням потоків біженців з Сирії [382].

Четвертий період становлення спільної міграційної політики ЄС розпочався з прийняття Лісабонського договору, що вніс суттєві зміни у порядок її формування. Згідно з цим договором, питання міграції повністю перейшли до компетенції спільноти, розширилися права та можливості Європарламенту та Комісії. Зокрема, Парламент отримав повноваження зі «спільного прийняття рішень у сфері міграційної політики». Європейський Суд

отримав право видавати «попередні постанови» з питань міграції та надання притулку. Рада Європейського союзу отримала змогу визначати керівні напрями розвитку законодавства та оперативного планування у сфері свободи, безпеки та правосуддя, до якої належать і питання міграції [252].

Проте, в наступні роки після набуття чинності Лісабонського договору, міграційна політика фактично відродила міжурядовий підхід: з одного боку, зростала давня «вертикальна» напруженість у відносинах між національними урядами та європейськими інститутами, як щодо ступеня гармонізації так і змісту європейської політики, а з іншого, – виникали нові «горизонтальні» конфлікти між країнами-членами, зумовлені дивергенцією національних інтересів і дефіциту довіри в розширеному ЄС.

Лісабон виразно змінив інституційні «правила гри» [491], і можна було очікувати, що розширення прав та можливостей наднаціональних інститутів, які традиційно приймають ліберальний, навіть про-мігрантський підхід до міграційної політики призведе до покращення узгодженості та більш ліберальної політики. Проте, введення Парламенту в процес прийняття рішень не дало такого результату частково через те, що Парламент не використав свої нові повноваження, як цього очікували [491].

Окрім того, на час ратифікації Лісабонського договору діяла Стокгольмська програма 2009 р., що була прийнята у розпал фінансово-економічної кризи та продемонструвала небажання країн-членів ЄС форсувати співпрацю з міграційних питань. В основному зусилля ЄС у царині спільної міграційної політики в роки кризи зосереджувалися на збереженні уже досягнутих результатів та забезпеченні функціонування досягнутих домовленостей, зокрема Шенгенської системи [139]

Зауважимо, що п’ятирічні програми на зразок Стокгольмської, є політичними документами, тобто не належать до законодавства ЄС і, відтак, не є обов’язковими до виконання. Водночас, в них окреслено основні напрями спільної міграційної політики, засоби досягнення визначених цілей, передовсім, розробка та прийняття відповідного законодавства.

Визнання керівними установами ЄС комплексного характеру міграційних проблем зумовило поєднання інструментів внутрішньої, зовнішньої та безпекової політики як засобів виконання статутних завдань, пов'язаних зі створенням спільного політико-безпекового простору. Після 2011 р. у зв'язку із схваленням «Глобального підходу до міграції та мобільності» [263] пріоритетну увагу було зосереджено на розгалуженні діяльності європейських безпекових агенцій, зокрема «Європолу», «Євроюсту», «Фронтексу», «Євродаку» та інших.

Європейська рада 26-27 червня 2014 р. визначила стратегічні напрями законодавчого та оперативного планування у сфері свободи, безпеки і правосуддя на наступний період (2014-2020 рр. відповідно до фінансових перспектив ЄС), схваливши «Стратегічну програму для Союзу під час змін», що складається з п'яти пріоритетів, серед яких – «Союз свободи, безпеки та справедливості».

Професор Ф. де Брюкер назвав вказані пріоритети «Рекомендаціями з Іпра», на честь бельгійського містечка, де президент Європейської Ради проводив саміт з нагоди роковин Першої світової війни. «Рекомендації з Іпра» – це перспективні висновки з програм Тампере (1999 р.), Гаазької програми (2004 р.) і Стокгольмської програми (2009 р.), у яких Європейська Рада заклала основні напрями розвитку галузі свободи, безпеки та правосуддя [187].

Попереднє обговорення основних принципів «Рекомендацій» відбувалося в умовах, коли більшість зацікавлених сторін й сторонні спостерігачі поділяли переконання, що часи змінилися, і в розробці нової програми більше немає необхідності, оскільки простір свободи, безпеки та правосуддя досягли зрілості з імплементацією багатьох правових та політичних інструментів. Відтак акцент був зроблений на правильній транспозиції директив ЄС і ефективній реалізації відповідних норм. На відміну від попередніх програм, де містилися реальні пропозиції та плани, «Рекомендації з Іпра» були обмежені загальними деклараціями про наміри. Це засвідчило, що простір свободи, безпеки та

справедливості досяг стану зрілості. Розробка політичних програм втратила актуальність [187].

Офіційною причиною «мінімалістичного» характеру «Рекомендацій з Іпра» є швидке розширення європейської міграції та політики надання притулку за останнє десятиліття, що вимагає періоду консолідації. Відповідно темпи європейського законодавства випередили реалізацію їхніх положень у державах-членах, в результаті чого виник значний розрив між політикою і практикою, який було необхідно скоротити.

Ці події допомагають зрозуміти, чому до 2014 р. міграційна політика ЄС виглядала безсилою перед викликами міграційної кризи. Оскільки Стокгольмська програма закінчувалася у березні 2014 р., Комісія представила свої пропозиції щодо наступної п’ятирічної програми для простору свободи, безпеки та правосуддя, що різко відрізнялися від амбітних планів і змісту попередніх документів. Комісія виклала їх у документі під назвою «Відкрита та безпечна Європа: план дій щодо реалізації», де містилися декілька нових пропозицій, а також рекомендації щодо необхідності використання існуючих інструментів з метою забезпечення цілісності цієї програми [187].

Отже, огляд становлення іммміграційної політики ЄЕС/ЄС демонструє, що воно охопило чотири періоди, останній з яких триває до цього часу. Особливо впродовж актуального четвертого періоду спільна іммміграційна політика ЄС зазнала суттєвих змін, адже питання міграції повністю перейшли до компетенції спільноти, розширилися права та можливості Європарламенту, Європейської комісії та Європейського Суду. Спростився процес прийняття рішень у Парламенті, а Рада ЄС отримала повноваження визначати керівні напрями розвитку законодавства та оперативного планування у сфері свободи, безпеки та правосуддя, до якої належать і питання міграції. Негативним чинником у цьому періоді слід вважати виникнення та загострення міграційної кризи, що посилила напруженість між національними урядами та європейськими інституціями й продемонструвала розбіжності між державами-членами з питань розвитку європейської міграційної політики.

2.2. Нормативно-правове забезпечення міграційної політики ЄС.

Зміст, реалізація та розвиток нормативно-правової бази спільних політик ЄС, зокрема, міграційної політики, визначаються основними принципами права Союзу, серед яких превалювали принципи верховенства і прямої дії. Принцип верховенства права означав пріоритет права Співтовариства над нормами національного законодавства держав-членів. А принцип прямої дії права ЄС – безпосереднє застосування права ЄС на території держав-членів, дію норм права Співтовариства без будь-якої трансформації. В результаті реалізація вищезазначених принципів правової системи Євросоюзу дала змогу уникнути колізій законодавства Співтовариства та міжурядових договорів.

Всі джерела права ЄС утворюють взаємопов'язану систему, побудовану па ієрархічних принципах. Відповідно до панівної точки зору, джерела права ЄС поділяються на дві основні групи – первинне і вторинне право. До джерел первинного права Союзу, в першу чергу, треба зарахувати його установчі документи: Договір про заснування Європейського об'єднання вугілля і сталі 1951 р., Договір про заснування Європейського співтовариства 1957 р. (далі – Договір про ЄС), Договір про заснування Європейського співтовариства з атомної енергії 1957 р. (далі Договір про Євроатом) і Договір про Європейський союз 1992 р., Амстердамський договір (1997 р.), Ніццький та Лісабонський договори (2007 р.)[230]. Крім цього, до первинного права ЄС належить додаткове первинне право, положення якого також регулюють питання міграції. До нього зараховують, наприклад, ревізійні договори, за допомогою яких можуть вноситися поправки з різних питань, включаючи й міграцію, в Договір про Європейський Союз та інші установчі документи; договори про приєднання, на підставі яких в Європейський Союз вступають нові держави-члени, договори, що засновують Європейські Спільноти і деякі пов'язані з ними акти Договори про приєднання укладаються за згодою Європейського Парламенту між діючими державами-членами, з одного боку, та державами-кандидатами на вступ – з іншого.

Норми актів первинного права володіють вищою юридичною силою по відношенню до всіх інших норм Європейського Союзу, що містяться в актах вторинного права. Це повною мірою стосується питань регулювання міграції.

Під час становлення єдиної спільного ринку між кількома державами Європи природно виникло питання про співвідношення внутрішньодержавного і міжнародного законодавства. Римським договором 1957 р., в низці статей держави делегували частину національної компетенції органам Європейського Економічного Співтовариства (ЄЕС). До них, окрім інших, в першу чергу стосувалося переміщення робочої сили, тобто міграційні питання.

Співтовариство, у відповідності з Договором, було покликане забезпечити економічний розвиток, підвищення рівня життя і зміцнення зв'язків між країнами за допомогою створення «спільного ринку». В поняття якого, вкладаються чотири свободи: свобода руху капіталів, товарів, послуг і робочої сили. Що стосується положень, що безпосередньо зачіпають права мігрантів, в Договорі про створення ЄЕС закріплена заборона дискримінації людини за громадянством (ст. 12), проголошувалися свобода пересування громадян і працівників (ст. 39), соціальні права працівників (ст. 42), свобода вибору місця проживання (ст. 39 – 42), свобода руху послуг (ст. 49-55) і право на рівну оплату праці (ст. 141) [77].

Важливим заходом для становлення єдиного європейського міграційного простору було підписання Першої Шенгенської Угоди 14 липня 1985 р. між урядами країн Бельгії, Нідерландів, Люксембургу, Франції та Німеччини. Основою Угоди була Саарбрюкська конвенція, яку підписали два роки раніше Франція і Німеччина з метою скасування контролю на своїх внутрішніх кордонах.

Необхідно відзначити, що однією з особливостей першого Шенгенського договору є його рамковий характер, що закріплює кодекс загальних правил, на основі яких видають, розширюють та уточнюють нормативні акти. Для реалізації цієї мети Конвенцією спеціально створювався Виконавчий комітет.

Разом з тим Шенгенська Угода є першою ланкою в ланцюзі документів, що забезпечують вільне пересування осіб, товарів і послуг у рамках Співтовариства. Угода послужила основою для підписання наступного документа, який є головним правовим джерелом Шенгенського процесу – «Конвенції про застосування Шенгенської угоди від 14 червня 1986 р.».

Договір про створення Європейського Союзу був підписаний 7 лютого 1992 р. в голландському місті Маастрихті. У зв'язку з тим, що зі створенням ЄС, сильно розширилося коло суверенних повноважень, що переходили від держав до Союзу, практично у всіх державах введення в дію Договору потребувало додаткового внесення змін до тексту основних національних законів. Тим, не менше, незважаючи на всі складності, Договір був ратифікований всіма державами-членами Європейського співтовариства і набув чинності 1 листопада 1993 р.

Статтею 17 Маастрихтський договір закріпив громадянство Союзу, тобто кожна особа, що має громадянство держави-члена, ставала громадянином Союзу. У компетенцію Європейського Союзу увійшли багато питань в'їзду (і виїзду) на територію держав-членів громадян третіх країн, надання притулку. У розділі VI Договору «Положення про співробітництво в галузі правосуддя і внутрішніх справ» містилися положення, пов'язані зі свободою пересування осіб. Політика у сфері притулку, правила перетину зовнішніх кордонів і контролю на них, імміграційна політика (умови в'їзду, пересування, проживання, об'єднання сімей, працевлаштування іноземців, запобігання несанкціонованій міграції) були кваліфіковані Маастрихтським договором як питання, що становлять спільний інтерес і мають вирішуватись на міжурядовому рівні [75].

Так звана Друга Шенгенська Угода була ширшим документом, що містила 142 статті, об'єднані у вісім розділів. Основна мета угоди полягала у скасуванні перевірок на внутрішніх кордонах договірних сторін. Скасування внутрішнього прикордонного контролю відбувалася шляхом встановлення єдиного рівня контролю і єдиних умов в'їзду на зовнішніх кордонах. Однак країни-учасниці

залишили за собою деякі права і на самостійні рішення з урахуванням сформованих традицій і національних особливостей, що не суперечать пунктам Шенгенської угоди.

Безсумнівно, найбільш ефективним і універсальним методом регулювання імміграційного потоку є введення уніфікованих в'їзних документів для всіх держав Євросоюзу. Це питання і стало ключовим пунктом Шенгенської угоди, оскільки наявність візи було головним інструментом прикордонного контролю.

Угодою встановлювався принцип спільної візової політики. У зв'язку з цим виявилася необхідність їх уніфікації. Фактично передбачений договором механізм припускав поетапне досягнення єдності в цій галузі, направляючи національну політику в русло загальної політики ЄС. До введення єдиної візи Конвенцією передбачалося визнання національних віз договірних сторін.

Отримана в результаті прийняття договору система заходів з ефективного прикордонного контролю і вибіркового обмеження імміграції, названа «політикою контрольованої імміграції», була схвалена всіма країнами-членами Шенгенської групи в якості бази для спільних дій.

Певна форма співпраці в сфері міграційної політики та інформаційного обміну була передбачена введенням Шенгенської інформаційної системи (SIS) – комп'ютерної системи для обміну інформацією між поліціями країн-учасниць. Конвенцією вводилися загальні правила щодо обміну персональними даними, обміну даними в рамках поліції, а також обміну даними щодо біженців і у відношенні функціонування Шенгенської інформаційної системи.

Подальший розвиток Шенгену здійснювався за кількома напрямами. По-перше, це географічна спрямованість розширення. До країн, що підписали угоди, приєдналися Італія (1990 р.), Іспанія, Португалія (1991 р.) і Греція (1992 р.). Зі вступом нових членів в ЄЕС/ЄС, розширювалось і коло країн-учасниць Шенгенських угод. Данія, переосмисливши попередню позицію, разом з новими державами-членами ЄС-Австрією, Фінляндією, Швецією (1996 р.) – приєдналася до Шенгенської Конвенції.

У результаті прийняття нових членів число країн-учасниць Шенгенських угод досягло тринадцяти з п'ятнадцяти членів ЄС. Поза рамками Шенгену залишилися держави, що не приєдналися до Шенгенського процесу – Велика Британія та Ірландія.

Ірландія отримала право брати участь в окремих нормах Шенгенських угод згідно з Рішенням Ради, прийнятим у 2002 р. Правила «Шенгенських угод», які набувають обов'язкову силу для Ірландії – це головним чином норми правоохоронної спрямованості, присвячені співробітництву держав-членів у сфері боротьби зі злочинністю. Крім того, відповідно до прийнятого Рішення Ірландія була підключена до Шенгенської інформаційної системи. Великобританія аналогічний крок зробила ще в 2000 р [230].

У той же час Ісландія і Норвегія, не будучи членами ЄС, входять в створений разом з Данією, Фінляндією і Швецією північний паспортний союз, приєдналися до Шенгенської Конвенції. З метою збереження безвізового простору на півночі Європи було прийнято рішення допустити держави, які не є членами ЄС – Ісландію і Норвегію – до участі в Шенгенському процесі на правах асоційованих членів, уклавши з ними особливий договір.

Але приєднання держави до Шенгенської угоди не означало її автоматичне входження в Шенгенську зону. Тривалий процес ратифікації і практичні труднощі, пов'язані з виконанням попередніх умов угоди, привели до того, що функціонувати вона почала тільки з 1995 р. у межах окремих країн.

Результатом роботи Виконавчого комітету стало формування широкого кола юридичних норм, іменованих Шенгенськими досягненнями (*Schengenacquis*). Перш за все, вони охоплюють Шенгенську угоду «Про скасування перевірок на спільних кордонах» 1985 р., Шенгенську угоди 1990 р. про застосування Угоди 1985 р., а також договори про приєднання нових держав до Шенгенських угод та інших численних нормативних актів [175].

Договір, що передбачає гармонізацію заходів з боротьби з нелегальною імміграцією, охоплював підписання договорів про репатріацію з країнами-донорами. У квітні 1991 р., наприклад, було підписано угоду між

Шенгенськими країнами і Польщею, що зобов'язувало Польщу забрати нелегальних польських іммігрантів. У той же час на рівні держав-членів національними урядами продовжували укладатися двосторонні угоди з країнами-джерелами імміграції та транзитними країнами, з метою полегшення репатріації. Прикладом можуть слугувати договори, підписані Італією з Албанією і Туреччиною у 1996 р.

У результаті Шенгенських угод і реалізації міжурядових договорів на території Західної Європи сформувалося Шенгенський простір. Його можна охарактеризувати за двома ознаками. З одного боку, це «прозорість» внутрішніх кордонів, тобто відсутність особистих перевірок на кордонах, з іншого, – введення єдиного візового режиму на зовнішніх кордонах, тобто з країнами, що не входять в Шенгенський простір [175].

Не викликає сумніву той факт, що Шенгенські досягнення відіграють дуже важливу роль в правовій системі ЄС. Сфера, що охоплювала їх, традиційно ставилася до виключної компетенції держав, оскільки була основою національної безпеки. Разом з тим передача повноважень з регулювання цих відносин наднаціональному органу стала, безсумнівно, значним поступом у справі європейської інтеграції.

Шенгенські угоди, на початку як міжурядові договори, що перебувають поза рамками ЄС, справили величезний вплив на процес гармонізації міграційного законодавства держав-членів та формування єдиної правової бази у сфері міграційної політики в рамках ЄС.

Початково Шенгенський договір містив розділ присвячений питанням притулку. Проте згодом, підписавши Дублінську конвенцію (набула чинності 1997 р.), держави-члени ЄС погодились, що розгляд заяв шукачів притулку повинна брати на себе країна, яка дозволила їм в'їзд, тобто оформила візу, або перша країна в'їзду, у разі їх нелегального проникнення.

Застосування Дублінської конвенції викликало багато критичних зауважень. Представники правозахисних організацій вважали, що звузила можливості набуття статусу біженця в Європі. Оскільки спільних

міждержавних критеріїв надання статусу все ще не існувало, переїзди шукачів притулку з однієї країни до іншої демонстрували реальні відмінності у шансах набуття статусу біженця. Одночасно розроблялися механізми гарантій, які мали забезпечити прозорість об'єктивність і справедливість надання статусу біженця. Наприклад, одним з основних положень Резолюції Ради ЄС 1995 р. про мінімальні гарантії процедур надання притулку було забезпечення можливостей оскарження відмови у надання статусу біженця. Причому подання апеляції мало призупиняти виконання наказу про депортацію [230].

Важливим ревізійним договором, що змінив Маастрихтський та Римський договори, став Амстердамський договір, підписаний 2 жовтня 1997 р., що, зокрема, розширив перелік фундаментальних прав і основних свобод людини та зміцнення механізму їхнього захисту в праві ЄС [380].

Амстердамський договір регулює питання вільного руху осіб, контролю зовнішніх кордонів, імміграції, захисту прав громадян третіх країн, судової співпраці у цивільних справах. Раніше ці питання містилися у Главі VI Договору про Європейський Союз (правосуддя і внутрішні справи).

Спільна політика у сфері міграції передбачала справедливий розподіл витрат, спільні стандарти допуску членів сімей іммігрантів та працівників-мігрантів, спільні стандарти допомоги біженцям, забезпечення рівності прав громадян та іноземців, полегшення доступу до громадянства, підвищення рівня участі іноземців у політичному житті, недопущення дискримінації у працевлаштуванні, умовах проживання.

Варто відзначити, що в Амстердамському договорі широко зазначені положення про захист фундаментальних прав людини в суді. Зокрема, стаття 46 Маастрихтського договору отримала доповнення, дозволивши Суду ЄС застосовувати положення Європейської конвенції про захист прав людини й основних свобод при розгляді дій держав-членів, якщо такі дії підпадають під його юрисдикцію [230].

У додатках до договору, що належать до первинного права, містяться конкретизовані положення, що стосуються основних прав і фундаментальних

свобод людини. Зокрема, протокол 1997 р. щодо застосування окремих аспектів статті 14 Договору про заснування Європейського Співтовариства, гарантував Великій Британії та Ірландії право на здійснення прикордонних перевірок при в'їзді на їхню територію. Ним також передбачене право цих країн самостійно вирішувати питання про участь у процесі прийняття актів Співтовариства з питань візової політики, імміграції, притулку, цивільного судочинства [75].

Протокол 1997 р. про позицію Данії передбачає неучасть цієї держави у прийнятті та застосуванні актів вищезазначених питань, за винятком деяких аспектів візової політики.

Також в Амстердамському договорі спеціальним протоколом у право ЄС було інтегровано Шенгенський доробок і розподілено його між «першою опорою» (Розділ IV ДЄС «Візи, надання притулку, імміграція та інші питання, пов'язані з вільним пересуванням людей») та «третьою» (Розділ VI ДЄС: Положення про співпрацю у сфері юстиції та внутрішніх справ») [380].

У грудні 1998 р. на Віденському саміті ЄС був представлений план щодо ефективного впровадження положень Амстердамського договору в сфері свободи безпеки і справедливості. Це започаткувало ідею спільного європейського простору. Пріоритетним напрямом було поліпшення обміну статистичними даними й інформацією відносно імміграції і притулку.

1999 р. став переломним у процесі оформлення спільної міграційної політики. На саміті у Тампере (Фінляндія) було розроблено стратегію створення єдиного європейського простору свободи, безпеки та справедливості, і визначено короткотермінові та довготермінові цілі. Зокрема, було задекларовано, що ЄС має виробити спільну політику у сфері притулку та імміграції. Чотири складові такої політики: 1) співпраця з країнами походження мігрантів, 2) формування єдиної європейської системи надання притулку, 3) справедливе ставлення до громадян третіх країн, 4) ефективніший менеджмент міграційних потоків [380].

З метою реалізації виробленої у Тампере стратегії Європейська Комісія запропонувала спеціальний механізм зближення міграційних політик країн-членів. Документ складався з двох частин. У першій з них було визначено спільну керівну мету та принципи у чотирьох сферах: 1) управління міграційними потоками, 2) прийняття економічних мігрантів, 3) партнерство з третіми країнами та 4) інтеграція громадян третіх країн. Друга частина визначала інструменти досягнення поставлених цілей, зокрема, 1) розробку національних плинів, 2) прийняття спільних законодавчих рішень, 3) залучення європейських інституцій, 4) використання можливостей громадянського суспільства тощо [380].

Вже в травні 1999 р., коли вступив до дії Амстердамський договір, почались дискусії щодо вироблення нового договору, який повинен був у першу чергу підготувати інституційну структуру ЄС до майбутнього розширення. Договір було підписано 26 лютого 2001 р. у Ніцці.

Важливим здобутком цього Договору стало розширення сфери застосування голосування кваліфікованою більшістю в Раді ЄС. Так, під голосування більшістю підпадали такі питання, як вибори керівництва ЄС, контроль за бюджетом, надання фінансових послуг, а з 2007 р. – розподіл допомоги ЄЕС несприятливим регіонам. Однак, голосування на основі консенсусу залишилось у питаннях оподаткування, соціального забезпечення, імміграційної політики, торгівлі аудіовізуальною продукцією. Були розширені склад та компетенція Суду першої інстанції. Він став автономною судовою установою, і кількість його членів збільшилася [230].

Договір закріпив додаткові можливості для більш тісної співпраці окремих країн-членів Євросоюзу, які були започатковані Амстердамським договором.

Наступний етап формування єдиної міграційної політики ЄС розпочався у листопаді 2004 р. з прийняттям так званої Гаазької програми [478], що містила амбітні плани досягнення спільних політичних рішень у сфері міграції та притулку до 2010 р. У програмі були сформульовані завдання: створити єдину європейську систему притулку; розвивати легальну міграцію та боротися з

нелегальним працевлаштуванням; забезпечити інтеграцію громадян третіх країн; розвивати зовнішньополітичний вектор міграційної політики; удосконалювати менеджмент міграційних потоків. Варта уваги та обставина, що, на відміну від попередньої, до цієї програми включено пункти щодо легальної імміграції на територію ЄС та виокремлено зовнішньополітичний вимір міграційної політики. Відповідно до Гаазької програми нові держави-члени Євросоюзу мали повністю інтегруватися до Шенгенської системи, а контроль на кордонах між ними припинявся.

Для реалізації Гаазької програми у червні 2005 р. Європейська Рада затвердила План дій, відповідно до якого впродовж п’яти років було передбачено створити прозорі та зрозумілі спільні правила легальної імміграції . На виконання плану дій 1 вересня 2005 р. Єврокомісія затвердила пакет ініціатив щодо спільних стандартів повернення іноземців, які нелегально перебувають у країнах ЄС, а також розглянула питання інтеграції іммігрантів та співробітництва в сфері міграції [230].

Лісабонський договір (2007 р.), – Договір про функціонування Європейського Союзу (ДФЕС) [77], окрім іншого, закріпив повноваження ЄС на кордонах, з питань надання притулку та імміграції. Зокрема, у статті 80, йдеться про те, що ЄС прагне до «принципу солідарності і справедливого розподілу відповідальності» як основного принципу з міграційної політики. Міграція стала виключною компетенцією спільноти, тобто передбачає розширення прав і можливостей Європарламенту та Комісії. Парламент отримав повноваження «щодо спільного прийняття рішень у сфері міграційної політики», тобто він голосує за законодавством з Радою, і відповідно до процедури ГКБ, при чому поодинокі держави-члени не можуть накласти вето на закон. Юрисдикція Європейського Суду була розширена, зокрема, дозволяючи йому видавати «попередні постанови» з питань міграції та надання притулку. Це дає можливість більш активну роль СЄС і можливість того, що він буде видавати постанови, які обмежують виконавчу гілку влади держав-членів [252].

Однак, у 2008 р. під час головування Франції у Раді було подано пропозицію щодо відновлення контролю над порядком денним з питань міграції разом з Пактом про імміграцію і надання притулку. Це продемонструвало, що національні уряди окремих держав не мали наміру віддати власні повноваження наднаціональним інституціям Союзу. Дійсно, починаючи з 2009 р., спостерігалася низка предметних конфліктів між державами-членами і європейськими інституціями, зокрема, щодо внутрішніх кордонів у Шенгенській зоні, візової політики щодо Західних Балкан, приєднання Болгарії та Румунії до Шенгену, «спільної відповідальності» з надання притулку і правил вільного переміщення осіб [139].

Отже, в якості основних джерел первинного права сучасного Європейського Союзу, його «конституції», виступають три взаємопов'язаних документи – ДЕС і ДФЕС: установчі документи, або «Договори», на підставі яких створена і функціонує ЄС, Хартія ЄС про основні права, яка підтверджує і закріплює в зрозумілій для кожної людини формі основоположні права особистості, які повинні дотримуватися в процесі всієї діяльності ЄС [230].

Установчі документи («Договори») укладено на необмежений термін (ст. 53 ДЕС, ст. 356 ДФЕС), що не виключає можливості внесення в них в майбутньому поправок відповідно до встановленої процедури перегляду (див. Нижче). Дія Хартії також не обмежена будь-яким терміном.

Таким чином, інтеграція в Європі, розпочата з вузько спрямованих сфер, поступово охоплювала практично всі сфери політики держав. У той час як первинне право Європейського Союзу визначає основоположні питання політики в сфері міграції, вторинне – детально регламентує статус мігрантів. До джерел вторинного (або похідного) права Європейського Союзу належать документи, які приймаються відповідно до установчих договорів і не суперечать їм. Незважаючи на вторинність, регламенти, директиви та інші акти вторинного права виступають найбільш динамічним компонентом правової системи Європейського Союзу, саме за допомогою них наддержавні інститути

Союзу здійснюють регулювання суспільних відносин з питань, віднесених до компетенції цієї інтеграційної організації.

До вступу в силу Лісабонського договору 2007 р., що значно спростили внутрішній устрій і функціонування ЄС, система правових актів Союзу мала більш широкий і різноманітний характер [77].

Крім розглянутих вище регламентів, директив, рішень, рекомендацій і висновків інститути ЄС видавали правові акти і в інших формах. Хоча подібні форми з 1 грудня 2009 р. (з дня набрання чинності Лісабонським договором) більше не використовуються, видані в них документи зберігають силу аж до закінчення терміну їхньої дії або (якщо вони були безстроковими) аж до заміни сучасними правовими актами ЄС.

За аналогією з первинним правом, вторинне складається з двох частин: правові акти інститутів і нормативні договори. Нормативні договори в залежності від суб'єктів, що їх укладали, поділяються на три види: угоди Європейського Союзу з третіми країнами, додаткові конвенції між державами-членами та між інституційні договори.

Спеціальні додаткові конвенції укладалися між державами-членами у випадках, коли інститути Союзу не були уповноважені видавати нормативні акти з яких-небудь питань. Можливість підписання такого роду документів передбачена в Договорі про ЄС 1957 р. (ст. 295) та Договорі про Європейський Союз 1992 р. (ст. 34). Як приклад можна назвати Шенгенські угоди, які спочатку не входили в правову систему Європейського Союзу.

Основною формою нормотворчої діяльності інститутів ЄС є правові акти. Чинна система правових актів наднаціональних інститутів ЄС охоплює правові акти Європейських співтовариств, правові акти з питань спільної зовнішньої політики і політики безпеки Європейського Союзу, правові акти в рамках співпраці поліцій і судових органів в кримінально-правовій сфері.

Акти вторинного права Європейського Союзу про міграцію, складаються з актів, що регулюють правове становище всіх мігрантів з третіх країн, незалежно від підстави їхнього знаходження в країні, а також актів, які

регулюють правове становище певних груп мігрантів. При цьому слід звернути увагу, що акти, що належать до другої групи, регулюють правове становище окремих категорій мігрантів.

Стаття 62 частина 2 Договору про ЄС закріплює обов'язок Ради прийняти правила щодо віз для тривалого перебування громадян третіх країн терміном не більше 3 місяців. В даному контексті необхідно було визначити список країн, громадяни яких зобов'язані мати візу для перетину зовнішніх кордонів держав-членів, та переліку країн, громадяни яких звільняються від цієї вимоги. Визначення списку країн, громадяни яких зобов'язані мати візу для перетину зовнішніх кордонів держав-членів засноване на уважному, індивідуальному вивченні різних критеріїв, пов'язаних з нелегальною імміграцією, громадською безпекою, і зовнішніх відносинах Європейського Союзу з третіми країнами.

15 березня 2001 р. був прийнятий Регламент Ради № 539/2001 «Про встановлення переліку третіх країн, громадяни яких зобов'язані мати візу для перетину зовнішніх кордонів держав-членів, та переліку країн, громадяни яких звільняються від цієї вимоги» [415], який замінив Регламент Ради № 574/1999, що мав аналогічну назву.

У ЄС діє особливий порядок прийняття рішення про надання віз апатридам і біженцям, залежно від того, в якій державі проживала особа і які держава видала йому документи. Компетенція держав-членів Європейського Союзу поширюється на прийняття рішення про можливі винятки із статей 1 і 2 Регламенту № 539, щодо власників дипломатичних паспортів, екіпажів цивільних літаків і водних суден, членів екіпажів літаків і учасників термінових або рятувальних робіт при виникненні будь-якого лиха або події, екіпажів цивільних суден, що здійснюють судноплавство в міжнародних водах, власники перепусток, що видані деякими міжурядовими організаціями їх офіційним особам.

Важливим елементом політики держави у сфері регулювання законної міграції, а також попередження та боротьби з нелегальною імміграцією, є створення єдиного формату дозволу на проживання, заснованого на

високотехнологічних стандартах. 13 червня 2002 р. був прийнятий Регламент № 1030/2002 «Про встановлення єдиного формату дозволів на проживання для громадян третіх країн» [449].

У рамках дотримання правил захисту інформації особа, яка отримала дозвіл на проживання, має право уточнювати особисті дані, що містяться в документі, які в разі потреби можуть бути змінені або видалені.

Положення даного Регламенту не поширюються на громадян третіх країн, які є членами сімей громадян Європейського Союзу і користуються своїм правом на вільне переміщення; громадяни країн-членів Європейської Асоціації Вільної Торгівлі – учасника Угоди про Європейському Економічному Співтоваристві та члени їхніх сімей, які користуються правом на вільне переміщення; громадяни третіх країн, які звільнені від обов'язку мати візу, відповідно до Регламенту (ЄС) Ради № 539/2001 та перебуватимуть у Європейському Союзі терміном не більше трьох місяців [132].

Директива Ради 2003/109/ЕС1 від 25 листопада 2003 р. «Про статус громадян третіх країн, що проживають на довгостроковій основі» визначає умови отримання громадянами третіх країн в країні-члені ЄС статусу особи, що проживає на довгостроковій основі, а також умови перебування таких осіб в інших країнах-членах Союзу. У зв'язку з тим, що в Директиві зустрічається велика кількість термінів, стаття 2 містить положення-дефініції багатьох понять. В ній визначені такі поняття, як: громадяни третіх країн, особа, яка проживає на довгостроковій основі, перша держава-член, друга держава-член, члени сімей, біженець, довгостроковий дозвіл на проживання та інші [409]. У Директиві особливо відзначається факт застосування її положень тільки до осіб, які легально перебувають на території держави, що входить до ЄС.

У випадках виявлення неправдивого шляху отримання статусу особи, яка проживає на довгостроковій основі, наявності підстав для депортації особи або відсутності її на території ЄС протягом 12 місяців довгостроковий резидент втрачає свій статус. Значення отримання статусу особи, яка проживає на довгостроковій основі, полягає в тому, що дана особа зрівнюється в своїх

правах з громадянами ЄС у питаннях найму на роботу; отримання освіти і грантів, проходження стажування; визнання професійних дипломів, сертифікатів та інших кваліфікацій, відповідно до національного законодавства; соціальної підтримки та захисту у відповідності з національним законодавством; податкових пільг; доступу до товарів і послуг, а також програмам отримання житла; свободи асоціацій і членства в організаціях, які представляють робітників або роботодавців, або організаціях, члени яких займаються специфічною діяльністю, в рамках законодавства країни Європейського Союзу про суспільну політику і політику безпеки; вільного пересування по території країни-члена ЄС, обмеженого законом задля безпеки. Слід звернути увагу, що національним правом можуть бути закріплені обмеження при прийнятті на роботу, якщо за національним законодавством певний вид діяльності може здійснюватися тільки громадянами Європейського Союзу. Крім того, доступ до отримання освіти або стажування може бути обмежений відповідно до рівня володіння державною мовою [409].

Слід зазначити, що уповноважені органи держави-члена ЄС можуть прийняти рішення про депортацію довгострокового резидента в разі, якщо він становить небезпеку державній політиці або громадській безпеці. Однак, по-перше, таке рішення не повинно ґрунтуватися виключно на економічних причинах, а по-друге, при прийнятті такого рішення повинні враховуватися: термін перебування на території держави-члена ЄС, вік особи, наявність зв'язку з країною проживання та відсутність такого з країною походження.

Важливо підкреслити право держав-членів ЄС надавати особам дозвіл на проживання на визначений або необмежений термін на більш сприятливих умовах, ніж ті, які закріплені в розглянутій Директиві 2003/109/ЄС. Але це не буде впливати на правила проживання цих осіб в інших державах-членах, тому до них у такому випадку застосовується загальний порядок, закріплений вищевказаною Директивою [409].

Довгостроковий резидент має право протягом трьох місяців проживати на території другої держави-члена Європейського Союзу. Після закінчення

зазначеного строку при бажанні резидента залишатися в тій же державі, він повинен дотриматися визначеної процедури.

До осіб, які подали клопотання про отримання дозволу на проживання в другій державі-члені ЄС, можуть бути висунуті такі вимоги, як наявність стабільного і регулярного джерела доходів і медичного страхування. Окремою умовою є відвідування мовних курсів.

Друга держава-член ЄС зобов'язана інформувати про надання дозволу на проживання першу державу-члена ЄС. Що стосується членів сімей таких осіб, то у випадку, якщо шлюб не був укладений у першій державі-члені ЄС, до них застосовуються положення Директиви 2003/86/ЄС «Про право на возз'єднання сім'ї». В інших випадках члени сім'ї мають право на довгострокове проживання [446].

Для визначення умов, за якими громадяни третіх країн, які законно проживають в одній з країн ЄС, можуть користуватися своїм правом на возз'єднання з сім'єю 22 вересня 2003 р. була прийнята Директива Ради 2003/86/ЄС «Про право на возз'єднання сім'ї». Вона була заснована на фундаментальних правах і принципах, закріплених, зокрема, у статті 8 Європейської конвенції про захист прав людини, і основних свобод та Хартії фундаментальних прав ЄС [448].

Положення Директиви поширюють свою дію тільки на спонсорів, які мають дозвіл на проживання терміном на один рік або більше, та мають обґрунтований намір отримати дозвіл на постійне проживання, незалежно від статусу членів їхніх сімей. Спонсором, відповідно до Директиви, не є особа, яка подала клопотання про надання статусу біженця, та особа, якій дозволено проживати в країні ЄС у зв'язку з необхідністю надання тимчасового захисту або подала клопотання про надання такого захисту.

Після отримання посвідки на проживання, члени сім'ї отримують на тих же умовах, що і спонсор, доступ до навчання та працевлаштування. Не пізніше, ніж після закінчення 5 років резиденції, в разі проживання в країні ЄС на

підставі права на возз'єднання сім'ї, члени сім'ї спонсора і повнолітні діти можуть клопотати про надання їм автономного дозволу на проживання.

Держави ЄС можуть відмовити у в'їзді та проживанні на підставі права на возз'єднання сім'ї або позбавити вже чинного дозволу на проживання, якщо спонсором не виконуються закріплені в Директиві вимоги. Крім того, підставами настання відповідальності можуть служити надання неправдивої інформації, документів, а також факт укладення шлюбу чи адаптації (усиновлення/удочеріння) з єдиною метою отримання дозволу на проживання в країні ЄС. Зокрема, для боротьби з явищем фіктивних шлюбів у ЄС була прийнята відповідна Резолюція Ради 97 / С 382/01 від 4 грудня 1997 р [408].

Серед осіб, що бажають в'їхати на територію ЄС є значна кількість робітників-мігрантів. Стаття 15 Хартії фундаментальних прав ЄС закріпила право вибору заняття і право на працю. Однак, враховуючи те, що високий рівень безробіття сприяв підвищенню попиту на вакансії для громадян Спільноти, Рада прийняла Резолюцію від 20 червня 1994 р. «Про обмеження допуску громадян третіх країн на територію країн Європейського Союзу для найму на роботу». Держави-члени ЄС будуть розглядати клопотання громадян третіх країн про отримання дозволів на роботу, тільки у випадку, якщо ці вакансії не можуть бути зайняті громадянами ЄС, або не громадянами, що вже знаходяться на його території [149].

У розглянутому контексті вакансії пропонуються сезонним робітникам, особам, які проходять практику, прикордонним працівникам, та особам, які працюють в міжнародних компаніях, які тимчасово переводяться на роботу в підрозділ, що знаходиться на території ЄС.

Ураховуючи значення навчання громадян третіх країн в ЄС, здійснюється цілеспрямована правова політика регулювання статусу студентів, школярів і осіб, які проходять практику під час канікул. Їхній правовий статус регулюють Рішення Ради 92/795/11 від 30 листопада 1994 р. «Про загальну акції, прийнятої Радою на основі Договору про Європейський Союз про можливості подорожей для школярів з третіх країн, що проживають у державі-члені» і Резолюція Ради

від 30 листопада 1994 р. «Про допуск на територію держави-члена громадян третіх країн з метою навчання » [181].

Національні законодавства держав-членів Союзу в галузі регулювання прийняття громадян третіх країн на навчання повинні спиратися на принципи, встановлені розглянуті Резолюцією і не можуть змінювати ці принципи в бік послаблення в своїх законодавчих актах.

Слід зазначити, що положення Резолюції Ради від 30 листопада 1994 р. «Про допуск на територію держави-члена громадян третіх країн з метою навчання» не поширюються на осіб, які користуються правом свободи пересування на території ЄС, а також громадян третіх країн, які були допущені на територію Союзу з метою возз'єднання сімей [181].

Дозвіл на проживання для студентів обмежений терміном навчання. Якщо період навчання більше одного року, дозвіл на проживання, виданий строком на один рік, може щорічно продовжуватися. Підставою продовження є доказ відповідності студента всім необхідним вимогам, а також належна успішність, передбачена програмою відповідного вишу.

Після закінчення або припинення навчання, громадянин третьої країни повинен залишити державу-члена ЄС, однак, якщо він захоче повернутися до неї, він повинен подати клопотання про повторний в'їзд.

Інше важливе питання щодо студентів-іноземців – це питання дозволу на працевлаштування на території приймаючої держави ЄС. У державах Євросоюзу студентам з третьої країни дозволено влаштовуватися на короткострокову або допоміжну роботу. Така робота не повинна впливати на тривалість навчання, а заробіток не повинен надавати можливість студентам оплачувати власне навчання.

З метою закріплення для школярів з третіх країн, що проживають на території однієї держави Європейського Союзу, умов в'їзду та тимчасове перебування в інших державах-членах було прийнято Рішення Ради 94/795/ЄЕС від 30 листопада 1994 р. «Про можливості подорожей для школярів з третіх країн, що проживають в державі-члені ЄС». У ньому, зокрема, йдеться, що

жодна держава ЄС не може вимагати отримання візи від школярів з третьої країни, які проживають в одній з країн ЄС, і бажають в'їхати на територію іншої держави-члена для короткострокового візиту або з метою транзиту. Однак, школярам може бути відмовлено в дозволі на в'їзд, якщо не дотримано не тільки вимог, закріплених у Рішенні Ради 94/795/ЄС, але й додаткових вимог, встановлених на національному рівні відповідної держави [181].

Інтеграція громадян третіх країн у державах-членах ЄС є однією із складових частин міграційної політики. Законодавство ЄС щодо інтеграції складається з Директив Ради: 2000/78/ЕС від 27 листопада 2000 р. «Про створення спільної системи рівності при прийомі на роботу», 2000/43/ЕС від 29 червня 2000 р. «Про імплементацію принципу рівного ставлення між людьми, незалежно від расової або етнічної приналежності» [230]. Практично щорічно Комісія направляє Раді, Європейському Парламенту, Європейському Економічному і Соціальному Комітету та Комітету регіонів повідомлення, що зачіпають питання інтеграції. Такі повідомлення носять інформаційний характер. Ґрунтуючись на чинній у ЄС правовій базі, повідомлення пропонують можливі варіанти для підвищення ефективності роботи актів права, як на рівні Союзу, так і на рівні держав-членів.

У сучасній світовій практиці можна виділити три основні моделі інтеграції іноземних громадян в громадське і політичне життя держави: етнічна, республіканська і полікультурна моделі.

Відповідно до етнічної (німецької) моделі, громадянська приналежність ґрунтується, насамперед, на спорідненості («право крові»), а також на мовній, культурній і релігійній спільності. В основу надання громадянства у республіканській (французької) моделі, покладена ідея приєднання до суспільного договору («право ґрунту»). У цьому випадку всі форми так званої етнічної ідентифікації витісняються зі сфери державної у сферу приватну, а метою політики є акультурація, а потім і асиміляція кожного іммігранта через школу та інші громадські інститути.

Полікультурна (англосакська) модель заснована на визнанні того факту, що всі групи в суспільстві володіють рівними цивільними правами на збереження своєї ідентичності та культурної самобутності. Ці права можуть бути закріплені в законодавчих актах держави. Прикладами країн, де діє полікультурна модель інтеграції, є Австралія, Канада, США, Швеція.

Сьогодні відбувається становлення й подальший розвиток візової інформаційної системи (ВІС) в Європейському Союзі. Рішення про створення спільної візової ідентифікаційної системи було засновано на положеннях Висновку Ради до Комісії від 20 вересня 2001 р. 28 лютого 2002 р. Рада прийняла план щодо боротьби з нелегальною імміграцією і переміщенням осіб у Європейському Союзі.

ВІС має на меті створення ефективного інструменту реалізації боротьби з контрабандою, за допомогою поліпшення інформаційного обміну про видачу віз у консульських установах та на контрольних пунктах кордонів; сприяння реалізації Регламенту Ради (ЄС) N0343/2003, що закріплює компетенцію держав при вирішенні питання про надання статусу біженця; реалізації ідентифікації та документації інформації про нелегальних мігрантів без документів та спрощенню адміністративних процедур щодо повернення громадян третіх країн; а також здійснення ефективного управління спільної візової політики, забезпечення внутрішньої безпеки та боротьби з тероризмом [230].

Регламент (ЕС) № 767/2008 Європейського Парламенту і Ради від 9 липня 2008 р. щодо ВІС і обміну даними між країнами-членами Шенгенської угоди доповнюють Правила зі створення правової бази, що дають змогу компетентним органам країн-членів Шенгенської угоди та Європейському поліцейському управлінню мати доступ до ВІС [230].

Як уже йшлося, до вступу в силу Лісабонського договору 2007 р., що значно спростив внутрішній устрій і функціонування ЄС, система правових актів Союзу мала більш широкий і різноманітний характер. Найбільш важливе значення серед колишніх форм правових актів мають рамкові рішення основи

законодавства ЄС в кримінально-правовій сфері. За своїми юридичними властивостями рамкові рішення були аналогом директив, тобто підлягали трансформації в правові акти держав-членів. У той же час, на відміну від директив, положення рамкових рішень ні в якому разі не могли мати прямої дії.

Сьогодні зберігає силу більше 20 рамкових рішень, відповідно до яких держави-члени внесли зміни і доповнення в свої кримінальні та кримінально-процесуальні закони: рамкові рішення про кримінальну відповідальність за фальшивомонетництво, тероризм, торгівлю людьми та інші злочинні діяння, про європейський ордер на арешт , про статус потерпілих в кримінальному процесі і т.д. Після вступу в силу Лісабонського договору рамкові рішення більше не видаються, а основи законодавства ЄС в кримінально-правовій сфері, як і в інших областях, приймаються в формі директив [77].

Таким чином, всі акти про міграцію, що належать до вторинного права Європейського Союзу можна класифікувати на дві групи відповідно до об’єкту правового регулювання.

До першої групи належать акти, що мають спільний об’єкт правового регулювання, тобто ті, що регулюють правове становище всіх мігрантів з третіх країн, незалежно від підстав їхнього знаходження в країні. У даній групі також виділяються дві підгрупи актів: перші адресовані в першу чергу самим мігрантам і ними реалізуються, наприклад, акт, що закріплює перелік третіх країн, громадяни яких повинні мати візу для перетину зовнішніх кордонів держав-членів, та перелік країн, громадяни яких звільняються від цієї вимоги. В другу підгрупу можна віднести об’єднані акти вторинного права, що безпосередньо стосуються міграції, і які реалізуються спеціально уповноваженими органами Європейського Союзу та держав-членів.

До другої групи належать об’єднані акти інститутів ЄС, які мають спеціальний об’єкт правового регулювання, тобто правове положення певних груп мігрантів, таких, наприклад, як громадяни третіх країн, що проживають в ЄС на довгостроковій основі, на підставі возз’єднання сім’ї або з метою отримання освіти.

Крім того, спираючись на наявність великої кількості актів у Європейському Союзі, що регулюють досить широкий спектр правових питань, які зачіпають міграцію, а також, враховуючи їхню ефективність при реалізації, можна дійти висновку про наявність в ЄС системи міграційного права і загальної міграційної політики. Втім, для спрощення застосування всіх правових положень, що регулюють міграцію, доцільно провести кодифікацію джерел міграційного права ЄС. Йдеться про узагальнення всіх міграційних норм в єдиному кодексі законів про міграцію. На сучасному етапі, зокрема, уже здійснюється розробка регламенту, який об'єднає правила перетину фізичними особами державних кордонів, що скасує низку прийнятих документів ЄС з цих питань.

2.3. Механізми реалізації міграційної політики ЄС.

Значення Європейської міграційної політики постійно зростає. Очевидно, що питання управління міграцією, надання притулку і захист внутрішніх кордонів безпосередньо торкається інтересів всіх країн-членів ЄС. Перш за все, це стосується безпеки зовнішніх кордонів і боротьби з нелегальною міграцією. Однак, як показує досвід, окремим державам складно відмовлятися від національного законодавства та прийняти регулювання цих питань з боку інституцій ЄС. Найважче виробити спільну стратегію, особливо коли йдеться про регулювання трудової міграції. Крім того значною перешкодою є різне політичне поле формування спільної міграційної політики в державах-членах ЄС.

За останні 20 років відбулася низка істотних змін, які призвели до збільшення числа суб'єктів, залучених до законотворчої сфери міграційної політики, а також до трансформації їхньої взаємодії. З прийняттям кожного наступного договору, держави-члени ЄС передавали все більшу відповідальність за процеси прийняття рішень до наднаціональних суб'єктів, які керувалися інтересами усього ЄС. Ці зміни в «конституційному виборі» пояснюють динаміку інтеграції у сфері міграційної політики.

На початку 1990-х рр., тільки 12 держав-членів співпрацюювали у імміграційній політиці в рамках міжурядових переговорів, де кожна з країн володіла правом вето.

У період з 1990 по 2010 рр. значно змінилися форми взаємодії і диверсифікація участі акторів у формуванні політики. У результаті низки проведених міжурядових конференцій, держави-члени крок за кроком зрозуміли, що міграція повинна розглядатися на рівні ЄС.

Перша «фаза» еволюції спільної імміграційної політки передбачала формування міграційної політики в рамках політики юстиції та внутрішніх справ ЄС у період до і після Маастрихтського договору (1992 р.).

Механізми, викладені в Маастрихтському договорі відображають інтерес держав-членів в міждержавному співробітництві. Так звана «третя опора» інституціоналізувала співробітництво в галузі юстиції та внутрішніх справ на рівні ЄС. Договір визначив, що, крім питань контролю кордонів та надання притулку, імміграційної політики і політики щодо проживання громадян третіх країн в ЄС повинні вирішуватися на рівні ЄС. Крім того, держави-члени визначили, що резолюції і рішення повинні бути ухвалені одноголосно Радою [75].

Завдяки Маастрихтському договору, Комісія була залучена до формування політики не лише як спостерігач і учасник дискусій у переговорах більшості робочих груп Ради, але їй було надано право ініціювати політику спільно з Радою. Тим не менше, право Комісії вносити пропозиції було обмежене, оскільки їй ще не вистачало персоналу і ресурсів, щоб належним чином поширювати законодавство ЄС в галузі юстиції та внутрішніх справ. Крім того, необов’язковий характер правових актів, які могли бути прийняті відповідно до договору в подальшому скоротило роль інституції ЄС у формуванні політики. Тому Комісія залишалася слабкою з огляду на її вплив у розвитку політики у новоствореній сфері політики ЄС щодо питань юстиції та внутрішніх справ [75].

Другий етап почався після ратифікації Амстердамського договору у 1999 р. Раду було вповноважено приймати юридично обов'язкові директиви у цій сфері політики. Наднаціональні суб'єкти, такі, як комісії та Парламент, поступово набували повноважень (ДЕС ст. 67). Крім того, попередні постанови Європейського суду могли бути імплементовані національними установами останньої інстанції (ДЕС ст. 68, ст. 234). Перехід до спільної політики означав, що країни-члени приймають рішення з міграційнійної політики за допомогою голосування кваліфікованою більшістю (QMV) в Раді і що Парламент братиме участь у процедурі прийняття рішень [75].

Тим не менше, держави-члени спочатку обережно поступалися своєю владою у формуванні імміграційної політики на користь наднаціональних суб'єктів. Тому вони прагнули зменшити вплив наданий Європейському суду, Парламенту і Комісії. Участь Європейського суду було скорочено у тому аспекті, що тільки суди останньої інстанції могли посилатися на рішення Європейського Суду. Держави-члени остерігалися, що інституції ЄС можуть надмірно застосовувати «інтеграційні перспективи» у питаннях міграції, як вже було у випадку з експансивним рішенням щодо вільного пересування громадян ЄС [388]. Повне залучення Парламенту та Комісії було також обмежене протягом перших п'яти років після імплементації договору. Цей період часу був інтерпретований державами-членами як випробувальний термін [272].

«Випробувальний» означає, що роль Європарламенту була обмежена до висловлювання позиції (консультаційна процедура). Тобто він став повноцінним спів-законодавцем у процедурі спільного прийняття рішень. Крім того, Комісія ділила своє право ініціювати політику з державами-членами. Право вето держав-членів залишалося, як і одноголосне голосування в Раді. Те, що голосування кваліфікованою більшістю не одразу вступило в силу розглядається як головна «пастка» на шляху ефективного вирішення проблем. Актуальні зміни у бік створення спільної політики з легальної міграції вперше були реалізовані в 2004 р., даючи Комісії виключне право ініціювати політику з пропозиціями щодо імміграційного законодавства. Зміни щодо QMV та

спільного прийняття рішень відбулися пізніше – у 2009 р. за умовами іншого Амстердамського договору.

Підсумовуючи інституційні зміни, Г. Папагіані [388] стверджує: «немає жодних сумнівів, що Амстердамський договір є поворотним пунктом, початком кінця, свого роду Рубіконом для інтергаверменталізму в сфері юстиції та внутрішніх справ і народження міграційної політики Співтовариства».

Третій етап передбачає процес прийняття нових компетенцій наднаціональними суб'єктами. На цьому етапі, держави-члени перейшли до QMV в Раді, оскільки таке голосування передбачало більшу ефективність, ніж прийняття рішень відповідно до вимоги одностайності. Тобто з 2009 р. всі питання стосовно правил перетину кордонів та умов проживання громадян третіх країн вирішується відповідно до новий умов прийняття рішень.

У той же час, інші наднаціональні суб'єкти, такі як Європейський парламент і Європейський Суд, отримали більші права. Європарламент набув право брати участь у процесі прийняття рішень з процедурою спільного прийняття рішень.

Єдине обмеження стосується трудової міграції, для яких держави-члени зберегли за собою право визначати фактичні обсяги «допуску» (квоти). На переконання А. Німана, QMV було запроваджене в результаті функціонального тиску, що випливає з розширення ЄС, коли ще 13 країн приєдналися до переговорів у 2004 р. Ймовірно, країни-члени остерігалися, що це призведе до збільшення хаосу у процесі формування політики [379].

Новий метод голосування був покликаний спростити прийняття рішень, оскільки односторонні вето більше не гальмували б цей процес. Адже у випадку одностайності є необхідним «конструктивне утримання», яке полягає у тому, що держава-член повинна е вдаватися до дій, котрі можуть зашкодити належному застосуванню рішення, яке ухвалене без її участі. Кожен член Ради, який утримався під час голосування, може викласти свою позицію в офіційній заяві, і в цьому випадку він не зобов'язаний до виконання рішення, але вважається, що він погоджується з його обов'язковістю для ЄС загалом. У

випадках, якщо кількість членів Ради, які заявили, що не братимуть участь у схваленні рішення, становить понад третину голосів, рішення не ухвалюють. Рішення ж, що спричиняють наслідки воєнного чи оборонного характеру, повинно бути ухвалено тільки на основі принципу одностайності.

Процедура ухвалення рішень кваліфікованою більшістю голосів відзначається складністю. Вона стала правилом під час ухвалення важливих рішень політичного характеру, які стосуються, наприклад, заходів щодо завершення формування єдиного внутрішнього ринку. Кворум становить половина плюс один член Ради, тобто зазвичай 8 міністрів. Під час голосування прийнято так звану «систему зважених голосів», які повинні забезпечити рівновагу між великими та малими країнами. При цьому кожній державі належить певне число голосів залежно від його населення й економічного потенціалу.

Іншим аспектом є звернення до Європейської Ради у випадку відсутності кваліфікованої більшості. Якщо член Ради заявляє, що з важливих причин національної політики він має намір виступити проти ухвалення рішення, що вимагає кваліфікованої більшості, Рада може запропонувати передати це питання до Європейської Ради з метою ухвалення одностайного рішення.

Важливі зміни, що стосуються третього етапу інституційної розбудови ЄС є підвищення ролі Європейського Суду. До прийняття Лісабонського договору держави-члени навмисно скоротили потенціал Європейського суду, щоб мати можливість постфактум формувати міграційну політику. Колишній договір визначав, що Європейський суд може втручатися у справи пов’язані з порушенням процедур та вчиняти дії щодо анулювання постанов видаючи попередні постанови та роз’яснення (ст. 226 ДЕС, ст. 232 ДЕС, ст. 234 ДЕС). Останнє виявилося найбільш важливим інструментом у розширенні законодавства ЄС в багатьох інших сферах політики [284]. Тому держави-члени остерігалися судового перевантаження і про-інтеграційного впливу Європейського суду у даній сфері політики [272]. Європейський суд набув права отримувати попередні постанови з судових рішень від будь-якого

національного суду, а не тільки з останньої інстанції (колишня ст. 68 була скасована). З 2009 р. будь-який національний суд може вимагати попереднє рішення Європейського суду про те, як інтерпретувати законодавство ЄС щодо імміграції. Постанови Європейського суду мають пріоритет над національним законодавством і прямий вплив у державах-членах, що означає, що індивіди можуть претендувати на забезпечення цих прав перед національними судами [399]. Це, ймовірно, збільшить кількість судової політики у сфері легальної міграції, яка в основному охоплювалася законодавчою політикою.

Підсумовуючи, слід зазначити ,що компетенції щодо міграційної політики ЄС мають:

а) Європейська Рада, яка в рамках п'ятирічної програми визначає основні напрями політики ЄС. «Імміграційний пакт» відводить традиційну роль Європейській Раді, що визначає основні напрями політики внутрішніх справ та юстиції, хоча лідери урядів та держав могли б змінити це без внесення змін до договору на користь більш сильних наднаціональних елементів.

б) Європейська Комісія, яка як наднаціональний інститут, згідно з затвердженою п'ятирічною програмою Європейської Ради виробляє конкретні законодавчі пропозиції. Комісія з 2004 р., de jure отримала виключну функцію щодо формування спільної політики в сфері міграції [77].

в) Рада Європейського Союзу у Форматі міністрів внутрішніх справ та юстиції (Рада Міністрів), що відіграє основну роль у відстоюванні національних інтересів держав-членів. Керівну роль в міграційній політиці завжди відігравала Рада міністрів, що і надалі координує сферу «міграції робочої сили й самозайнятих мігрантів» та «інтеграції», спираючись на національні інтереси. Серйозною перешкодою на шляху інституційних рішень є правило одностайності в Раді при їхньому прийнятті. Ухваленню директив передує складний процес голосування, оскільки кожна держава-член наділена правом вето, яке до ратифікації Лісабонського договору передбачало, так званий, пункт «пассарель» (*Passarelle Clause*). Він давав змогу у сфері правосуддя та внутрішніх справ, які ще залишалися у третій опорі, на основі

одноголосного рішення Європейської ради, перейти від голосування в Раді Міністрів за принципом одностайності до голосування за принципом кваліфікованої більшості, особливо з питань, що стосуються притулку, імміграції, співробітництва поліції і судових органів у кримінальних справах, контролю зовнішніх кордонів і дипломатичного і консульського захисту. Ця схема покращила здатність ЄС діяти і дає змогу уникнути блокування Ради міністрів (критерій ефективності), однак збільшує ризик «пакетних пропозицій» (*package deals*) у політичному полі, які об'єктивно не пов'язані між собою. Це ускладнює підзвітність та прозорість політичних рішень.

Повноваження міністрів внутрішніх справ та юстиції в Раді сьогодні є нечіткими, по-перше, через компетенцію і по-друге через експансію міграційної політики в інші сфери як зовнішня, зовнішньо-торговельна і політика стимулювання соціально-економічної динаміки країн, що розвиваються.

г) Європейський парламент, який тільки з 2005 р. за процедурою спільного ухвалення рішень наділений законодавчими повноваженнями щодо прийняття рішень з питань політики у справах біженців і надання притулку, а також спільно з Радою Європейського Союзу приймає рішення щодо нелегальної міграції. Він дотримується цієї функції і посилається у своїх документах на необхідність «повного демократичного контролю при забезпеченні прозорості політики», що належить до першої опори, і, таким чином, бере на себе зобов'язання «зберігати і сприяти фундаментальним цінностям Союзу».

Одним із пріоритетних напрямів діяльності ЄС є поступове формування Простору свободи, безпеки та юстиції (ПСБЮ). Створення такого простору є складним завданням, оскільки він має внутрішній і зовнішній аспекти і вимагає гармонійного розвитку всіх трьох складових (свободи, безпеки і юстиції).

Важливими імпульсами для створення і розвитку ПСБЮ стали рішення Європейської ради у Тампере 1999 р., Фейре 2000 р. і Копенгагені 2004 р. і Стокгольмі (2009 р.).

ПСБЮ охоплює спеціальні сфери правового регулювання, які стосуються прикордонного контролю, надання притулку, імміграції, співпраці судів з

цивільних справ, судів з кримінальних справ, поліцейських органів. Кожна з цих сфер має свої особливості правового регулювання. Функціонування ПСБЮ базується на повазі до основних прав і різних правових систем та традицій держав-членів.

Інституційний механізм регулювання ПСБЮ охоплює інститути, органи, установи і агенції. Усі вони наділені відповідними повноваженнями для ухвалення різних видів актів. Низка установ і агенцій може укладати міжнародні договори з третіми країнами і міжнародними організаціями (Європол, Фронекс тощо).

Європейська рада відповідає за визначення стратегічних орієнтирів щодо підготовки програм законодавчої і поточної діяльності у сфері ПСБЮ (ст. 68 ДФЄС) [77].

Законодавчу діяльність здійснює Рада. Вона ухвалює заходи стосовно порядку оцінки державами-членами разом із Комісією втілення у життя політики Союзу у цій сфері (ст. 70 ДФЄС); вживає заходів з метою забезпечення адміністративної співпраці компетентних служб держав-членів у сфері ПСБЮ, а також співпраці цих служб з Комісією (ст. 74 ДФЄС); разом з Європарламентом Рада ухвалює акти, які визначають правові основи застосування адміністративних заходів, спрямованих на боротьбу з фінансуванням терористичної діяльності (ст. 75 ДФЄС) [77].

Європарламент виконує законодавчі і контрольні повноваження. Зокрема, держави-члени мають інформувати Європейський парламент і національні парламенти щодо оцінки здійснення політики Союзу у сфері ПСБЮ (ст. 70 ДФЄС) [77].

У кожній сфері співпраці, що входять до ПСБЮ, повноваження інститутів, органів, установ і агенцій ЄС набувають додаткової конкретизації.

Для реалізації положень ПСБЮ використовуються різні правові інструменти. Це можуть бути регламенти, директиви, рішення, міжнародні угоди. Такі інструменти застосовуються на підставі базових положень і цілей відповідних опор.

Безпекова складова ПСБЮ спрямована на створення умов для досягнення високого рівня безпеки шляхом ухвалення заходів щодо подолання злочинності, расизму, ксенофобії, заходів з координації і співпраці поліцейських судових, інших компетентних органів, а також шляхом взаємного визнання судових рішень у кримінальних і цивільних справах.

У межах Ради з метою забезпечення розвитку оперативної співпраці з питань внутрішньої безпеки створено постійний комітет. Він координує співпрацю компетентних органів держав-членів.

Крім того, держави-члени можуть запроваджувати під власну відповідальність інші форми співпраці між компетентними службами своїх відомств з метою забезпечення національної безпеки.

Головними складовими простору свободи є усунення контролю щодо осіб на внутрішніх кордонах і спільна політика з питань контролю за зовнішнім кордоном ЄС, надання притулку, імміграції.

При перетині зовнішніх кордонів контроль здійснюється лише щодо громадян третіх країн. З метою забезпечення контролю і нагляду за перетином зовнішніх кордонів ЄС створюється інтегрована система управління зовнішніми кордонами (ІСУЗК). Її запровадження було передбачено Висновками Європейської Ради, яка проходила 14-15 грудня 2001 р. у м. Лекені (Бельгія). Складовою ІСУЗК є Інформаційна візова система (ВІС), яка складається з центральної (Ц-ВІС) і національних систем (Н-ВІС).

Союз також здійснює спільну політику щодо віз та інших документів, які необхідно мати особам, які не є громадянами держав-членів, при в’їзді до ЄС, а також щодо умов, на яких такі особи можуть пересуватися на території ЄС під час свого короткострокового перебування.

Спільна іммиграційна політика ЄС спрямована на управління міграцією, запобігання незаконній міграції і торгівлі людьми. Основними правовими інструментами її здійснення є постанови інститутів ЄС у цій сфері. їх можуть доповнювати міжнародні угоди з третіми країнами щодо реадмісії осіб у країни походження і країни відправлення громадян третіх країн, які не відповідають

умовам в'їзду, перебування і проживання на території держав-членів ЄС. Кошти на здійснення цієї політики надають та держави-члени ЄС.

З метою координації політики у цій сфері у 2004 р. було створено Європейську агенцію з управління оперативною співпрацею на зовнішніх кордонах держав-членів Європейського Союзу (Фронтекс). Правову основу функціонування Агенції визначають Регламент Ради № 2007/2004 ЄС [159]. Окремі зміни до нього внесені Регламентом Європарламенту і Ради № 863/2007 ЄС [207]. У керівній структурі Агенції – Виконавчий директор і очолюване ним Правління, до складу якого входять представники держав Шенгенської групи. Штаб-квартира Агенції розташована у Варшаві.

Основні завдання Агенції: координація оперативних дій держав-членів з охорони зовнішніх кордонів; розвиток інтегрованої моделі оцінки ризиків; надання допомоги державам-членам у підготовці персоналу національних прикордонних служб; надання допомоги державам-членам з організації спільних операцій стосовно депортації нелегальних іммігрантів тощо.

У 2009 р. було створено стратегічний резерв у складі 300-500 прикордонників і експертів держав-учасниць, які під егідою Фронтекс можуть бути задіяні з метою надання допомоги цим державам на випадок складних ситуацій, пов'язаних зі значним напливом нелегальних іммігрантів. Стратегічний резерв є основою для створення інтегрованих загонів для охорони зовнішнього кордону ЄС – Європейської прикордонної служби [159].

З метою гармонізації законодавства держав-членів інститути ЄС ухвалюють мінімальні правила, які стосуються взаємної допустимості доказів, прав осіб у кримінальному процесі, прав жертв злочинності тощо. Держави-члени можуть встановлювати більш високий рівень захисту.

Мінімальні правила ухвалюються також з метою визначення кримінальних правопорушень і запровадження санкцій у сферах, пов'язаних з тяжкою злочинністю, що має транскордонні масштаби, які випливають з характеру чи наслідків правопорушень або необхідності спільної боротьби з ними. До таких сфер злочинності належать тероризм, торгівля людьми, сексуальна

експлуатація жінок і дітей, незаконна торгівля наркотичними засобами, незаконна торгівля зброєю, відмивання грошей, корупція, підробка засобів платежу, злочини у сфері комп'ютерної інформації, організована злочинність [263].

Згідно з Регламентом Ради ЄС від 14 вересня 2016 р. №2016/1624 Фронтекс трансформовано в Європейське агентство прикордонної і берегової охорони з розширеними завданнями і повноваженнями надавати допомогу будь-якій країні ЄС, яка стикається з невідповідним міграційним тиском або будь-якими іншими потенційними проблемами на її зовнішніх кордонах [221].

Чисельний склад агентства налічуватиме 1,5 тис. прикордонників, забезпечених належною технікою і обладнанням. Вони будуть готові до дислокації протягом 72 год. На випадок, якщо визначена країна ЄС відмовиться співпрацювати з новою агенцією і це загрожуватиме нормальному функціонування Шенгенської зони, у решти членів ЄС буде можливість запровадити з такою державою тимчасовий прикордонний контроль.

Координація співпраці національних органів, які відповідають за здійснення розслідувань і кримінальне переслідування щодо фактів тяжкої злочинності транскордонного характеру чи необхідності здійснення кримінального переслідування спільними зусиллями, виходячи з операцій, здійснюваних органами держав-членів і Європолом, покладена на Євроюст.

Євроюст було створено згідно з рішенням 2002/187 від 28 лютого 2002 р. з метою посилення боротьби з тяжкою злочинністю. До його складу входять прокурори, магістрати та інші посадові особи у подібному статусі з кожної держави-члена [177]. Завдання Євроюсту полягають у порушенні кримінальних розслідувань, зверненні з пропозиціями щодо порушення кримінальних переслідувань з боку національних органів стосовно фактів злочинних діянь, координації розслідувань і переслідувань, посилення судової співпраці включно з співпрацею з Європейською судовою мережею.

Співпраця поліцій охоплює поліцейські, митні та інші спеціалізовані служби держав-членів з метою попередження і вияву кримінальних правопорушень та здійснення розслідувань щодо них.

У межах цієї співпраці інститути ЄС можуть вживати такі заходи, як збирання і обмін інформацією; підготовка і обмін кадрами, спільні слідчі заходи щодо виявлення тяжких форм організованої злочинності тощо. Держави-члени можуть запроваджувати посилену співпрацю у цій сфері.

Координацію співпраці поліцейських органів здійснює Європейське поліцейське відомство (Європол). Цей орган був створений на основі Конвенції на базі ст. З ДЄС у 1998 р. Європол має статус юридичної особи. Він може укладати міжнародні угоди (ст. 26 Конвенції). Співробітники Європолу не є службовцями держав-членів і діють незалежно від них. Європол також має свій власний бюджет, який формується за рахунок внесків держав-членів (ст. 35 Конвенції) [152].

Призначення Європолу полягає у посиленні ефективності поліцейських органів та інших служб держав-членів у запобіганні і протидії тяжким злочинам транскордонного характеру, тероризму і правопорушенням, що посягають на безпеку громадян ЄС.

До переліку злочинних діянь, протидія яким входить до сфери компетенції Європолу, належать незаконна торгівля наркотичними засобами, торгівля ядерними і радіоактивними матеріалами, незаконна імміграція, торгівля людьми, тероризм, торгівля викраденими транспортними засобами, відмивання грошей, підробка засобів платежу тощо. Крім того, до категорії злочинних належать також такі діяння, які пов’язані з основними і здійснюються з метою підготовки, полегшення чи приховання згаданих злочинів.

Завдання Європолу охоплюють збір, обробку і обмін інформацією, отриманою від органів держав-членів і третіх країн; координацію, організацію і проведення розслідувань і оперативних заходів, які здійснюються разом з компетентними органами держав-членів, і, за необхідності, з Євроюстом. З цією метою можуть створюватися слідчі бригади. Вони можуть діяти на

території держави-члена тільки на основі домовленостей і у взаємозв'язку з її органами. Примусові дії можуть здійснюватися тільки компетентними національними органами.

Однак, згодом в Конвенцію про Європол неодноразово вносилися зміни і доповнення, у тому числі спрямовані на розширення компетенції Європейського поліцейського відомства. Перегляд Конвенції про Європол, як і її укладення, здійснювалося за допомогою спеціальних міжнародних договорів (додаткових протоколів), що вимагали підписання і ратифікації усіма державами-учасницями. Оскільки держави-учасниці нерідко затягували ратифікаційний процес, здійснення необхідних реформ в правовому статусі Європолу постійно відкладалося .

Ця обставина спонукала ЄС, використовуючи нові законодавчі повноваження в кримінально-правовій сфері, надані йому Амстердамським 1997 р. і Ніццьким 2001 р. договорами, відмінити згадану Конвенцію і замінити її юридично обов'язковим нормативним актом, подальший перегляд якого більше не потребуватиме ратифікації. Ним є опубліковане Рішення Ради від 6 квітня 2009 р. „Про створення Європейського поліцейського відомства (Європол)". Рішення від 6 квітня 2009 р. de jure і de facto виступає як документ, що наново засновує Європейське поліцейське відомство [378].

Створений Рішенням від 6 квітня 2009 р. «новий» Європол виступає правонаступником «старого» Європолу, у тому числі відносно укладених останніх міжнародних угод. Згідно зі статтею 64 Рішення, він пристув до функціонування з 1 січня 2010 р.

З 1 січня 2010 р. Європол став Агенцією ЄС, що, з одного боку, збільшило його можливості, а з іншого, – поставило під більш суворий контроль з боку Європарламенту.

Європол координує роботу поліцейських служб усіх 28 країн-учасниць Європейського Союзу. На відміну від національних поліцейських сил, Європол не має власних слідчих органів. Тісно співпрацює з правоохоронними органами в країнах ЄС та інших країн-партнерів і організацій, що не входять в ЄС, таких

як Австралія, Канада, США і Норвегія. У державах-членах діють національні відділи зв'язку з Європолом, до яких входять державні службовці цих держав. Вони виконують функції зв'язкових між Європолом і компетентними службами держав-членів. Крім того, при штаб-квартирі Європолу у Гаазі працюють на постійній основі спеціальні службові особи від держав-членів, як офіцери зв'язку.

Сьогодні в Європолі налічується майже 800 співробітників, з них 145 офіцерів зв'язку Європолу (Елос) (англ. Europol Liaison Officer, ELO), близько 100 кримінальних аналітиків які відряджені до Європолу державами-учасницями ЄС, та партнерами ЄС в якості представників від національних правоохоронних органів.

До складу персоналу Європолу входять працівники з різних видів правоохоронних органів, у тому числі поліції, прикордонних органів, митниці, служби безпеки. Такий міжвідомчий підхід дає змогу всебічно, повно та комплексно проводити збір інформації та мінімізувати простір, в якому злочинці можуть здійснювати свої протиправні дії.

Офіцери Європолу не мають прямих повноважень здійснювати арешт, але підтримують колег з ЄС шляхом збору, аналізу і поширення інформації та координації операцій.

Партнери Європолу можуть використовувати дані Європолу з метою запобігання, виявлення і розслідування злочинів, а також, для того щоб вистежити та затримати тих, хто їх здійснює. Експерти та аналітики Європолу можуть брати участь у спільних слідчих групах, які допомагають проводити кримінальні розслідування на місцях в країнах ЄС.

100 кримінальних аналітиків (OCTA) роблять постійні оцінки, здійснюють комплексний і перспективний аналіз злочинності і тероризму в ЄС. Ситуація щодо тероризмом і трендів (TE-SAT), публікується один раз на рік.

Європол має інформаційний центр, що забезпечений від будь-якого несанкціонованого доступу та працює в цілодобовому режимі он-лайн.

Інформація може отримуватися національними кримінально-поліцейськими відомствами безпосередньо з штаб-квартири організації. Згідно з Конвенцією про створення Європолу комп'ютерна мережа відомства повинна відповідати низці жорстких формальних вимог, а саме забезпечувати дотримання прав і свобод людини, безпеку, надійно захищати інформацію, передбачати можливості для здійснення ефективного нагляду і контролю перш за все за змістом і використанням персонально значущих даних з боку уповноваженого на це органу. Незалежний спільний наглядовий орган несе відповідальність за моніторинг діяльності Європолу з метою забезпечення не порушення прав особистості шляхом зберігання, опрацювання та використання даних, що наявні у розпорядженні Європолу.

Мережа містить три головні складові системи: інформаційну, аналітичну та індекс-систему.

Особисті дані, що отримуються з інформаційної системи, можуть пересилатися або використовуватися лише компетентними службами держав-учасниць ЄС з метою запобігання та боротьби зі злочинністю в межах компетенції Європолу, та іншими тяжкими кримінальними злочинами. Особа, яка бажає отримати дані про себе, що зберігаються в Європолі, може безкоштовно подати запит до національного компетентного органу в будь-якій державі-учасниці ЄС. Європол надсилає відповідь безпосередньо цій особі. Будь-яка особа має право вимагати від Європолу виправити або видалити дані, що мають до неї відношення.

При створенні ПСБЮ його зовнішній аспект не став самостійним напрямом діяльності Союзу і не мав власних зовнішньополітичних цілей. На практиці він був тісно пов'язаний як з реалізацією завдань, які стосуються внутрішнього аспекту функціонування самого простору, так і зі здійсненням окремих напрямів зовнішньої політики ЄС. Проте у цьому співвідношенні переважає друга складова. Зокрема, ПБСЮ є складовою політики розширення, процесу стабілізації і асоціації балканських країн, європейської політики сусідства, політики управління кризами тощо. Він також тісно пов'язаний із

СЗППБ, Європейською політикою у сфері безпеки і оборони (ЄПБО), стратегією європейської безпеки, співпрацею з підтримки розвитку, виконанням завдань у зовнішньоекономічній і торговельній сферах. Такий зв'язок проявляється у тому, що всі ці напрями політики ЄС забезпечують політичний і інституційний контекст для розвитку зовнішніх спрямувань функціонування ПСБЮ і тим самим – досягнення загальних завдань простору. Це стосується насамперед таких цілей ПСБЮ, як усунення контролю на внутрішніх кордонах, спільної політики надання притулку, імміграції, зовнішніх кордонів, високого рівня безпеки, справедливого ставлення до громадян третіх країн, доступу до правосуддя і поваги до основних прав.

Суд ЄС, який у 2003 р. постановив, що у разі закріплення в праві ЄС внутрішніх повноважень з метою виконання спеціальних завдань, Союз може брати на себе відповідні міжнародні зобов'язання навіть у випадку відсутності чітко визначених норм. Прикладами реалізації такої зовнішньої компетенції у сфері ПСБЮ, яка базується на внутрішньому законодавстві ЄС, є Угода щодо полегшення візового режиму та реадмісію з Україною 2007 р., певні аспекти надання притулку.

Ще однією правовою основою для визначення зовнішньої компетенції у сфері ПСБЮ є принцип корисності (*effet utile*). Він застосовується для встановлення повноважень, необхідних для досягнення визначених завдань. Зокрема, завдання щодо формування ПСБЮ (ст. 61 Договору про заснування європейського співтовариства) разом із повноваженнями про ухвалення заходів у сфері імміграційної політики (ст. 63.3 Договору про заснування європейського співтовариства) можуть бути використані як правова основа для укладання окремих угод про реадмісію.

Лісабонський ДФСЄ чітко визначив зовнішню компетенцію Союзу у сфері укладання угод про реадмісію (ст. 79.3), запровадження спільної європейської системи надання притулку, партнерства і співпраці з третіми країнами стосовно управління напливом людей, які вимагають надання притулку чи додаткового

або тимчасового захисту (ст. 78). В інших випадках зовнішня діяльність у сфері ПСБЮ базується на зрозумілій компетенції згідно зі ст. 216.1 [28].

Договірна практика ЄС свідчить про те, що результатом реалізації визначених і зрозумілих повноважень стало укладання угод про реадмісію, внесення до угод про асоціацію розділів або положень щодо ПСБЮ, приєднання до багатосторонніх конвенцій, участь у міжнародних організаціях, які розробляють проекти міжнародних конвенцій тощо.

Таким чином, започаткована Маастрихтським договором про Євросоюз співпраця держав-членів у сфері юстиції і внутрішніх справ була поширена на формування ПСБЮ, який має виконати цілу низку пріоритетних завдань діяльності об'єднання, спрямованих на створення безпечних умов для проживання громадян ЄС, упорядкування поточної імміграції, гармонізацію цивільного і кримінального законодавства, співпрацю у цій сфері з третіми країнами і міжнародними організаціями включно з Україною.

ПСБЮ поступово стає ще одним інструментом впливу європейського права на правопорядки третіх країн, які межують з ЄС. Україна має спільний кордон з ЄС, а тому її залучення до ПСБЮ відкриває додаткові можливості інтеграції країни до Євросоюзу.

Висновки до розділу 2

Аналіз становлення імміграційної політики ЄЕС/ЄС демонструє, що воно охопило п'ять періодів: перший – 70-80-ті роки; другий – 90-ті роки; третій – 1999–2009 рр.; четвертий – 2009-2016 року, пятий - 2016 і до сьогодні. Особливо впродовж актуального четвертого періоду спільна імміграційна політика ЄС зазнала суттєвих змін, адже питання міграції повністю перейшли до компетенції спільноти, розширилися права та можливості Європарламенту, Європейської комісії та Європейського Суду. Спростився процес прийняття рішень у Парламенті, а Рада ЄС отримала повноваження визначати керівні напрями розвитку законодавства та оперативного планування у сфері свободи, безпеки та правосуддя, до якої належать і питання міграції. Негативним

чинником у цьому періоді слід вважати виникнення та загострення міграційної кризи, що посилила напруженість між національними урядами та європейськими інституціями й продемонструвала розбіжності між державами-членами з питань розвитку європейської міграційної політики.

Інтеграція у Європі, розпочата з вузько спрямованих сфер, поступово охоплювала практично всі сфери політики держав. У той час як первинне право Європейського Союзу визначає основоположні питання політики в сфері міграції, вторинне – детально регламентує статус мігрантів. До джерел вторинного (або похідного) права Європейського Союзу належать документи, які приймаються відповідно до установчих договорів і не суперечать їм. Незважаючи на вторинність, регламенти, директиви та інші акти вторинного права виступають найбільш динамічним компонентом правової системи Європейського Союзу, саме за допомогою них наддержавні інститути Союзу здійснюють регулювання суспільних відносин з питань, віднесених до компетенції цієї інтеграційної організації.

Усі акти про міграцію, що належать до вторинного права Європейського Союзу можна класифікувати на дві групи відповідно до об’єкту правового регулювання.

До першої групи належать акти, що мають спільний об’єкт правового регулювання, тобто ті, що регулюють правове становище всіх мігрантів з третіх країн, незалежно від підстав їхнього знаходження в країні. До другої групи належать об’єднані акти інститутів ЄС, які мають спеціальний об’єкт правового регулювання, тобто правове положення певних груп мігрантів, таких, наприклад, як громадяни третіх країн, що проживають в ЄС на довгостроковій основі, на підставі возз’єднання сім’ї або з метою отримання освіти.

Розгляд норм, що визначають вибір імміграційної політики ЄС показав, що держави-члени все частіше розуміють необхідність вирішення спільних проблем імміграції та винесення цих питань для спільного обговорення й вирішення на рівні ЄС. Тому вони делегують все більше повноважень

наднаціональним акторам і прагнуть зробити процес прийняття рішень більш ефективним.

РОЗДІЛ 3.
МІГРАЦІЙНІ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ В УМОВАХ ФОРМАЛІЗАЦІЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС

Для порівняльного аналізу у межах третього розділу нами обрані три емпіричні приклади впливу спільної міграційної політики на національні політики окремих держав-членів ЄС: ФРН, Грецію та Польщу. Німеччина є однією із членів-засновниць ЄЕС, Греція приєдналася до ЄЕС під час його південного розширення у 1980-х роках, тоді як Польща – вступила до ЄС у травні 2004 р. в контексті розширення цього інтеграційного об'єднання на Схід.

Досі більшість досліджень з питань європеїзації зосереджували увагу переважно на великих державах-членах, як Німеччина; окремі порівняльні студії стосувалися визначених груп держав, таких як нові держави-члени [188]. Тому вибір вказаних країн зумовлений також одним із висновків з попередніх відомих досліджень щодо європеїзації національної імміграційної політики, а саме про її значний вплив на нові держави-члени ЄС.

Зрештою, вибір країн продиктований також різним досвідом імміграції у Європі. Німеччина представляє ті країни, які мають найдовшу історію імміграції після Другої світової війни. Тому ця країна почала рано розвивати всебічну національну імміграційну політику. Натомість, досвід імміграції у двох інших країнах має більш пізнє походження. У Греції – тривалий час переважала історія еміграції. Тому ця країна перетворилася на імміграційну лише у 1980-х роках. У Польщі також переважав низький рівень міжнародної міграції. Головний поворотний момент у її політиці відбувся після закінчення холодної війни, коли Польща стала важливою транзитною країною для мігрантів з колишнього СРСР, які рухалися на захід.

3.1. Еволюція міграційної політики ФРН у процесі становлення міграційної політики ЄС.

Німеччина часто розглядається як зразковий приклад європейської інтеграції. Хоча ситуація й залишалася такою протягом кількох десятиліть, з моменту укладення Амстердамського договору тенденції та моделі демонструють більш диференційовану картину між поглинанням з одного боку, та частковим спротивом з іншого. У той час як більшість європейських постанов вводяться в національне законодавство без жодних спірних дебатів, німецький уряд і діячі на регіональному рівні (федеральних земель) стають все більш стійкими до подальшої інтеграції у сфері міграційної політики. Важливо згадати, що загалом мала ступінь невідповідності між європейськими та німецькими постановами також пов'язана з роллю Німеччини як установника порядку денного на рівні Європейського союзу.

У багатьох випадках Німеччина, поряд з Францією, була «двигуном» або «локомотивом» європейської інтеграції, особливо під час тісної франко-німецької співпраці в часи Г. Коля та Ф. Міттерана. Однак, з кінця 1990-х років позиція Німеччини в «європейському концерті» зазнала змін. Усе ще перебуваючи на проінтеграційному боці серед держав-членів ЄС, федеральний уряд, і особливо регіональні діячі земель Німеччини, певною мірою почали виявляти супротив стосовно окремих аспектів європейської інтеграції, не тільки у сфері міграційної політики. Зростаюча влада федеральних земель Німеччини в процесі прийняття рішень змусила їх неохоче передавати повноваження на рівень ЄС [188]. Справді, у низці випадків німецькі федеральні землі наполягали на принципі субсидіарності. Коли йдеться про міграційну політику, важливо пам'ятати, що Німеччина була однією з головних країн, які приймали імміграційні потоки в останні десятиліття.

До кінця 1990-х років вислів «Німеччина не є країною імміграції» був часто цитованим офіційним гаслом усіх німецьких федеральних урядів, незалежно від їхньої політичної орієнтації, хоча це твердження й не повністю відповідало дійсності. Самосприйняття Німеччини як не імміграційної країни

навіть призвело до помилкової думки, що німецької імміграційної політики не існувало взагалі [259].

Тільки після того, як у 1998 р. лівоцентристська коаліція соціал-демократів і зелених прийшла до влади, Німеччина нарешті отримала офіційне визнання як дійсно імміграційна держава. Першочергово почалася лібералізація закону про громадянство, яка відбувалася протягом декількох етапів, починаючи з 2000 р. Нове законодавство полегшило для мігрантів та їхніх дітей отримання громадянства. Наприклад всі, хто постійно проживав на території Німеччини, автоматично отримували німецьке громадянство. Це розширило попередній принцип права крові, за яким отримання громадянства здійснюється на основі походження, та певні елементи права ґрунту, які присуджують громадянство на підставі місця народження. А також особи, які мали більше одного громадянства повинні були відмовитися від нього. Після багатьох років критики, ця норма була ослаблена в 2014 р.

Другий етап був ініційований звітом імміграційної комісії у 2001 р., яка доручила Міністерству внутрішніх справ розробити комплексний план реформування міграційної політики. Комісія представила пропозиції щодо регулювання кваліфікованої робочої міграції, гуманітарної міграції та надання притулку, а також інтеграції тимчасових і постійних мігрантів. Пропозиція починалася зі слів: «Німеччина потребує іммігрантів», що вказувало на переконання комісії, що країна повинна прийняти сучасну міграційну ситуацію.

Відтоді німецька міграційна політика зосереджувалася в основному довкола двох цілей: підтримки вже давно встановленої політики зниження потоку небажаної міграції, що охоплює прохачів притулку, біженців та нелегальних мігрантів, і в той самий час, участі в глобальній конкуренції із залучення висококваліфікованих фахівців. У той час як перша ціль виразно відображена в німецькій міграційній політиці на рівні ЄС, друга залишається прив’язаною до національної держави, оскільки позиція Німеччини полягає у підтримці трудової міграції як сфери виключно національної компетенції.

Коли йдеться про імміграційну політику, важливо відзначити, що політичні діячі звикли до процесів прийняття рішень у багаторівневій системі [370]. У деяких сферах вироблення політичного курсу, представництво німецьких земель на федеральному рівні (Бундесрат) відіграє вирішальну роль у законодавчому процесі. Якщо зачіпаються інтереси земель, закон стає обов'язковим лише тоді, коли обидві палати парламенту (Бундестаг і Бундесрат) схвалюють його. Як правило, німецька політика характеризується консенсусно-орієнтованою моделлю зі значним впливом і включенням груп інтересів, у чому також полягає схожість з ЄС.

Комунітаризація європейської імміграційної політики стала проблемою лише після Амстердамського договору 1997 р. На перший погляд, дії Німеччини у сфері інтеграції протягом амстердамських переговорів були не новими, оскільки вона виступала одним з лідерів комунітаризації політики імміграції та надання притулку у часі переговорів щодо Амстердамського договору [256], [375]. Тим не менше, Амстердамський договір може вважатися поворотним пунктом у позиції Німеччини, якщо йдеться про подальшу інтеграцію у сфері надання притулку та міграційної політики.

Під час підготовки до саміту, німецька делегація змінила свою позицію щодо головного питання: введення голосування кваліфікованою більшістю (QMV) у сферу політики з питань надання притулку та біженців. Німеччина все ще підтримувала введення голосування кваліфікованою більшістю під час саміту в Маастрихті, але змінила свою позицію, перешкоджаючи йому та наполягаючи на одностайності під час саміту в Амстердамі. Така зміна позиції була спричинена зростаючими повноваженнями земель, які побоювалися втрати політичного впливу та додаткових фінансових зобов'язань, особливо в контексті дискусії про спільне несення тягаря у сфері політики з питань надання притулку та біженців [188]. Нарешті, п'ятирічний перехідний період був узгоджений державами-членами. З часу Європейської Ради в Тампере в 1999 р. процес європеїзації імміграції можна оцінити за низкою європейських постанов і директив, що стосуються імміграційної політики, як от, наприклад,

загальна система надання притулку та загальна система боротьби з нелегальною міграцією, які були представлені згодом. Знову ж таки, Німеччина підтримала розвиток комунітаризованої імміграційної системи, але зазнала поразки у досягненні мети єдиної системи надання притулку замість загальної системи надання притулку.

Мета Амстердамського договору була відновлена на зустрічах у Лакені (2001 р.), в Севільї (2002 р.) та в Салоніках (2003 р.). Ці цілі стосувалися посилення заходів боротьби з нелегальною міграцією, торгівлею людьми та контрабандою, а також незаконного проживання та репатріації нелегальних жителів. Загалом, розширення прав біженців створило матеріальні проблеми, але істотні невідповідності були помітні лише у випадку концепції «безпечної третьої країни», яка поступово втрачала значення [297]. Регулювання ЄС означало перевірку окремих випадків, яка була частково скасована «компромісом у наданні притулку» в 1992–1993 рр.

У 1998 р. відбулася зміна уряду ФРН. Правлячі партії християнських демократів ХДС/ХСС та ліберальна ВДП (Вільна демократична партія Німеччини) програли вибори після того, як були при владі протягом 16 років. Виборча поразка цієї коаліції призвела до змін в імміграційній політиці, питанні, яке було на опозиційному порядку денному протягом багатьох років. Один із перших заходів, запропонованих новим міністром внутрішніх справ у 1998 р, полягав у тому, щоб замінити так званий тип політики з імміграційного контролю «що не справлялася з завданнями» [488] на так звану «нову та сучасну» імміграційну політику [104]. Новим елементом цієї політики стало визнання Німеччини «імміграційною країною» та розробка вибіркової міграційної політики, базованої, здебільшого, на врахуванні кваліфікації потенційних мігрантів та збереженні при цьому обмежувальних тенденцій щодо небажаних міграційних потоків.

Запровадження різних європейських заходів і питання їхнього впливу на німецьке право стало важливою частиною проголошених політичних змін. Але навіть незважаючи на те, що офіційний підхід і дискурс у питаннях імміграції

змінилися, новий уряд продемонстрував небажання щодо подальшої інтеграції в окремих аспектах цієї політичної сфери. Це стало особливо очевидним протягом Європейського з'їзду в Страсбурзі, коли «велика коаліція» з колишнього міністра зовнішніх справ Й. Фішера (зелені), екс-губернатора Е. Теуфеля (ХДС) та представника СДП (соціал-демократичної партії) Ю. Меєра написала спільного листа голові з'їзду Ж. д'Естену, вимагаючи національного вето щодо питань політики з надання притулку та біженців [188]. Така позиція може бути пояснена тиском зі сторони федеральних земель з одного боку, та традиційним обмежувальним підходом в німецькій міграційній політиці – незалежно від політичних переконань уряду, – з іншого. Німецькі політики боялися, що обмежувальні стратегії, впроваджені на національному рівні, зокрема на початку 1990-х років, будуть послаблені європейськими постановами.

Одним із заходів, які не вплинули значною мірою на німецьку імміграційну політику, була поправка (пропозиція) 2001 року до Директиви Ради про мінімальні стандарти в прийомі прохачів притулку державами-членами (CD 2003/9/EC). Ця поправка вимагала від держав-членів забезпечити прийнятні стандарти життя для всіх осіб – прохачів притулку, гарантуючи відповідні умови, включно з охороною здоров'я чи засобами для існування, в той же час обмежуючи право на пересування. Ці стандарти вже були визначені німецьким *Asylbewerberleistungsgesetz* (Законом про соціальні вигоди для заявників на надання притулку).

Цілком слушно припустити, що метою цієї директиви було запобігти вторинним міграційним рухам, або так званому пошуку політичного притулку у різних країнах. Беручи до уваги, що Німеччина все ще була одним з головних місць призначення для мігрантів в ЄС, запобігання пошуку політичного притулку у різних країнах відповідало німецькій політичній ідеї «розподілу тягаря». Директива, яка зосереджувала увагу на тимчасовому захисті біженців і «розподілі тягаря», мінімальних стандартах для забезпечення тимчасового захисту в разі масового напливу переміщених осіб була зрешою затверджена

Радою у липні 2001 р. [155]. Важливий результат цієї директиви значною мірою вплинув на німецьку систему надання притулку, оскільки ні доступ до ринку праці, ні можливість возз'єднання сім'ї, ні право звертатися з проханням про надання притулку не надавалися раніше. Директива була впроваджена за допомогою нового Закону про імміграцію у 2005 р. У той час як значна невідповідність ґрунтується на розширенні прав, наданих біженцям, процедурний результат цієї директиви – прийняття рішень на європейському рівні – неминуче впливає на німецький суверенітет у нормативний спосіб, оскільки держава явно втрачає суверенний контроль над своєю територією.

У 2001 р. Комісія подала на розгляд поправку до Директиви Ради про мінімальні стандарти кваліфікації та статусу громадян третіх країн та осіб без громадянства як біженців або осіб, які іншим чином потребують міжнародного захисту [120]. У 2004 р. Рада дійшла згоди щодо виправленого варіанту: у захисті може бути відмовлено тим прохачам притулку, чию безпеку в такому випадку можуть гарантувати інші сторони чи міжнародні організації, такі як УВКБ ООН. Забезпечуючи додатковий притулок на додачу до випадків, передбачених Женевською конвенцією та випадків недержавного переслідування, ця директива розширила поняття німецької політики з питань надання притулку та стала предметом дискусії щодо Закону Німеччини про імміграцію. Поняття державного переслідування як необхідної умови для надання мінімального дозволу на проживання спричинило серйозні проблеми для німецької юрисдикції, тому що в минулому це, очевидно, призвело до відсутності захисту, наприклад у випадку біженців, які не мають громадянства. Проте, з новим Законом про імміграцію 2005 р. було вперше враховано переслідування з боку недержавних діячів. З урахуванням питання кількості біженців, першочерговим для імплементації було визнано те, що прийняття категорії недержавного переслідування не матиме значних наслідків з точки зору кількості прийнятих біженців – лише права заявників мали зазнати змін [279]. Знову ж таки, невідповідність між директивою та німецьким законодавством складається з сильного обмеження прав, наданих біженцям.

Щодо визначення процедури надання притулку, то у 2000 році Комісія представила поправку про мінімальні стандарти для процедур надання або позбавлення статусу біженця [420], яка мала на меті змусити нових держав-членів дотримуватися стандартів щодо умов апеляції, але дозволяла іншим країнам у кінцевому рахунку пом'якшити їхні порівняно високі стандарти.

На території ЄС були впроваджені концепції безпечних третіх країн і безпечних країн походження. У будь-якому випадку, те, що на перший погляд виглядає, як низхідна адаптація винятково ліберальних німецьких законів, насправді спричинило серйозні проблеми у німецькій правовій системі. Зокрема, стаття 16а Основного закону Німеччини заперечує право на індивідуальний розгляд справи. Натомість новий європейський закон надавав біженцю індивідуальне право перегляд справи. Також було гарантоване право на апеляцію в Європейському суді з прав людини [279]. Крім того, поправка надавала окремим біженцям право на юридичну допомогу в разі відмови. Переглянута поправка була ухвалена Радою в 2004 р., що призвело до зміни німецької концепції і прийняття індивідуальної апеляції в ЄСПЛ.

Очевидно, ця директива суперечила статті 16а Основного закону Німеччини, яка розглядає поняття потенційно безпечних країн: основою німецької політики надання притулку була можливість держави вирішувати, яку країну слід визнати безпечною, а відтак, – куди можна депортувати біженців без розгляду їхнього індивідуального випадку та без права на апеляцію до ЄСПЛ. Однак, оскільки Німеччина, після розширення ЄС була оточена лише державами-учасницями угоди Дублін II (окрім Швейцарії) – концепція безпечних третіх країн втратила своє початкове значення для німецької політики з питань надання притулку [230].

Постанова щодо відповідальності держави за розгляд заяв про надання притулку вступила в дію в 2003 р. [279]. Система відбитків пальців EURODAC надає інструменти для визначення відповідальності, критерію та механізмів для встановлення, яка держава-член є відповідальною за заяву про надання притулку, подану громадянином третьої країни в одній з держав-членів [150]. В

силу домовленості, що кожна держава, дозволяючи доступ до ЄС несе відповідальність за розгляд питання про надання притулку, держави-члени отримали стимул прийняти обмежувальну політику [380]. Знову ж таки, мета цієї директиви полягала в тому, щоб запобігти вторинній міграції.

У 1999, 2000 та 2002 рр. Комісія подала на розгляд три різні пропозиції щодо возз'єднання сімей. Питання про мінімальний вік дітей, з якого їм було б дозволено приєднатися до батьків, гаряче обговорювалося на національному рівні під час ухвалення нового Закону про імміграцію. Зрештою, німецька позиція була навіть більш строгою, ніж європейське законодавство: діти повинні бути у віці до 16 років, і довести, що вони можуть влитися в німецьке суспільство [366].

Директива Ради про спільне прийняття рішень щодо депортації громадян третіх країн [91] вимагає, щоб держави-члени визнавали рішення про депортацію, прийняті іншою державою-членом. Закон про імміграцію 2005 р. імплементував цю директиву з відставанням від графіка. Інша директива, яка стосується нелегальної міграції [152], доповнює положення статті 26 Шенгенської угоди про імплементацію, узгоджуючи фінансові покарання у разі недотримання перевізниками своїх зобов'язань. Ця директива, яка безпосередньо спрямована на перевізників, що транспортують людей без проїзних документів, була імплементована в 2005 р. новим Законом про імміграцію.

Директива Ради 2002/90/ЕС, яка визначає спрощення щодо несанкціонованого в'їзду, транзиту та проживання, не була імплементована в німецькому законодавстві, але впроваджена до нього за допомогою нового закону.

У 2000 р. Рада прийняла проект постанови щодо визначення переліку громадян третіх країн, які повинні мати візи при перетині зовнішніх кордонів [123]. Ця постанова була виправлена, й у 2001 р. Рада нарешті затвердила загальний список країн. У 2004 р. Комісією була створена Візова Інформаційна Система як база даних, призначена допомогти протистояти візовим

шахрайствам і поліпшити обмін інформацією між державами-членами щодо заяв на отримання віз та їхнього прийняття. Загалом, невідповідність між наднаціональним і національним законодавством у сфері прикордонного контролю та спільної візової політики була незначною, оскільки німецький уряд залишається одним з лідерів у цій політичній сфері. Це стало очевидно під час підготовки до східного розширення ЄС, коли німецький уряд наполіг на суворих заходах контролю вздовж нового східного кордону між новими Центральними та Східноєвропейськими державами-членами ЄС та його східними сусідами.

У січні 2006 р. уряд Німеччини представив новий законопроект, який спрямований на транспозицію усіх 11 директив, що стосуються сфери законів про іноземців, свободу пересування, імміграційну політику, нелегальну міграцію та політику надання притулку. Основним фокусом нового законопроекту було запобігання примусовим шлюбам, проституції та торгівлі людьми. На переконання федерального уряду, більшість директив вимагала лише незначних змін у німецькому законодавстві. НУО з підтримки іммігрантів *ProAsyl* не погоджувалася з такою позицією, стверджуючи, що деякі з цих змін будуть більш обмежувальними, ніж зміст директив, у той час як позитивні зміни, такі як директива щодо кваліфікації будуть введені тільки частково [407]. Так чи інакше, загальним висновком щодо транспозиції директив ЄС в німецьке законодавство є те, що форма європеїзації у цьому випадку може бути визначена як прескриптивна.

Звернемося до розгляду ступеня змін в політиці та стратегіях через європеїзацію. При оцінці та вимірюванні змін, корисно пригадати парадигму імміграційної політики як відновлення прикордонного контролю та управління імміграцією на основі європейської інтеграції. Що ж до якості та кількості змін і критерію згоди, то потрібно враховувати розмежування між процедурами та практичним результатом. У той час як деякі процедури змінюються, як, наприклад, у випадку концепції безпечних третіх країн, практичний результат за цим показником міг виявитися незначним. В інших випадках, як з

директивою Ради про мінімальні стандарти надання тимчасового захисту в разі масового напливу переміщених осіб, німецький уряд переніс важливе рішення щодо контролю над своєю територією на наднаціональний рівень. Варто також відзначити важливий результат прийняття додаткових прав біженців, чого Європейський парламент вимагав ще перед майбутньою ратифікацією Маастрихтського договору та скасуванням кордонів [222]. Хоча це й стосується лише деяких з директив, слід згадати, що європеїзація призвела до зміцнення структур можливостей для опозиційних політичних діячів: як тих, хто виступав за додаткові права, так і тих, хто виступав за посилення заходів контролю і безпеки. Це є феноменом, який знову укріпив неофіційну парадигму «втечі в Європу».

Оцінюючи характер представлених ЄС політичних заходів з точки зору ступеня невідповідності, можна зробити висновок, що деякі з європейських директив чітко відповідали німецькому законодавству й не викликали жодних політичних дискусій, в той час як інші, здавалося, призводили до конфлікту між наслідками закону та самою німецькою імміграційною політикою. Взаємної згоди було легко досягнуто в тих випадках, коли кількісні зміни були визнані незначними. В інших випадках, коли дотримання норм німецьким законодавством ставилося під сумнів, примусова адаптація наднаціонального законодавства стала результатом збільшення прав, наданих біженцям, а заходи боротьби з нелегальною міграцією сприяли створенню нового німецького законодавства. Однак, пропозиції щодо нелегальної міграції, привели до абсолютно нового законодавства, яке не суперечило німецькій політиці, але мало ефект зміцнення політичної виконавчої влади. Коли ми розглядаємо відповідність між європейською політикою та існуючою німецькою політикою з точки зору тиску для змін, цей процес може загалом бути визначений як процес поглинання (абсорбції) з незначними інституційними змінами в політичному вимірі.

Європеїзація може розглядатися як процес, який приймається усіма політичними діячами. Проте, рівень його очікуваного впливу, сприймається як

такий,що може бути більш-менш визначеним через нормальний процес політичного торгу [310]. Навіть пояснюючи свої опозиційні точки зору, сторони завжди прагнули відстоювати свою прихильність до принципів загальної імміграційної політики та її імплементації. Простіше кажучи, європеїзація німецької імміграційної політики була прийнята всіма партіями в німецькому парламенті. Винятком з цього загального консенсусу є зростаючий спротив регіональних діячів федеральних земель, які схильні блокувати подальшу інтеграцію, якщо вони побояться втрати повноважень або відчують можливу появу неприпустимої фінансової ноші.

Нарешті, вплив європеїзації на імміграційну політику Німеччини неможливо зрозуміти до кінця, не розглянувши пропозиції Комісії та ухвалення директив як висхідний процес. Хоча європеїзація чітко визначається як низхідний процес, слід також нагадати, що держави-члени не є пасивними гравцями в процесі європеїзації. Кількість і якість результату наднаціональної політики та якість впливу слід розглядати як такі, що зазнали впливу держав-членів. Дж. Монар [370] визначив ці процеси як аспекти «downloading» і «uploading», зазначивши, що з точки зору «uploading» або висхідного процесу, Німеччина була особливо успішною в перенесенні Шенгену до громадських структур і в зусиллях узгодження політики прикордонного контролю, перш за все, в контексті розширення ЄС.

Після дебатів, імміграційний закон 2005 р., який охоплює закон про громадянство, що регулює питання імміграції громадян третіх краї та акт про вільний рух товарів, послуг та робочої сили, що регулює імміграцію громадян ЄС, радикально змінили міграційне законодавство.

З 28 серпня 2007 р. німецький уряд вніс декілька поправок до закону про міграцію. Ці поправки стосуються переважно громадян, котрі прибули із країн, що не входять у Єврозону. Цей закон покращив умови працевлаштування для легалів і навпаки – ускладнив для нелегальних мігрантів. Саме нелегальні мігранти повинні тепер отримати візи або дозволи на перебування [355].

Додаткові правові зміни і політика привели до лібералізації режиму кваліфікованої трудової міграції. Введення Європейським союзом «Блакитної карти ЄС» в 2009 р. і її подальше прийняття в німецьке законодавство в 2012 році сприяли кваліфікованій трудовій міграції мігрантів з країн не членів ЄС. Крім того, Закон про визнання 2012 р. гарантував мігрантам право на визнання їх кваліфікацій і ступенів в Німеччині, що полегшує їм використання їх навичок.

Це зрушення в мисленні було викликане двома факторами. По-перше, демографічні зміни і скорочення населення привели до усвідомлення того, що Німеччина повинна залучати кваліфікованих іноземних робітників, якщо вона хоче зберегти своє економічне становище і щедру систему соціального забезпечення. По-друге, діти колишніх заробітчан також почали впливати на суспільне життя. Оскільки представники другого покоління почали заповнювати позиції в політиці та ЗМІ, а прізвища на екранах телевізорів і в газетах урізноманітнилися, все більше зникали сумніви щодо їхньої німецької ідентичності та здатності балансувати лояльність щодо країн колишнього походження.

У законі також прописано основні положення щодо отримання статусу біженця. При вирішенні цього питання німецьке законодавство чітко виконує директиви Євросоюзу, котрі є спільними для всіх держав цієї організації. Для того, щоб отримати статус біженця у Німеччині, потрібно надати докази про переслідування на Батьківщині через стать або довести, що існує реальна загроза життю [279]. Ці докази у кожному конкретному випадку можуть бути різними і залежати не тільки від ситуації в країні, але від особи біженця. Державною структурою, котра контролює питання біженців у країні, є Федеральна служба у справах міграції і біженців.

Сьогодні в Євросоюзі загалом і в Німеччині зокрема сформувалося неоднозначне ставлення до потоків біженців. Так, депутати Бундестагу 15 жовтня 2015 р. ухвалили низку змін до законів, котрі допоможуть подолати міграційну кризу, зокрема прискорити процедуру надання притулку та

депортації, сприяти будівництву притулків для біженців та зменшити економічні стимули для мігрантів. Німецьким урядом було розроблено список країн, котрі вважаються «безпечними», тобто їхні громадяни не мають шансу потрапити до країни (Косово, Албанія, Чорногорія, Сербія, Боснія, Македонія). Прохачі можуть перебувати у центрах первинної допомоги шість місяців і одержати тільки речову допомогу [297]. Мета цих нововведень – прискорити процес надання притулку або депортації мігрантів із Південно-Східної Європи та фокусування на біженцях із країн, котрі охопленні воєнними діями (Сирія, Ірак, Афганістан, Україна). За такі зміни проголосувала Верхня палата Бундестагу, що зробило міграційне законодавство Німеччини більш суворим.

Також документ чітко визначив правила контролю біженців, у котрих закінчився термін перебування на території ФРН. Отже, міграційна політика Німеччини постійно оновлюється та спрямована на регулювання міграційних потоків. Держава постійно контролює та часто змінює правила в'їзду в країну та отримання громадянства. Тому у її міграційному законодавстві відзначається тенденція до переносу акцентів з "гастарбайтерів" на "нових громадян", котрі добре освічені та активні. Щоб вирішити це завдання, німецькому уряду потрібно буде залучати іммігрантів до конкурентної боротьби.

Сирійці, іракці та іранці становили найбільшу групу шукачів притулку у Німеччині впродовж 2015–2016 рр., чисельно випередивши представників Балкан, включаючи Албанію і Косово. Незважаючи на те, що канцлерка А. Меркель сформувала відповідь на притік біженців дотримуючись позитивного, прагматичного девізу: «Ми упораємося» (Wir schaffen das), справжні політика й дії німецького уряду виявилися «вужчими», ніж передбачалося. Німеччина не тільки не «відкрила двері» усім шукачам притулку, але й тимчасово припинила стандартну Дублінську процедуру виключно для сирійців. У вересні 2015 р. уряд країни одночасно запровадив прикордонний контроль, щоб зупинити потік біженців через Австрію і країни Балкан.

Водночас, помітно зросли анти-іммігрантські настрої в німецькому суспільстві. Протест проти ісламізації Заходу з боку ісламофобської групи PEGIDA став одним з наочних проявів цієї тенденції.

Політики, які сприймаються як занадто відкриті для біженців, ризикують зіткнутись з негативною реакцією суспільства. Зокрема, після декількох років високих рейтингів, популярність А. Меркель скоротилася з 75 відсотків у квітні 2015 р. до менше 50 відсотків у лютому 2016 р. Загальна політична атмосфера в країні також зазнала змін від початку 2016 р. особливо з огляду на широкомасштабні акти сексуальних домагань і крадіжок, скоєних сотнями північноафриканських шукачів притулку та мігрантів в новорічну ніч в Кельні та інших містах. Після громадського протесту заяви щодо кримінальних дій осіб, які шукають притулку, та іноземців швидко призвели до посилення правил депортації для осіб, які мають судимість.

Зростання тиску з боку громадськості і палкі дебати сприяли появі нових законів і політики в сфері імміграції та притулку впродовж 2015 і 2016 рр. Увагу було зосереджено на чотирьох основних проблемах: потоках шукачів притулку, інтеграції іммігрантів, поділі зобов'язань між державами-членами ЄС та на зв'язку між імміграцією та громадською безпекою.

Німеччина значно трансформувала свою політику з надання притулку після початку міграційної кризи. У цьому аспекті вона мало чим відрізняється від інших європейських країн, які не змогли впоратися зі зростаючою кількістю прибулих. Через два пакети законів про надання притулку, прийняті в жовтні 2015 р. та лютому 2016 р., уряд обмежив пільги, одержувані шукачами притулку, і відмовився від грошових виплат на користь незаможних; розширив список безпечних країн, включивши в нього Албанію, Косово і Чорногорію; прискорені заявки від громадян цих країн; і призупинив право людей, що знаходяться в статусі додаткового захисту, возз'єднатися з членами їхніх сімей. Нова політика спрямовувалася також на вирішення проблеми щодо низького відсотку повернення, сприяючи послідовній депортації осіб, яким відмовлено в наданні притулку.

Дискусії з питань політики інтеграції іммігрантів точаться навколо двох поглядів: визначення інтеграції як соціальної проблеми, що вимагає адаптації з боку приймаючого суспільства, та визначенні її як потреби індивіда адаптуватися до наявних культурних укладів.

Обидва табори змогли залишити свій слід в законі про інтеграцію, прийнятому в липні 2016 р. Це можна побачити в керівному гаслі закону «Потреба і підтримка», гаслі програми, запозиченому із реформи соціального забезпечення на початку 2000-х років. Стосовно «підтримки», закон встановив класи інтеграції, що дозволяють особам, які шукають притулку, з високою ймовірністю отримати захист (в тому числі сирійцям, іракцям, іранцям та ерітрейцям), щоб вони почали вивчати німецьку мову, поки їх претензії знаходяться на розгляді. Стосовно «потреби», закон передбачає, що відмова особи, котра шукає притулку від участі в інтеграційному класі може призвести до скорочення виплат на її користь.

Закон також пов’язує право на постійне проживання в Німеччині з інтеграційними зусиллями. Постійне місце проживання залежить від найму на роботу або навчання після п’яти років перебування для тих, хто володіє німецькою мовою на базовому рівні, а через три роки – для тих, хто вільно спілкується німецькою. Крім того, всі нові учасники, які бажають отримати довгострокове проживання, повинні успішно пройти інтеграційний курс. Хоча закон про інтеграцію піддався критиці з боку опозиційних партій (зелених і лівих) як надмірно обмежувальний, складний в реалізації і потенційно небезпечний, питання його ефективності досі залишається відкритим.

Загалом Німеччина сприяла більш скоординованій реакції всього Європейського союзу і закликала інші країни активізувати свою діяльність, однак багато європейських лідерів висловили протест або невдоволення. Деякі претензії щодо надмірно щедрої політики Німеччини були основним рушійним фактором і поразкою політики А. Меркель щодо потоків біженців. Відображаючи цю напруженість, Європейський союз відхилив пропозицію про

створення обов'язкового механізму розподілу й призупинив схему добровільної спільної квоти, встановленої у 2015 р.

Більш успішною, принаймні з погляду на застосування, стала розпочата Німеччиною спроба ЄС працювати з Туреччиною, щоб зменшити число мігрантів до Європи. Угода ЄС – Туреччина (квітень 2016 р.) [226], сприяла різкому скороченню кількості осіб, які прибували до Греції з більш ніж 25 тис. у березні до менш ніж 2 тис. у травні того ж року. Втім, цю угоду було піддано широкій критиці, зокрема, Верховний комісар ООН у справах біженців (ВКООН) та численні організації громадянського суспільства висловлювали стурбованість через загрозу «правам людини» мігрантів, депортація яких до Туреччини, загрожувала наступним поверненням до Сирії. Окрім того, сумнівною була стійкість угоди з огляду на внутрішню нестабільність Туреччини (спроба державного перевороту) і нереалістичні обіцянки ЄС щодо лібералізації візового режиму та переговорів про доступ цієї країни до ЄС. Загалом, незважаючи на те, що заклики поліпшити спільне виконання зобов'язань державами-членами ЄС та третіми країнами стали загальною тенденцією, новаторських пропозицій для досягнення цих цілей висунуто не було.

Отже, при розгляді європеїзації німецької імміграційної політики та стратегій, слід мати на увазі два фактори. По-перше, процес європейської інтеграції тривалістю у майже півстоліття зміцнив ступінь підтримки європейської інтеграції з боку основних політичних суб'єктів ФРН. Трансформація німецької федеральної системи на європейському рівні забезпечила інтеграцію до міжнародних інституцій шляхом мінімальної адаптації внутрішніх політичних структур. Єдиним винятком, як уже йшлося, була зміна позиції щодо введення голосування кваліфікованою більшістю у питаннях політики з надання притулку та біженців.

Друга половина 2010-х рр. виявилася надзвичайно динамічним часом для німецької міграційної політики. Спостерігається істотний суспільний інтерес до імміграційних подій, а значні фінансові суми виділяються на нові стратегії і

експериментальні проекти. Опинившись в епіцентрі так званого «історичного виклику», німецькі політики і громадськість задаються питанням, як формувати актуальну політику на благо суспільства та економіки країни. Адже завдання Німеччини полягає не лише у захисті безпеки, але й у розвитку та зміцненні ліберальних демократичних імперативів.

3.2. Міграційна політика Республіки Польща: європеїзація й трансформація після набуття членства в ЄС.

Політичний транзит наприкінці 1980-х рр. у Центральній та Східній Європі став результатом нового геополітичного та економічного європейського порядку. Поряд із змінами в економіці і політиці, радикальне зрушення відбулося і в міграційній політиці Польщі. Будучи обмеженою в можливості руху населення в комуністичну епоху, Польща приєдналася до європейських міграційних потоків після остаточної лібералізації закону про візовий режим у 1990 р. Польща почала отримувати більшу кількість мігрантів, в основному з пострадянських країн, а також транзитних мігрантів, що прямували в Західні країни [312].

Міграційна політика Польщі, що практично не існувала в кінці 1980-х років, поступово пройшла етап адаптації законодавства шляхом поєднання різноманітних міжнародних угод та договорів, що сприяло її трансформації та дало початок процесу європеїзації на початку 1990-х років [257] [193].

Європеїзація політики є багатовимірним процесом, що потребує поєднання «м'яких» елементів, таких як європейські норми та загальноприйняті «способи їхньої імплементації» [436]. Щоб процес європеїзації проходив успішно, поєднання цих елементів вимагає взаємодії і співпраці між європейськими акторами і агентами європеїзації [137]. Ці шляхи мають вирішальне значення для європеїзації міграційної політики Польщі, хоча їхнє виняткове значення, можливо, зменшилося у 1998 р., коли запрацював механізм обумовленості ЄС.

До 1998 р. шляхи європеїзації складався різних аспектів співробітництва між Сходом і Заходом. На першому етапі це були міжурядові наради з безпеки і

міграції в рамках Будапештського процесу, ініційованого на Берлінській конференції (1991 р.), з боротьби з незаконною міграцією в Європі, і зустрічі в рамках Віденського процесу, започаткованого на Віденській конференції (1991 р.) з питань пересування осіб у Європі. Ці міжурядові наради давали можливість країнам Західної, Центральної та Східної Європи обговорити і розробити рішення стосовно загальних проблем нелегальної міграції та контрабанди, а також боротьби з такими явищами, як незаконна торгівля зброєю і наркотиками. У той же час, було ініційоване співробітництво з питань надання притулку, розпочалась співпраця з УВКБ ООН та Гельсінським фондом.

Збільшення міжнародної мобільності польських громадян, а також кількості транзитних іноземців, що подорожували територією Польщі створили в країні нову міграційну ситуацію. Як і в багатьох інших галузях політики, Польща запозичила приклад з Заходу в прийнятті рішень стосовно регулювання міграції. Розвиток шляхів співробітництва із країнами Заходу в 1990-х роках, безсумнівно, відобразився на зародженні міграційної політики Польщі; їхній ефект був особливо помітний у наступних змінах польського законодавства. Таким чином, можна стверджувати, що процес європеїзації міграційної політики Польщі розпочався ще на початку 1990-х років в рамках процесу здобування досвіду в країн Заходу [120] або «наслідування політики» [172].

Перші зміни в міграційній політиці Польщі стосувалися питань надання притулку. Уряд Польщі, який змушений був рахуватися зі зростанням потоку шукачів захисту (більшість з яких прямували на Захід і використовували Польщу як транзитну країну), не був готовим до цього нового явища і наслідував політику держав з більшим досвідом [473]. Приєднання до Женевської конвенції про статус біженців (у 1991 р.), відкриття офісу зв'язку УВКБ ООН у Варшаві (у 1992 р.) і, нарешті, приєднання до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (у 1993 р.) – заклали фундамент для системи захисту біженців в Польщі.

Відзначимо, що система захисту біженців була розроблена не тільки на основі вже існуючої всесвітньої системи захисту біженців, але і беручи до уваги її європейську специфіку відповідно до положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Угода про реадмісію (березень 1991 р.) між Польщею та країнами Шенгенської зони сприяла розвитку співпраці між Польщею та її західними сусідами в галузі міграції, що потім була розширена після підписання особливої двосторонньої угоди між Польщею та Німеччиною в Бонні в травні 1993 р. Відповідно до угод, країни Шенгенської зони мінімізували візові вимоги для громадян Польщі; однак, Польща була зобов'язана прийняти назад своїх громадян, а також громадян третіх країн, які незаконно проникли на територію Шенгенської зони через Польщу. Підписуючи угоди про реадмісію, Польща зобов'язувалась змінити свій статус з країни походження біженців або транзитної країни в країну прийому біженців [321]. З іншого боку, шляхом розширення співробітництва з Німеччиною, Польща здійснювала підготовку до охорони східних кордонів ЄС [100].

«Старий» закон про іноземців від 1963 р., створений в комуністичну епоху, коли іноземці були досить екзотичним явищем, не відповідав вимогам 1990-х років. Враховуючи нову міграційну реальність, першими змінами після 1990 р. було введення поняття про статус біженців в польському законодавстві і вдосконалення непрацюючої системи депортації. Робота над новим законом почалася в 1995 р., через рік після того, як міністр закордонних справ Польщі подав заявку на вступ країни в ЄС, і завершилася новим Законом про іноземців, який вступив у силу в червні 1997 р. Закон намагався сумістити рішення ЄС з новими польськими інтересами у сфері міграції, які були зосереджені навколо питань тогочасної безпеки.

Новий закон давав можливість органам державної влади вдосконалити контроль над потоком іноземців та обмежити потік небажаних іноземців до Польщі. Значного впливу західноєвропейських правил зазнали зміни, що стосувались введення тимчасової посвідки на проживання, якої раніше не існувало в польському законодавстві, і положень стосовно відповідальності

морських і повітряних носіїв перед пасажирами, яких вони транспортують. Найбільшого європейського впливу зазнали питання притулку. Нові поправки до польського законодавства стосувались питань «безпеки третьої країни» і «безпеки країни походження». Варто відзначити, що, хоча потік прохачів притулку в Польщі видається мізерним в порівнянні з різким зростанням кількості клопотань про надання притулку в західних країнах, новий закон запровадив поняття й інститути, які раніше були успішно застосовані у країнах ЄС у їхній боротьбі проти так званої кризи притулку, що з'явилась на порядку денному в галузі новоствореної співпраці з ЄС. Слід також зазначити, що, одночасно з роботою парламенту над новим Законом про іноземців, повним ходом йшла робота над положеннями нової національної конституції, яка була прийнята 2 квітня 1997 р. Конституція охоплювала і деякі положення, що стосувались питань міграції – наприклад, про право на виїзд з країни (ст. 52.2), право на притулок і статус біженця з посиланням на законодавство Польщі та міжнародні угоди (ст. 56), основні правила, що стосувалися отримання польського громадянства (ст. 34), право оселитися в Польщі для осіб польського походження (ст. 52.5) та затвердження тісних зв'язків з польською діаспорою за кордоном (ст. 6). У підсумку, в 1999 р., коли Амстердамський договір набув чинності, Польща вже прийняла новий закон і деякі основні положення, що стосувались міграції, в якості спеціалізації Конституції 1997 р. Польща також отримала цінний досвід у співпраці з західними країнами в галузях міграції та притулку. Однак, крім очевидного європейського впливу, деякі питання, що стосувались суто польських інтересів (наприклад, репатріація етнічних поляків, що проживають в пострадянських країнах), також знайшли своє місце в новоствореному законодавстві в галузі міграційної політики.

Після початку переговорів між Польщею та ЄС щодо вступу (1997 р.), коло питань у сфері міграційної політики звузилось. Приєднання до процесу обумовленості з ЄС [264] мало найбільший вплив на формування польської міграційної політики в цей період. На переговорах стосовно питань юстиції та внутрішніх справ, що розпочалися в 2000 р., запропоновано одночасне

складання поправки до польського Закону про іноземців. Рушійною силою для змін в роботі по внесенню поправок стали вимоги для європейської інтеграції, та неодноразові заклики в кожній доповіді Європейської комісії до посилення захисту східного кордону [289].

Варто відзначити, що положення юстиції та внутрішніх справ, пов'язані безпосередньо з питаннями безпеки, не підлягають перехідним періодам чи переговорам, тому що майбутня роль Польщі як «охоронця кордону ЄС» вчинила проблему кордонів та імміграції не тільки питанням технічних стандартів, але й політичного прийняття [396].

Поправки до Закону про іноземців, внесені в 2001 р., принесли багато важливих змін у міграційне законодавство Польщі. Під впливом Західноєвропейських країн та ЄС були введені наступні нові новели: «шлюб з розрахунку» (marriage of convenience) разом з правилами, спрямованими на боротьбу з цією практикою, та тимчасовий захист, що раніше не існували в польському законодавстві. Остання новела сягала витоками досвіду Польщі та інших європейських країн, набутого в результаті потоку біженців з післявоєнної Югославії. Аналогічним чином, положення про возз'єднання сім'ї було представлене у вигляді поправки відповідно до західноєвропейських стандартів. Інші важливі зміни, викликані поправками 2001 р., які стосувалися визначень понять «безпеки третьої країни» і «безпеки країни походження», засвідчили не лише формальне приєднання країни до міжнародних документів з питань захисту прав людини, але й фактичний стан справ у цій сфері. Крім того, були змінені умови для посвідки на проживання; були введені нові способи встановлення і контролю законності проживання іноземців на території Польщі, а також уведений новий адміністративний інструмент – зобов'язання залишити територію Польщі. Загалом, на відміну від закону 1997 р., поправки 2001 р. вказували на більш очевидний вплив європеїзації.

Постійна еволюція законодавства ЄС означала часту зміну польського законодавства і прийняття нових заходів ЄС в різних галузях, в тому числі міграції та надання притулку. Успішне завершення переговорів у грудні 2002 р.

і підписання Договору про приєднання (квітень 2003 р.) не завершили процесів гармонізації польського законодавства з обов'язковими заходами ЄС. У червні 2003 р. були прийняті два нові закони: Закон про іноземців і Закон про надання захисту іноземцям на території Республіки Польща.

Відмінність між усіма формами гуманітарної міграції та загальними положеннями про іноземців була новим явищем для польського законодавства, але привела його у відповідність з практикою багатьох європейських країнах. Представлений Закон про іноземців був детально розроблений, особливо з таких питань, як правила перетину кордону, порядок видачі віз, посвідки на проживання і польських проїзних документів або посвідчень для іноземців, утримання іноземців під вартою або під арештом, реєстрація та відстеження іноземців, і так далі. Загалом, не було ніяких радикальних нововведень у польському законодавстві, що стосувались міграційної політики; замість цього, Закон передбачав і визначав вже сформовані інститути та процедури, і їхнє подальше коригування відповідно до актів ЄС для майбутнього вступу у Євросоюз, з особливим акцентом на вимоги Шенгенської зони (єдиний формат видачі віз і дозволів на проживання).

Закон про надання захисту іноземцям на території Республіки Польща передбачав чотири форми захисту іноземців в Польщі, тобто статус біженця на основі положень Женевської конвенції, притулок, тимчасовий захист та посвідка на проживання. Остання форма була нововведенням в польському законодавстві, та передбачала надання захисту шукачам притулку, що не відповідають критеріям Женевської конвенції, і чия висилка в країни їхнього походження була б неможливою з гуманітарних міркувань. Спеціального розгляду у процедурі надання притулку потребували неповнолітні особи без супроводу дорослих, іноземці, чий психофізичний стан припускав, що вони стали жертвами насильства, а також іноземці з обмеженими можливостями, відповідно до Європейської директиви про мінімальні стандарти для надання притулку.

Положення про тимчасовий захист також були розроблені у відповідності з директивою ЄС про мінімальні стандарти для надання тимчасового захисту. Ці зміни міграційної політики, створені на основі законодавства ЄС та умов вступу до ЄС, були запроваджені відносно легко. На відміну від цього, вимога ввести візи для громадян України, Білорусі та Росії спричинила опір з боку польських зацікавлених сторін. У цьому питанні, інтереси Польщі та інтереси ЄС розходилися. Безвізовий режим з цими країнами, як пережиток колишніх «зв'язків соціалістичного братерства», залишився після 1989 р., і виявився одним з найважливіших рішень міграційної політики для Польщі з огляду на його вплив на міграційні потоки. Це відповідало інтересам Польщі, які передбачали підтримку демократії та змін ринкової економіки східних сусідів з метою досягнення стабільного та передбачуваного геополітичного порядку в регіоні. Відтак загальний візовий режим з ЄС не співпадав з принципами, цілями та інтересами зовнішньої політики Польщі на східному напрямі і його запровадження відкладалося на якомога довший термін.

Навіть після введення візового режиму, рух через східний кордон Польщі не зменшився. Лібералізація процесу видачі віз, особливо з туристичною метою на безкоштовних засадах для українських громадян ілюструє один з прикладів забезпечення польських інтересів з одного боку, і, водночас, виконання зобов'язань Польщі, як члена ЄС, з іншого. Крім того, в рамках підготовки до вступу в Шенгенську зону і специфічного візового режиму, Польща, поряд з іншими новими членами, підтримувала ініціативу Комісії зі створення окремого режиму місцевого прикордонного руху на зовнішніх кордонах держав-членів [230].

Напередодні вступу до ЄС 1 травня 2004 р., польське законодавство з питань міграції зазнало значних змін для забезпечення відповідності законодавству ЄС у цій сфері. Окрім того, одразу після інтеграції країни з ЄС, у квітні 2005 р. була прийнята ще одна поправка до Закону про іноземців, що

засвідчило продовження процесу європеїзації польського міграційного законодавства.

Окремою проблемою була інституційна структура в рамках міграційної політики Польщі, яка не змінювалася фактично з початку 1990-х років. Загалом до 1998 р. формуванням міграційної політики займалось Міністерство внутрішніх справ, а в період перед вступом до ЄС воно почало взаємодію з інституціями ЄС. З початку 1990-х років міграційна політика розроблялася у відповідності до певної процедури. Процес розпочинався з проекту, що відображав зовнішні обмеження і ситуацію у країні. До 1998 р. ці проекти опиралися на законодавчі приклади інших європейських держав. Починаючи з 1997 р., основним орієнтиром у процесі прийняття рішень було узгодження законодавства до норм ЄС, включаючи чітке прийняття правил ЄС або їхньої адаптації до ситуації в Польщі. Після стадії розробки, обговорення щодо запропонованих заходів відбувалось між прикордонною службою, поліцією, відповідними міністерствами і, починаючи з 1995 р., УВКБ ООН та Гельсінським фондом. Останні дві організації брали активну участь в сфері політики з надання притулку в Польщі на початку 1990-х років, а з 1995 р. вони регулярно запрошувались до участі розробці міграційних законів. Більшість важливих питань, таким чином, були обговорені і узгоджені до стадії прийняття рішення в парламенті. Вся процедура чітко відрізнялася від способів ведення подібних справ у Європі, де рішення, що стосуються міграційних законів, лобіюються великою кількістю лобістів, соціальних груп і зацікавлених політиків. Починаючи з 2001 р. Управління в справах репатріації та іноземців стало основним органом в процесі розробки рішень міграційної політики. Управління було створене за пропозицією експертів Євросоюзу, та складалося з представників департаменту з питань міграції та притулку при Міністерстві внутрішніх справ. Сьогодні Управління є центральним урядовим органом, відповідальним за всі питання, пов’язані з міграційною політикою Польщі.

У передвступний період Польща мала небагато часу для формування власної політики. Перетворення правових і процесуальних норм було

успішним; можна також відзначити процес європеїзації норм, що стосувалися політики міграції, що стосувались політичної поведінки, культури та мови політичного дискурсу. Основний акцент в процесі формування міграційної політики Польщі змістився з сфери безпеки кордону в сторону економічного та демографічного планування [287].

Незважаючи на європейський вплив, існувало два основних принципи, що визначали межі європеїзації міграційної політики Польщі. Перший з них пояснював, що міграційна політика є проблемою країн-членів ЄС, а не Польщі (поки що); а другий, що міграційна політика Польщі осмислюватиметься як проблема, що виникне в майбутньому. Перший принцип походив від особливої процедури прийняття рішень в Польщі, що розглядала міграцію поза сферою політики, на відміну від країн-членів ЄС. З метою зменшити негативні наслідки міграції, такі як відчуження, маргіналізація, расизм та ксенофобія, польські політичні діячі намагалися зберегти статус-кво, щоб запобігти виникненню кризових явищ. Існували обґрунтовані підстави вважати, що в результаті зростання потоку мігрантів, ставлення суспільства та політиків можуть радикалізуватися і цей процес не піддаватиметься регулюванню [289]. Тому приймались рішення для підтримки максимально низького рівня потоку мігрантів до Польщі, на відміну від країн Західної Європи, де ця проблема набула політичного характеру. Другий принцип виражався в плануванні дій та рішень в міграційній політиці на подальшу перспективу. Членство в ЄС сприяло адаптації ставлення до міграційної політики, аналогічним чином, як і в інших державах-членах. Крім того, членство в ЄС означав зростання обсягів потоку мігрантів і збільшення труднощів його контролю [289]. Міграція розглядається як незворотний наслідок демократизації, капіталізму та європейської інтеграції, і, таким чином, як частина неминучого майбутнього Польщі.

Хоча європеїзація переконань і поглядів чинила значний вплив на польських політиків, міграція досі не сприймається як політичне явище або як

сучасна соціальна проблема. Інтерес польського політикуму більше стосується питань безпеки кордонів чи запобігання тероризму.

У процесі створення національної міграційної політики Польщі, широко використовувалась європейська концепція. Членство в ЄС стало категоричним імперативом, яке випереджало будь-яке обговорення з самого початку. Сторони, що сперечались, могли виправдати нові закони, посилаючись на європейські стандарти. Таким чином, європеїзація означала саме модернізацію державної системи. Аргументами на користь європеїзації були, наприклад, узаконення конкретних політичних рішень, що були прийняті експертами ЄС, навіть якщо вони суперечили думці польських фахівців. Найбільш спірні питання, представлені незалежними експертами, також виправдовувалися вимогами ЄС. Іншим підходом була візуалізація Європи з точки зору географії Шенгенської зони, у якій Польщі відводилася роль хранительки східних кордонів ЄС. Отже, дебати були зосереджені на обов'язках Польщі, як країни-кандидата і майбутнього члена, щодо країн Західної Європи.

Питання притулку було одним із прикладів широкого використання поняття «Європи» у всіх вищезазначених вимірах. Оскільки шукачі притулку становили порівняно невелику групу в Польщі, легітимізація прийнятих положень європеїзації політики з цього питання, головним чином відбувалась без заперечень зі сторони польських політиків. У середині 1990-х років політика Польщі щодо прохачів притулку мала досить рестрикційний характер і тому процес європеїзації цієї сфери сприймався як символ модернізації польських законів (особливо у сфері прав людини). Обговорення міграційної політики йшло паралельно з переходом на ідентифікацію польського уряду на рівні з ЄС. Це відбивалося на новому геополітичному положенні Польщі та її ролі в якості хранителя кордонів ЄС. Ухвалення візового режиму обговорювалося в іншому контексті. Справа була вельми політизованою, оскільки введення візового режиму сильно впливало на транскордонну комерцію та родинні відносини. Таким чином Польща мусила запровадити візовий режим задля вступу у ЄС, але вона повинна була пом'якшити його

наслідки. Тому візовий режим був прийнятий з посиланням на механізм обумовленості ЄС.

Зі вступом Польщі до Європейського Союзу почався новий етап в міграційній політиці Польщі. У зв'язку з доступом на ринок праці ЄС та масовою міграцією після приєднання, до польської міграційної політики були висунуті абсолютно нові вимоги, серед яких: необхідність більшого захисту інтересів польських громадян, які проживають за кордоном (через збільшення їхньої кількості), підтримка зворотної міграції та підтримання контактів польських емігрантів, а також необхідність заповнення вакансій на польському ринку праці після інтенсивної хвилі польської еміграції. Відтак, польська міграційна політика почала орієнтуватися, насамперед, на ці останні виклики.

У 2007–2012 рр. чітко спостерігається поступова лібералізація доступу на польський ринок праці. Поступово збільшувалася кількість осіб, що не потребують дозволу на роботу в Польщі в короткостроковій перспективі[2]. Інше сприяння зайнятості іммігрантів у відповідній галузі передбачало знизити витрати на видачу дозволів на роботу, через скасування установ, що видають такі дозволи (так знане прискорення «тесту на ринку праці» – перевірка вакантного місця для іноземця на предмет попиту серед польських громадян)

Комітет з міграції при Міністерстві внутрішніх справ підготував документ «Міграційна політика Польщі – сучасний стан та рекомендовані дії», спрямований на формування польської міграційної політики. Цей проект був представлений у квітні 2010 р. і широко обговорювався експертами з питань міграції. 31 липня 2012 р. цей документ був прийнятий урядом. Він став першим всеосяжним та вичерпним документом з міграційної політики Польщі та містив такі рекомендації:

- спростити нормативно-правову базу щодо іноземців, їхнього перебування і працевлаштування в Польщі;
- визначити пріоритети щодо прийому та легалізації іноземців;

---

[2]Громадян сусідніх країн Польщі (Україна, Білорусь і Росія), Молдови та Грузії можуть здійснювати роботу на території Польщі без отримання дозволу на працевлаштування протягом 6 місяців в межах року.

- розробити і реалізувати програму по інтеграції іноземців;
- посилити боротьбу з нелегальною міграцією;
- врегулювати питання громадянства і репатріації;
- здійснювати моніторинг міграційних процесів у Польщі.

Опрацювання цих рекомендацій не містило детального графіка впровадження змін у законодавстві та шляхів їхнього фінансування.

Пріоритетними визначалися такі групи мігрантів, як особи польського походження, студенти, випускники вищих навчальних закладів, науковці, іноземці, які ведуть підприємницьку діяльність та створюють нові місця праці, фахівці з потрібними економіці кваліфікаціями, сім'ї мігрантів, які вже оселились у Польщі тощо. Для них рекомендувалося спростити правові положення перебування та праці в Польщі. Міграційна політика передбачала більш ефективну програму інтеграції іноземців, зокрема, звернення уваги на освіту дітей мігрантів чи полегшення доступу до фахових юридичних порад.

Польський уряд задекларував бажання боротися з нелегальною міграцією, причому перевага надавалася б добровільному поверненню, ніж примусовим депортаціям. Планувалося покращити ефективність механізму надання громадянства та програм з репатріації. Державні органи зобов'язувалися постійно здійснювати моніторинг міграції з метою покращення її пристосування до вимог ринку праці та оцінки ефективності інтеграційних програм.

Оприлюднення документу викликало окремі критичні оцінки. Зокрема, Гельсінський фонд з прав людини відзначав, що в ньому бракує конкретних цілей та способів їхнього досягнення. На думку представників фонду, документ, характеризуючи міграційну ситуацію, не дає відповіді на питання про роль іноземців у польському громадському житті та в економіці держави.

У серпні 2014 р. був прийнятий план реалізації документа «Польська міграційна політика – сучасний стан та рекомендовані дії» для забезпечення конкретних рішень з метою управління процесами міграції, в тому числі для ефективного прийняття необхідного законодавства, адміністративної практики,

контролю, фінансового планування та координації відповідних повноважень органів та установ.

Документ був спрямований на спрощення правил перебування, працевлаштування та навчання іноземців у Польщі, розробку та реалізацію інтеграції іноземців, в тому числі запровадження програм для осіб, які претендують на отримання статусу біженця; програм, спрямованих на поліпшення інтеграції осіб, які користуються міжнародним захистом, і включення цього виду програм інших іноземців; більший акцент на освіті дітей мігрантів та іноземців, вільний доступ до юридичної допомоги тощо. У «Плані реалізації» також було акцентовано на запобіганні незаконній міграції, в тому числі з урахуванням пріоритетності добровільного повернення і необхідності надання притулку з метою узаконити перебування або виїзду без негативних наслідків для осіб, які проживають незаконно [101].

Варто відзначити, що в рамках консультацій документ був представлений воєводствам, близько 70-и урядовим організаціям, польським товариствам іммігрантів, науково-дослідним центрам, міжнародним інституціям, соціальним партнерам та іншим зацікавленим сторонам.

Незважаючи на позитивні оцінки цього документа, 20 березня 2017 р. М. Башчак, очільник польського МВС, повідомив, що на прохання уряду його було анульовано. Оскільки у цьому документі не враховано наслідки та регулювання міграційної кризи, що уразила Європу, Міністр внутрішніх справ наголосив на актуальності двох аспектів впливу міграційної політики – на ринок праці і безпеку громадян.

Заступник голови Міністерства внутрішніх справ Польщі Я. Скиба наголосив, що основними аспектами, на які слід врахувати при розробці нової міграційної політики є чітке розмежування біженців від економічних мігрантів, автоматизація механізму політики переселення біженців та формування політики щодо економічних мігрантів з України [434]. Як повідомили в Міністерстві, необхідним є вжиття спеціальних заходів, таких як «точний моніторинг міграційних процесів, перспективне мислення щодо інтеграції або

асиміляції економічних мігрантів й забезпечення безпеки від терористичних загроз [434].

У 2017 р. Міністерство внутрішніх справ Польщі представило проект поправки до Закону про надання іноземцям захисту на території Республіки Польща. Нові правила спрямовані на підвищення безпеки кордонів (поправкою запроваджується так званий режим «кордону», яким повинні бути охоплені особи, що подорожують без відповідних документів) і полегшення механізму переселення іноземців, які незаконно перетнули кордон.

Окрема частина поправки полягає у запроваджені переліку безпечних країн походження і третіх країн. Цей список буде визначатися прем'єр-міністром, а його остаточна форма має залежати, серед іншого, від консультацій з Міністерством закордонних справ та інших відомств.

Отож, починаючи з 1990 р., міграційна політика Польщі формувалась у змінному міжнародному середовищі, у якому міграція відігравала важливу роль. Європейський вплив стосувався, в більшій чи меншій мірі, установ, правил і практики, які створювалися. Загалом, ступінь європеїзації міграційної політики був великим, і розробка політики опиралася у першу чергу на приклад держав Заходу, а згодом – на особливості законодавства ЄС. Іншим важливим аспектом був характер переговорів щодо вступу в ЄС, в якому Польща, як країна-кандидат була явно у слабшій позиції, причому механізм обумовленості був вирішальним.

Тим не менше, ступінь європеїзації, принаймні, у суспільному та політичному дискурсі, змінювався залежно від підкатегорії міграційної політики. Політика надання притулку Польщі, яка перегукувалася з положеннями ЄС і положеннями про права людини, зазнала значного впливу європеїзації. Візова політика була сформована з урахуванням інтересів Польщі і стосувались країн, що лежать на Схід від її кордону. Інституційний аспект міграційної політики виявився досить стійким до європеїзації. Формування Управління в справах репатріації та іноземців, що сприймалося як важливий аспект інституційних змін під впливом ЄС, не спричинило істотних наслідків

для розробки міграційної політики. Крім того, на відміну від інших країн-членів ЄС, в Польщі завжди існувало мало зацікавлених суб'єктів у політиці міграції.

3.3. Динаміка міграційної політики Грецької Республіки у контексті членства в ЄС.

Швидка трансформація Греції з країни еміграції в країну імміграції була безпосередньо пов'язана з розпадом комуністичних режимів на території Європи. У той час, як в середині 1980-х років кількість іноземних мешканців в Греції налічувала 65 тис. осіб, то у 2005 р. вона сягнула 960 тис. осіб [131]. Згідно з цими підрахунками, сьогодні іноземні мешканці становлять майже 9 % населення Греції, яка стала країною з одним з найвищих рівнів іммігрантів серед населення в країнах-членах ЄС.

У порівнянні з іншими країнами-членами ЄС, чисельність іммігрантів у Греції має три особливості: в більшості випадків, іммігранти походять з сусідніх держав; серед іммігрантів переважає одна етнічна група – албанці; імміграція пов'язана з нелегальним в'їздом чи проживанням на території Греції.

З огляду на відчуття кризи, спричиненої політичною та економічною нестабільністю на Балканському півострові на початку 1990-х років, Греція відреагувала на широкий потік іммігрантів, запровадивши політику «нульової міграції», що залишалась домінуючою протягом десяти років. Представлені в 1991 р. законодавчі акти, які надавали Міністерству громадського порядку повний контроль та управління статусами та правами іноземців [492], часто характеризують як «драконівські» [466]. Вони були запровадженні для контролю зовнішніх кордонів, обмеження імміграції громадян третіх країн не грецького етнічного походження, охорони внутрішньої безпеки та боротьби з незаконною імміграцією. Починаючи з середини 1990-х років, імміграційна політика Греції повільно, проте стабільно ставала більш ліберальною, проте ступінь лібералізації відрізнявся залежно від галузі політики.

У зв’язку з чисельністю іммігрантів до Греції, нещодавнім досвідом країни з прийому потоків іммігрантів та достатньо тривалим членством в ЄС, імміграційна політика Греції є цікавим предметом для вивчення наслідків її європеїзації як з огляду на формування основних принципів, так і на результативність. Відтак, доцільно зосередитися на двох сферах імміграційної політики Греції: регулюванні в’їзду громадян третіх країн з причин возз’єднання сім’ї та політиці надання притулку. Незважаючи на те, що возз’єднання сім’ї стосується вторинної міграції, воно становить значну частину сучасного притоку іммігрантів як до Греції, так і до ЄС, а тому політика у цій сфері також зазнала європеїзації. З іншого боку, проблематика надання притулку формує дещо відмінну сферу політики, зокрема, завдяки існуванню важливого міжнародного режиму захисту біженців. Тим не менше, політика надання притулку перебувала у центрі процесу європеїзації, що вчиняє з неї цікавий аспект для дослідження.

Перший грецький базовий Закон про імміграцію та надання притулку (1991 р.) було прийнято через п’ять років після прийняття Шенгенської угоди (1986 р.), і майже одночасно з прийняттям Дублінської конвенції (1991 р.) та передачею національної компетенції з цих питань до ЄС (1992 р.).

Закон 1991 р. був першим законодавчим актом Греції, прийнятим з метою врегулювання проблем біженців й заразом низки імміграційних питань. До того, як він вступив в силу, процедура визнання біженців визначалася рішеннями міністерства, які, однак, не мали сили закону [468, с. 679]. Як правило, біженці залишалися в країні, доки не було можливим їхнє переселення у третю країну (в’їзду) [467, с. 211].

Положення закону 1991 р. стосуються Женевської конвенції і не пропонують жодних нових істотних елементів для визнання біженців [468, с. 679]. Окрім забезпечення адміністративних актів і проживання на гуманітарних підставах, решта положень розглядають критерії неприйнятності, явно необґрунтовані клопотання про надання притулку, відмови в наданні статусу біженця та тимчасовий характер проживання осіб-шукачів притулку в Греції.

Критерії прийнятності включали пряме прибуття з країни, де сталося переслідування і негайне подання клопотання про надання притулку після приїзду на територію Греції. Явно необґрунтовані клопотання про надання притулку підлягали відхиленню, а їх кандидати – депортації без права на оскарження. У виняткових випадках і з гуманітарних міркувань, Міністр громадського порядку міг дозволити прохачу притулку, клопотання якого було відхилене на території Греції, залишитись «на толерантних умовах», але лише тимчасово і до можливості виїзду. Цей особливий «гуманітарний» статус не виправдався, однак забезпечив захист для громадян третіх країн, які масово прибували до Греції через збройні конфлікти [468, с. 681].

П’ять років по тому, у 1996 р. нормативну базу було доповнено рамковим законом про біженців, що передбачав повний перегляд процесуальних критеріїв для надання притулку [468, с. 683], проте зберіг переважно адміністративний характер системи надання притулку, запровадженої у 1991 р. Поряд з регулярним процесом розгляду, було додано пришвидшений порядок розгляду заяв та запроваджено поняття «безпечної третьої країни», проте процедури для визначення переліку таких країн так і не було встановлено [468, с. 684]. Інші нововведення охоплювали скасування критеріїв неприйнятності, введення положень стосовно возз’єднання сімей біженців, а також особливий режим для тимчасового захисту іноземців, які приймають притулок на території Греції з огляду на форс-мажорні обставини, такі як міжнародні або неміжнародні збройні конфлікти [468, с. 683].

Найістотніші зміни в грецькій політиці щодо біженців та визнання статусу біженця були запроваджені в 1999 р. Указом Президента Греції за №61/1999. Указ конкретизував відповідні положення рамкового закону про біженців 1996 р. за рахунок продовження термінів процедурних етапів розгляду клопотань про надання притулку і виконання скарг щодо негативних адміністративних рішень [468, с. 684]. Возз’єднання сім’ї для визнаних біженців також було врегульоване певними обмежувальними вимогами щодо доходу та іншими умовами; також було збільшено тривалість поновлених дозволів на проживання

для визнаних біженців, включаючи членів їхніх сімей. Створення адміністративної апеляційної ради для розгляду відхилених клопотань шукачів притулку було охарактеризовано як «значний крок вперед» у відновленні довіри до процедури надання притулку в Греції [471]. Низка указів Президента, виданих на підставі рамкового закону про біженців 1996 р., значно розширила права громадян третіх країн, які потребують захисту. Трудові права поширилися не лише визнаних біженців, але й шукачів притулку та осіб, які мають тимчасовий дозвіл на проживання з гуманітарних міркувань; відповідальність за центри прийому біженців було покладено на Міністерство охорони здоров'я і соціального забезпечення (раніше цими питаннями опікувалося Міністерство громадського порядку); також біженцям, шукачам притулку та жителям з гуманітарних міркувань було надано право на отримання безкоштовної медичної допомоги й стаціонарне лікування.

Незважаючи на законодавчі зміни, які відбулися з 1991 р., система надання притулку в Греції тривалий час залишалася недосконалою, зокрема у площині тимчасового захисту й стандартів прийому осіб, котрі шукають притулку, а також порядку оскарження відмов щодо надання притулку. Соціальне забезпечення біженців у Греції було розвинене недостатньо [467].

Законодавство з питань надання притулку та імміграції Греції вдосконалювалося разом із розвитком європейської політики імміграції та надання притулку.

У тематичній науковій літературі значного поширення набув аргумент, що імміграційна політика на рівні ЄС здійснює стримуючий вплив на національні імміграційні політики [246]. Більшість авторів наводять приклад зобов'язань, що випливають з Шенгенських угод як доказ важливості прийняття політики, раніше сформульованої на європейському рівні для того, щоб отримати можливість досягти бажаної участі в європейських інституційних механізмах. Відповідно до цього аргументу, європеїзація грецької імміграційної політики може розглядатися як питання обумовленості. Тиск прийняття і здійснення тих положень політики, які гарантували б «європейський» характер грецького

імміграційного законодавства, а також забезпечили участь Греції в Шенгені був очевидним під час парламентських дебатів 1991 року: в той час, більшість посилань на міжнародне право і його розвиток стосувались європейських угод, і переважна більшість останніх були зосереджені на положеннях і рамковій концепції Шенгенської угоди. Міністр громадського порядку підкреслив важливість прийняття суворої політики прикордонного контролю і заходів проти нелегальної імміграції й наполягав на тому, що незважаючи на різку критику з боку опозиційних партій, Греція повинна підписати угоду для того, щоб мати можливість озвучити власні позиції і брати участь у можливих змінах Шенгенської системи[3].

Переважання посилань на положення Шенгенської угоди під час парламентських дебатів у 1991 р. підтверджує вже відомі в літературі посилання на вплив Шенгенської угоди на розробку і впровадження національної імміграційної політики в Греції на початку 1990-х років. Так само підтверджує той факт, що бажання приєднатися до цієї угоди було використане в якості основи для доводів уряду на користь прийняття визначених положень Закону про імміграцію 1991 р. Однак, сфера впливу Шенгенської угоди на національну імміграційну політику була обмежена правовими нормами для громадян третіх країн, що стосуються в'їзду та тимчасового проживання в Шенгенській зоні. Більше того, варто зазначити, що хоча Греція сподівалась стати учасником Шенгенської угоди з початку 1990-х, вона змогла відповідати стандартам, встановленим договірними сторонами лише в 1998 р.

Після набуття членства в загальних європейських інституційних механізмах з питань імміграції та надання притулку, головне джерело впливу ЄС на національне законодавство очевидно слід шукати в законодавстві, обов'язковому для виконання та прийнятому на рівні ЄС, а також імплементованому до національної правової системи. Незважаючи на те, що вплив посилився у першу чергу після вступу в силу Амстердамського договору

[3] пленарні засідання парламенту Греції 15/10/1991: 205

(1999 р.), прийняття низки директив ЄС з питань прийому осіб в пошуках притулку, процедур надання притулку, виключної компетенції і колективних зобов'язань між державами-членами ЄС досі не призвели до істотних законодавчих змін у грецькій політиці надання притулку [389, с. 146].

Серйозні «невідповідності» можна спостерігати в окремих сферах політики, а саме щодо статусу тимчасового захисту, стандартів прийому осіб в пошуках притулку, а також процедур судового оскарження [389, с. 146]. У той же час, грецьке законодавство щодо тимчасового захисту довго залишалося проблематичним, оскільки необхідне рішення міністерства із зазначенням обсягу наданого статусу тимчасового захисту не було прийняте [471]. Що стосується прийому осіб в пошуках притулку, серйозні недоліки були зафіксовані щодо надання базового соціального забезпечення, проживання та харчування для шукачів притулку та біженців [467]. Після затвердження Регламенту (ЕС) 343/2003 про внесення змін до Дублінської конвенції 1990 р. (відомий як «Дублін II»), ці недоліки посилились в зв'язку зі збільшенням клопотань про надання притулку, що були викликані впровадженням даного регламенту. Більше того, грецьке законодавство забороняє прохачам притулку виїзд з країни до прийняття остаточного рішення щодо їхньої заяви та дозволяє переривати розгляд клопотань про надання притулку, затримання і депортацію після повернення. Ці положення стали причиною серйозних проблем у випадках шукачів притулку і їхньої реадмісії до Греції згідно з положеннями даного закону «Дублін II» [382]. Крім того, грецьке законодавство не допускає судового оскарження відмови у клопотанні про надання притулку, за винятком останнього етапу. Це різко суперечить статті 38 проекту Директиви Ради про мінімальні стандарти для надання та позбавлення статусу біженця. Очікується, що після прийняття, директива викличе «значні зміни в нормативно-правовій базі» Греції за рахунок зменшення значної ролі і повноважень виконавчої влади на користь судової системи [389].

У цілому, через формальне зобов'язання адаптуватись до законодавства ЄС про надання притулку, європеїзація грецького законодавства про надання

притулку посилилася. Що стосується возз'єднання сім'ї, відповідна директива ЄС, яка могла б посилити зобов'язання адаптувати грецьке законодавство була прийнята лише в 2003 році. Беручи до уваги, що початкова рамкова концепція Греції 1991 р. вже була замінена другим основним Законом про імміграцію в 2001 р., положення останнього не можуть бути віднесені до прямого впливу законодавства ЄС. На противагу до цього, низка положень Закону про імміграцію 2005 р., в тому числі стосовно возз'єднання сім'ї, виникли у результаті зобов'язання Греції транспонувати директиви ЄС в національне законодавство і узгодити останні з правовою базою ЄС. Цей факт був чітко зазначений урядом у попередньому звіті щодо Закону про імміграцію 2005 р. [228].

Навіть за відсутності формальних зобов'язань, імплементація необов'язкового законодавства ЄС в окремих випадках була зафіксована документально, зокрема, що стосується процедури визнання статусу біженця. Мабуть, найцікавішою особливістю у цьому випадку виразне залучення Європейською Комісією «м'яких норм права» з питань політики надання притулку, яка наголосила на необхідності використовувати її постанов від 1992 р. як керівних принципів, щодо «виразно необґрунтованих» заяв про надання притулку і питань «безпечної третьої країни».

Імміграційна політика Греції оприлюднена у 2001 р., була визначена як «повністю узгоджені актуальні принципи й тенденції, які були сформовані в Європейському Союзі» [296]. Проте, незважаючи на пропозиції Наукового комітету парламенту і Національного комітету з прав людини, а також на тиск, що здійснювався з боку лівих партій під час парламентських дебатів, уряд відмовився внести більш сприятливі положення щодо питання возз'єднання сім'ї, які базувалися на пропозиціях Комісії. Натомість, Міністр внутрішніх справ стверджував, що уряд вважає за доцільне мати справу з національними проблемами Греції, такими, як легалізація та реєстрація нелегальних мешканців. У відповідь на запити зменшити мінімальний термін легального проживання, необхідного для використання права на возз'єднання сім'ї від двох

до одного року, Міністр внутрішніх справ наполягав на тому, що Греція спочатку очікує на здійснення європейських розробок, а потім скоректує власну політику відповідним чином. Таким чином, значні зміни до положень щодо возз'єднання сім'ї в 2001 р. не можуть вважатися результатом зобов'язань в результаті членства в ЄС; також вони не були результатом добровільного впровадження необов'язкових положень політики ЄС в стадії розробки всупереч зусиллям опозиційних партій. Проте, обґрунтування уряду, а також виклад доводів опозиції дійсно частково покладались на розробки політики, що відбувались в ЄС паралельно процесу законодавчих змін в Греції, використовуючи, таким чином, імміграційну політику ЄС в якості основи для розуміння внутрішньої імміграційної політики. В цілому, важливість членства в ЄС у формуванні внутрішніх дебатів з питань імміграції також підтверджується тим фактом, що посилання на політичні, соціальні та економічні події в ЄЕС/ЄС та державах-членах переважали при обговоренні міжнародних аспектів імміграції в перших двох основних законодавчих ініціативах (1991 р. і 2001 р.).

Насправді, аспект «формулювання» європеїзації може бути надзвичайно важливим у випадку з Грецією, де розвиток подій в політичній та соціальній сфері в Європі часто асоціювався з модернізацією. Як зазначає Скордас, «фундаментальні зміни не завжди виникають всередині країни як сильні потреби суспільства, скоріш за все, необхідність впроваджувати їх часто «запозичується» з-за кордону» [468].

Утім, схожість процесів розвитку в ЄС не робить його причиною всіх змін в державах-членах». Можливий внутрішній чинник, що пояснює питання возз'єднання сім'ї та політики надання притулку – це зрушення в ставленні громадськості Греції щодо громадян третіх країн з початку 1990-х років. Однак, за даними «Євробарометра», протягом 1990-х років греки стали скептичніше сприймати явище імміграції та демонстрували посилення негативного ставлення щодо іммігрантів [249]. Зростання ксенофобії у Греції було однією з основних проблем під час парламентських дебатів з імміграційного

законодавства у 2001 р. і грецька громадськість була визнана як найбільш ксенофобська серед 15 країн-членів ЄС.

Передача компетенції з питань імміграції до Міністерства внутрішніх справ у 2000 р. була значним зрушенням у державному управлінні. Ця передача компетенції стала наслідком у першу чергу політичного вибору й означала ключову роль Міністерства внутрішніх справ у розробці законодавства. Очевидно, можна стверджувати, що такий розвиток подій призвів до загальної зміни в підходах з питань імміграції, чим можна пояснити, принаймні частково, відхід від «охоронного духу» і суворих положень закону 1991 р. у напрямі до більш сприятливих умов для громадян третіх країн. Більше того, коли у 2000 і 2001 роках розроблялося нове іммиграційне законодавство, Греція вже більше 10 років була країною імміграції. Протягом дебатів в парламенті ставало все очевиднішим, що проблеми широкої прихованої імміграції, соціального відчуження іммігрантів та відсутність відповідного законодавства спричинили зростання ксенофобії серед місцевого населення, підвищення рівня злочинності й зростання корупції у сфері державного управління. Насправді, з метою соціальної інтеграції та запобігання злочинності серед іммігрантів набагато краще було мати громадян третіх країн, возз'єднаних з власними сім'ями. Громадянам третіх країн, прийнятим на підставі возз'єднання сім'ї, також було надано право працювати без обмежень у часі для того, щоб уникнути їх поглинання в неформальний сектор зайнятості. Більше того, було висловлено сподівання, що легалізація і більша соціальна інтеграція іммігрантів в економічні і соціальні інституції Греції сприятиме підтриманню постраждалої системи соціального та пенсійного забезпечення. Адже досвід показав, що на відміну від початку 1990-х років, іммігранти прибували до Греції, щоб залишитися у країні: на початку 2000-х років, зросло число сімей іммігрантів і кількість учнів іноземного походження в системі початкової та середньої освіти Греції.

На відміну від іммиграційних питань, питання надання притулку не були предметом ретельного обговорення в ході парламентських дебатів 1991 р., як і

питання стосовно рамкового закону про біженців 1996 р. Такий, значно нижчий рівень політичної зацікавленості в питаннях надання притулку, по суті, був зумовлений різницею в чисельності між громадянами третіх країн, які шукають притулку та осіб, які прибувають до Греції з економічних причин, а також подальшою відсутністю інтересу з боку грецької громадськості та політиків щодо питань біженців [467]. Справді, число заяв про надання притулку, а також число визнаних біженців в Греції є одним з найнижчих серед країн-членів ЄС [467], в той час як чисельність (економічних) іммігрантів є однією з найвищих.

У відповідь на критику законодавчих актів 2001 і 2005 рр., було прийнято закон, покликаний спростити інтеграцію мігрантів у грецьке суспільство. Цьому мав сприяти новий порядок підрахунку строків перебування, необхідних для отримання безстрокового дозволу на проживання: у 10-річний термін зараховувалися всі періоди легального перебування в Греції, незалежно від підстав. Якщо раніше можна було відмовити в оформленні чи продовженні дозволу на перебування в разі порушення проти іноземця кримінальної справи, то тепер – лише після остаточного визнання його винним у тяжкому злочині. Щодо врегулювання правового статусу, таку можливість отримали лише ті, хто легально в'їхав у державу до 31 грудня 2004 р., мав виняткові причини для перебування в країні (наприклад, гуманітарного характеру), а також жертви торгівлі людьми. Могли клопотатися про дозвіл на перебування іноземці, яким під час легалізації 2005 р. було відмовлено. Поширювалася легалізація на осіб, які навчалися в Греції до 31 грудня 2004 р., а також на батьків таких дітей. Могли отримати грецькі документи діти, народжені в Греції, а також їхні батьки, якщо хоча б один з них перебував у країні легально. Таким чином, врегулювання правового становища нелегальних мігрантів та запобігання нелегальній міграції стали ключовими питання грецької міграційної політики. Частина нелегальних мігрантів, завдяки кампаніям з легалізації, набули належного правового статусу і становлять нині більшість іммігрантського населення країни. Проте інша частина розглядала Грецію як транзитну

територію на шляху на Захід. Тому ЄС завжди підтримував Грецію у протидії спробам нелегального перетину кордону. Лише 2008 р. у Греції затримано 146337 осіб, або 24,54% усіх затриманих в ЄС. За перше півріччя 2009 р. 70% спроб нелегального перетину кордонів ЄС припадало на Грецію [253].

З нелегальною міграцією тісно пов'язані питання надання статусу біженця, оскільки більшість шукачів притулку потрапляють до Греції нелегально. Поступове усвідомлення владою та громадськістю Греції того, що імміграція та пов'язана з нею етнічна розмаїтість не є тимчасовими, обумовили початок формування комплексної міграційної політики держави, яка не обмежується боротьбою з нелегальною міграцією та врегулюванням становища нелегалів. Зокрема у 2002 р. уряд вперше затвердив План дій щодо соціальної інтеграції іммігрантів, що передбачав заходи з покращання ситуації прибулих на ринку праці, їхнього професійного навчання, доступу до системи охорони здоров'я, сприяння культурним обмінам тощо. Гарячі дебати розгорнулися навколо критеріїв натуралізації та політичних прав іноземців.

У листопаді 2009 р. в Афінах відбувся Третій глобальний форум з міграції та розвитку, який скликається за рішенням Генеральної Асамблеї ООН. Форум став черговим кроком у пошуку міжнародним співтовариством шляхів використання потенціалу міграції в інтересах усіх її учасників (країн походження та призначення, самих мігрантів), розвитку світової цивілізації. Проведення всесвітнього Форуму в Афінах засвідчило усвідомлення і владою, і громадськістю Греції значення міграції для сучасного розвитку країни, що має неабиякий вплив на становище іммігрантів у грецькому суспільстві, у т.ч. і численних українців.

Греція залишається основною точкою перетину кордону з європейським Союзом для нелегальних мігрантів. Однак лише невелика кількість тих, хто прибуває до Греції бажає залишитися у цій країні. Більшість біженців сподіваються перетнути грецький кордон на шляху до ширших економічних можливостей в інших, більш розвинених державах Європи. За даними УВКБ

ООН, у 2014 р. кількість новоприбулих через морські кордони Греції з Туреччиною збільшилася на 223%, близько восьми тисяч осіб перетнули грецький кордон у вересні 2014 р [111].

У відповідь на державну та спільну транснаціональну міграційну політику Греція вдалася до політики затримання, як основного засобу охорони своїх кордонів та регуляції кількості іноземного населення. Оцінюючи масштаби проблеми, важко визначити скільки осіб насправді було затримано. За словами директора відділу у справах іноземців Міністерства захисту громадян та громадського порядку є дев'ять спеціалізованих місць утримання під вартою на території Греції, з яких більшість – це колишні військові об'єкти, із загальною місткістю до 5 тис. осіб. Проте, насправді, грецька поліція використовує за різними підрахунками, принаймні 18 об'єктів, починаючи від прикордонних постів до поліцейських дільниць по всій території країни [466]. Після економічної кризи 2008 р., завдяки коштам наданим ЄС для розбудови прикордонного потенціалу Греції, значно розширилась система затримання та утримання під вартою.

Як основна точка перетину нелегалами, Греція особливо вразлива до змін в міграційних потоках. Тому сьогодні, найбільшу частку затриманих нелегалів становлять сирійські біженці, які рятуються від жахів затяжної громадянської війни.

Основним завдання поліції є затримання, перевірка й опрацювання даних новоприбулих. Сфера повноважень поліції поширюється на осіб, котрі шукають притулку, жертв тортур та торгівлею людьми, інвалідів, вагітних жінок, а також неповнолітніх, незважаючи на положення грецького законодавства, які вказують на те, що ці категорії осіб можна затримувати лише у випадку крайньої необхідності. Більшість з них спрямовуються у так звані «центри прийому» (*reception centers*), де розглядатимуться їхні справи. Однак через обмежені можливості цих центрів і бюрократичні перешкоди, біженці часто залишаються під вартою протягом тривалого часу.

Греція кілька разів змінювала максимальну тривалість утримання під вартою. У 2014 р. Грецька Державна Рада видала консультативний висновок (№ 44/2014), що дозволяє поліції продовжити термін утримання під вартою до 18 міс., а за необхідності – на невизначений термін, якщо особи, яких це стосуватиметься не задовольнятимуть умов звільнення.

Нові спеціалізовані центри утримання під вартою, побудовані в рамках «операції Зевса» (*Operation Xenios Zeus*) називаються «закриті центри гостинності» [249]. Однак, за результатами численних перевірок та звітами неурядових організацій, багато з таких грецьких об'єктів не відповідають основним медико-санітарним стандартам.

За останні роки міграція там досягла масштабів кризи. Події, пов'язані з міграцією, такі як введення надзвичайного стану на території грецько-турецького кордону, колапс системи притулку та де-факто перетворення окремих районів в центрі Афін у гетто, посилюються гострою економічною кризою і супутнім зростанням правого політичного расизму [492]. Правозахисні організації регулярно засуджували ставлення Греції до нелегальних мігрантів і шукачів притулку, які перебувають під вартою, а держави-члени ЄС звинувачували грецьку владу у надмірній проникності мігрантів через кордони країни і вимагали зміцнення контролю.

У відповідь на міжнародний тиск і критичні зауваження, відбулися значні поліпшення в процедурі надання притулку. Однак, незважаючи на позитивні кроки, грецька імміграційна політика досі нехтує практиками інших країн щодо політики тимчасового утримання. Причина цього є доволі простою: імміграція розглядається як явище, яке можна викоренити. Завдання полягає тільки в затримані та утриманні. За словами глави грецької поліції, несприятливі умови створюються навмисне задля формування серед біженців негативного образу, які, зіткнувшись з перспективою тривалого перебування всередині грецького центру тимчасового утримання в жалюгідних умовах, вирішать повернутися до своєї країни і, можливо, відмовлять потенційних біженців. У перспективі, до Греції буде потрапляти тільки незначна кількість нерегулярних мігрантів [492].

Не можна не відзначити різкий контраст між кількістю ресурсів і політичної уваги, котрі зосереджені на створення стратегій тимчасового утримання в Греції, що передбачає кримінальну відповідальність за незаконний в'їзд і проживання, та практику реалізації системи затримання й утримання.

Для поліпшення ситуації на грецьких островах існує нагальна потреба в додаткових значних зусиллях від грецької влади, агенцій ЄС та держав-членів, з метою поліпшення спроможності управління міграцією та притулку й збільшення повернення до Туреччини тих осіб, які не мають права залишатися в Греції, у повній відповідності до європейських та міжнародних правил.

Загальна кількість мігрантів, що повернулися до Туреччини з початку дії угоди ЄС-Туреччина – 1896 осіб[4]. Утім, кількість повернених осіб з грецьких островів до Туреччини залишається набагато нижчою, ніж кількість прибулих, тим самим постійно збільшуючи тиск на об'єкти прийому на островах. Це загальний результат відставання при обробці заяв про надання притулку другої інстанції на грецьких островах та недостатньої можливості попереднього повернення та затримання [226].

Координатор ЄС продовжує тісно співпрацювати з усіма зацікавленими партнерами в цілях забезпечення щоденної подальшої діяльності в рамках Спільного плану дій (*Statement and the Joint Action Plan*) щодо втілення Декларації ЄС-Туреччина. Спільний план дій спирається на постійних зусиллях Греції, що спрямовані на забезпечення його реалізації за допомогою оперативної підтримки всіх держав-членів. Комісія підтримує Грецьку владу в координації та управлінні безпекою на островах; у модернізації приймальних приміщень та умов проживання на островах; у прискоренні переміщення мігрантів, які звертаються до звичайного процесу надання притулку, включаючи вразливі групи, до конкретних об'єктів на материку; введенні необхідних процедур, що дають змогу скоротити відставання в притулку другої

[4] З 20 березня 2016 р. до Туреччини в рамках угоди ЄС-Туреччина було повернуто 1307 осіб, а 589 - відповідно до двостороннього протоколу між Грецією та Туреччиною. Повернуті особи або отримали негативне рішення про надання притулку (включаючи негативні рішення у другій інстанції), відкликали свою заявку на міжнародний захист або, насамперед, не подавали заяви про надання притулку

інстанції, шляхом визначення пріоритетів у заявках шукачів притулку; збільшенні можливостей попереднього вилучення та затримання у «гарячих пунктах» з урахуванням збільшення темпів повернення. Особливий пріоритет продовжує поширюватися на заходи щодо ефективного захисту вразливих груп, наприклад, необхідності призначення працівників для охорони дітей у приймальних установах.

Греція вживає заходів для повного використання та участі в спільних програмах з повернення коштів, що фінансуються ЄС (зокрема, Програмі Європейської мережі реінтеграції) та активно співпрацює з основними агентствами-виконавцями й використовує їхню підтримку. Міжнародна організація з міграції продовжує забезпечувати постійну присутність на п’ятьох островах, що охоплені програмою сприяння добровільної реінтеграції та наданням інформації зацікавленим особам – шукачам притулку. Зауважимо, що приблизно 10 029 мігрантів використали Програму сприяння добровільному поверненню та реінтеграції з часу її започаткування у 2016 р.

16 серпня 2017 р. була переглянута національна програма для Греції в рамках Фонду притулку, міграції та інтеграції шляхом посилення пріоритетів політики щодо інтеграції та повернення й надання додаткових коштів. Загальна сума, виділена національним програмам Греції в рамках Фонду притулку, міграції та інтеграції та Фонду внутрішньої безпеки становить до 537 млн. євро на період 2014-2020 років [316].

Пріоритети Інструменту надзвичайної допомоги в ЄС зараз поступово переміщуються з фінансування таборів мігрантів на оренду житла (до 30 000 осіб) а також спрямовуються на розширення багатоцільової готівкової програми, що покриває витрати на харчування. Для цих двох пріоритетів була започаткована Програма надзвичайних ситуацій на підтримку інтеграції та житла у липні 2017 р. Вона складається з двох контрактів (вартість яких відповідно становить 93,5 млн. євро та 57,7 млн. євро) при Верховному комісарі ООН у справах біженців, яка вже здійснює заходи з партнерами та у співпраці з місцевими органами влади [492].

Підсумовуючи наголосимо, що значні зміни в політиці Греції протягом останніх десятиліть відбулись завдяки членству держави в ЄС поряд з впливом внутрішніх політичних та інституційних чинників. Європеїзація може мати різні виміри, залежно від термінів розробки політики та її змін, а також від інституційних особливостей різних сфер політики на внутрішньому та на європейському рівнях. Цими вимірами у випадку Греції були: обумовленість, формальне зобов'язання, добровільне включення і формулювання. Обумовленість переважала на початку 1990-х років щодо Шенгенської системи і наміру Греції приєднатися до розробки спільної європейської імміграційної політики, яка ще не мала у той час стосунку до ЄЕС/ЄС. Формальне зобов'язання, що давало змогу, окрім інших речей, впроваджувати обов'язкове до виконання законодавство ЄС в національні правові системи, було значним чинником впливу ЄС на внутрішню політику після того, як членство Греції в загальноєвропейських механізмах політики стало реальним. Європеїзація також викликала добровільне впровадження необов'язкового законодавства ЄС у внутрішню політику. Крім того, розробки політики на європейському рівні забезпечили основи для внутрішніх політичних ініціатив: під час внесення змін до законодавства, де, незважаючи на відсутність формальних зобов'язань, відкриті парламентські дебати вчинили політику ЄС першоплановою, використавши її як основу для доводів щодо зміни імміграційної політики Греції.

Беручи до уваги весь період з 1991 р., обидві сфери політики – возз'єднання сім'ї та надання притулку – були у підсумку «поглинутими» політикою ЄС [436], хоча і за допомогою різних механізмів. Європейський вплив на політику возз'єднання сім'ї виник переважно через формальне зобов'язання адаптувати національні правові положення до законодавства ЄС, у той час як до політики надання притулку в Греції добровільно були внесені необов'язкові рішення, схвалені на європейському рівні. Проте, починаючи з 1999 р., грецьке законодавство з питань надання притулку характеризується інертністю, що проявляється, зокрема, у затримках транспозиції директив ЄС

[436]. Виявляється, що різні напрями політики, з урахуванням різних внутрішніх інституціональних факторів, «реагують» по-різному на тиск Європи з метою адаптації норм ЄС. Завдяки передачі імміграційної політики Міністерству внутрішніх справ, законодавчі органи Греції стали відігравати істотнішу роль в законодавчих змінах. На відміну від цього, відповідальність за політику надання притулку, покладена на Міністерство громадського порядку, зберегла обмежувальний характер політичної системи, здатної встояти перед змінами та зберегти домінуючі повноваження виконавчого органу. До цього часу, європеїзація була залишена на розсуд останнього. Проте, адаптаційні тиски залишаються високими і, ймовірно, зумовлюватимуть значні зміни у грецькій політиці надання притулку, особливо з огляду на неминучу транспозицію низки директив ЄС у правову систему Греції.

Висновки до розділу 3

Упродовж останніх десятиліть відбулися важливі зміни у сфері імміграційної політики у напрямі до посилення її регулювання з боку ЄС. Ці зміни охопили перехід повноважень з національного на європейський рівень та трансформацію режимів формування політики. Те, що розпочиналося як міжурядова співпраця держав-членів стало формою «посиленої наддержавності».

У літературі знаходимо суперечливі погляди щодо впливу поступового становлення спільної міграційної політики ЄС на внутрішню міграційну політику країн-членів. З одного боку, окремі вчені вказують на істотне значення ЄС для національних імміграційних політик. З іншого боку, низка дослідників розглядає зв’язки між європейською та національними політиками як неістотні. Незважаючи на поліморфність оцінок з боку окремих дослідників щодо значення європеїзації у сфері імміграції, за останні роки значно зріс інтерес до вивчення європейського впливу на внутрішню імміграційну політику держав-членів та адаптацію ними відповідних європейських норм.Результати європейського впливу по-різному відтворювалися у національних

імміграційних стратегіях держав-членів. У той час, як у «старих» державах-членах дискурсивні форми європеїзації призводили до більших змін у національних політиках, ступінь змін зменшувався з переходом тенденції до більш прескриптивних форм взаємодії з ЄС. Натомість у «нових» державах-членах ситуація була протилежною. У них ступінь європеїзації був вищим у випадках прескриптивних форм взаємодії, порівняно з дискурсивними формами. Останні призводили лише до помірних змін державних політик.

Найбільш очевидний взаємозв'язок між ступенем і формою європеїзації, серед усіх держав, які розглядалися, спостерігався у випадку ФРН. Це пояснюється тим, що Німеччина, зазвичай, активно брала й бере участь у процесі європейської інтеграції та демонструє особливий інтерес до загальноєвропейської імміграційної політики. Відповідно, діяльність ЄС протягом 1990-х років істотно змінила імміграційну політику Німеччини. Однак, на відміну від більш раннього періоду, європейські події після 1999 р., у цілому, суттєво не вплинули на імміграційну політику цієї держави.

Польща, як нова держава-член, що приєдналася до ЄС лише в 2004 р. разом з іншими учасницями східного розширення, зазнала найбільш повної європеїзації власної внутрішньої імміграційної політики. Вплив ЄС на імміграційну політику Польщі був помітним уже з початку 1990-х років, але став особливо істотним після 1997 р., коли було розпочато переговори про вступ до ЄС.

У випадку Греції прескриптивні форми європеїзації проявилися у механізмах обумовленості під час підготовки до підписання Шенгенської угоди, а також у впливі європейських директив щодо імміграційної політики на грецьку внутрішню політику. Важливість прескриптивних форм управління для європеїзації імміграційної політики Греції є також очевидною з огляду на транспозицію європейського права після Амстердамського договору. Слід зауважити, що незважаючи на важливість прескриптивних форм у впливі ЄС на імміграційну політику Греції, дискурсивні форми також відіграли певну роль у контексті європеїзації цієї держави, як і у випадку Польщі.

Європейський вплив на національні стратегії імміграції є набагато більшим, ніж на національну іммміграційну політику. По-перше, незважаючи на важливість груп інтересів і судової влади у формуванні іммміграційної політики, вона, так само як інші політичні сфери у межах правосуддя та внутрішніх справ, зазвичай розглядається як така, де домінує еліта і спостерігається сильний вплив виконавчої влади. При цьому, доступ для законодавчих органів з боку політичних партій і груп інтересів є незначним. Протягом останніх років, таке домінування виконавчої влади навіть зросло. По-друге, важливу роль у поясненні порівняно слабкого впливу ЄС на національні політики відіграє чинник специфічних національних інституційних механізмів, які набагато важче піддаються європеїзації, ніж більш умовні регуятивні стратегічні підходи.

РОЗДІЛ 4.
МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА ЄС НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

4.1. Проблеми та перспективи міграційної політики ЄС.

Протягом останніх двох років Європа пережила значну міграційну кризу, спричинену через військові конфлікти й бідність у Сирії, Іраку, Афганістані, Африці, Південній Азії та в інших країнах та регіонах. Більше 1 млн. біженців і мігрантів досягло Європи через море у 2015 р. і приблизно 362 тис. у 2016 р. Багато мігрантів згодом намагалися подорожувати далі на Північ ЄС, до Німеччини і Швеції, де, на їхнє переконання, швидше можна отримати притулок і кращу соціальну допомогу.

Протягом 2015 р., різні ініціативи ЄС з управління кризою в цілому виявилися не надто успішними. ЄС зазнав критики за відсутність послідовної та ефективної міграційної політики, яку важко сформувати через проблеми національного суверенітету держав-членів і їхню чутливість щодо питань меншин, інтеграції та ідентичності. Міграційні потоки також створили глибокі розбіжності всередині ЄС. Греція та Італія, а також основні країни призначення, висловили тривогу з приводу відсутності європейської солідарності, в той час як інші стверджували, що традиційно щедра політика надання притулку в таких країнах, як Німеччина і Швеція стала чинниками «притягання» і тільки збільшила міграційні потоки. Окремі уряди держав ЄС сподівалися на заяву Німеччини в серпні 2015 р., що більше не будуть застосовуватися «Дублінські умови» ЄС (за якими перша країна, яка отримала заяву на отримання притулку, є відповідальною за її розгляд), що передбачали односторонній порядок процедури надання притулку ЄС і не давали можливості розглянути наслідки для всього ЄС.

Зусилля зі створення програм з перерозподілу і переселення на рівні ЄС, які передбачали б, що країна-член буде приймати визначну кількість осіб, які шукають притулку та біженців (зокрема, щоб полегшити навантаження на Грецію та Італію), були досить суперечливими. Найбільшими противниками

нових програм були країни Центральної та Східної Європи, побоюючись, що новоприбулі мігранти та біженці, багато з яких є мусульманами, могли б змінити, в першу чергу, християнські ідентичності цих країн і Європи загалом. Незважаючи на те, що ЄС схвалив обмежений, але обов'язковий план переміщення окремих осіб, що шукають притулок з Греції та Італії у вересні 2015 р., відповідний результат був досягнутий з використанням кваліфікованої системи мажоритарного голосування ЄС, а не консенсусу (Угорщина, Чехія, Словаччина та Румунія проголосувала проти плану, а Фінляндія утрималась). Прийняття пропозиції з такого чутливого питання, безпосередньо пов'язаного з суверенітетом і територіальною цілісністю держав, стало безпрецедентним у ЄС, а тому багато спостерігачів вважали за необхідність провести повторне голосування, що розглядалося як прояв глибоких розколів усередині Союзу.

Оскільки кількість біженців і мігрантів, які прибували у Європу зменшилася на початку 2016 р. ЄС почав зосереджуватися на спробах зупинити міграцію. У березні 2016 р. лідери ЄС домовилися припинити «хвилю» через підхід, що давав змогу окремим особам з Греції на шляху Західних Балкан шукати притулку в інших країнах ЄС. Окрім цього було досягнуто тематичної угоди з Туреччиною. Фактично з цього часу розпочав відлік п'ятий сучасний етап у розвитку міграційної політики ЄС, пов'язаний зі збільшенням ваги «зовнішнього виміру» ЄС при здійсненні його міграційної політики загаллом і в управлінні міграційною кризою, зокрема.

Основні положення угоди ЄС з Туреччиною сконцентровані на процедурі повернення всіх нових «нелегальних мігрантів», що перетинають кордон Туреччини на шляху до Грецьких островів в обмін на переселення в ЄС одного сирійського біженця з Туреччини за кожного повернутого сирійського мігранта. Крім того, ЄС пообіцяв прискорити виплату раніше виділених трьох млрд. євро допомоги Туреччині і надати додаткову допомогу для сирійських біженців у Туреччині. Оскільки ці заходи вступили в силу, чисельність мігрантів і біженців, що досягали Європи значно скоротилася. Проте, угода ЄС з Туреччиною залишається спірною і потенційно ненадійною.

Більшість лідерів ЄС стверджують, що зворотні заходи, узгоджені з Туреччиною мають вирішальне значення для розриву бізнес-моделі незаконного ввезення мігрантів. Проте, деякі члени Європейського парламенту та багато правозахисників стурбовані тим, що угода порушує норми міжнародного права і права біженців. Висловлювалися також думки, що інші частини угоди з Туреччиною, в яких ЄС обіцяв скасувати візові вимоги для громадян Туреччини і поновити переговори про членство Туреччини, можна розглядати як «авторитарне».

Невдала спроба перевороту в Туреччині у липні 2016 р. і позиція сучасного турецького уряду посилили напруженість у відносинах між ЄС і Туреччиною. Хоча Туреччина досягла прогресу у виконанні більшості вимог ЄС щодо безвізового режиму, окремі питання залишаються неврегульованими.

У листопаді 2016 р. Європейський парламент схвалив рекомендаційну (хоча і символічну) резолюцію, що закликає до припинення проведення переговорів про вступ Туреччини в ЄС доти, доки турецький уряд не припинить «непропорційну» відповідь на невдалий переворот у країні. З огляду на це, окремі спостерігачі вважають, що угода ЄС з Туреччиною щодо біженців і міграційних потоків може невиконуватися. Зауважимо, що угода з Туреччиною хоч й допомогла зупинити міграційні потоки до Греції, Італія зазнала стрибкоподібного збільшення потоку мігрантів і біженців з Африки, зокрема Лівії (середина 2016 р.) [226].

На початку лютого 2017 р. ЄС оголосив план підтримки місії ООН щодо допомоги лівійському уряду у боротьбі з міграцією через Центральне Середземномор'ї. Серед інших заходів ЄС – забезпечення підвищеної підготовки і сучасного обладнання для лівійської берегової охорони, поліпшення умов у лівійських центрах прийому, розширення співпраці з країнами-сусідами Лівії, а також робота з місцевими громадами на шляхах міграції і прибережних районах для поліпшення їх соціально-економічних умов.

Міграційні потоки біженців продовжують мати значні наслідки для урядів європейських держав і ЄС. В першу чергу, міграційний тиск серйозно сколихнув Шенгенську систему, яка значною мірою залежить від довіри до безпеки зовнішніх кордонів Союзу. У 2015 р. кілька шенгенських країн (в тому числі Німеччина, Австрія, Данія і Швеція) ввели тимчасовий прикордонний контроль у відповідь на міграційний тиск. Ці тимчасові заходи з управління кордонами залишаються в силі, і деякі експерти побоюються, що вони можуть стати постійними.

Представники ЄС стверджують, що вони як і раніше прихильні до шенгенської системи і працюють на зміцнення прикордонного контролю ЄС, в тому числі шляхом створення нової європейської прикордонної і берегової охорони для зміцнення національного потенціалу на зовнішніх кордонах (2016 р.) у рамках спільних операцій і швидких прикордонних заходів. Європейська комісія також працює з Грецією, щоб поліпшити управління засобами прикордонного контролю країни, і ЄС продовжує підтримувати «гарячі точки» об'єктів в Греції та Італії, щоб допомогти зареєструвати всіх біженців і мігрантів [226].

Прибуття біженців і мігрантів актуалізувало питання про здатність європейських країн до інтеграції меншин в європейську культуру і суспільство. Такі побоювання стали більш вираженими на тлі повідомлень про злочинну діяльність і напади, що були скоєні окремими мігрантами і шукачами притулку, а також недавні терористичні акти в Європі, здійснені екстремістами мусульманського походження, які народилися і/або виросли в Європі. У той же час, існують обґрунтовані побоювання щодо підвищення соціальної напруженості і ксенофобії в Європі. Німеччина, Швеція та інші країни ЄС констатують зростання кількості випадків насильства щодо мігрантів і біженців.

Дебати також виникли щодо економічного впливу потоків мігрантів і біженців. Окремі аналітики стверджують, що прибуття мігрантів може бути економічно вигідним і допоможе компенсувати несприятливу демографічну

ситуацію (наприклад, старіння населення і скорочення робочої сили), зміцнюючи тим самим стійкість державних фінансів ЄС у довгостроковій перспективі. Багато експертів відзначають, однак, що багато чого залежатиме від здатності мігрантів та біженців інтегруються у ринок праці. З погляду окремих політиків, новоприбулі можуть зайняти наявні робочі місця або спричинити зменшення зарплат, особливо в короткостроковій перспективі. Саме такі побоювання сприяють збільшенню підтримки в багатьох країнах ЄС ультраправих, анти-іммігрантських політичних партій та євроскептиків.

Управління міжнародною міграцією перебуває на першому місці порядку денного політики ЄС, що є, зокрема, наслідком зростання проблем в полікультурному суспільстві у приймаючих країнах. Замість колишньої обмежувальної політики з'явилися тенденції до створення селективної політики, включаючи експерименти з циклічною міграцією.

Сьогодні існує дві протилежні думки щодо того, чи міжнародна міграція призводить до зубожіння чи, навпаки, – сприяє сталому розвитку.

З позитивної точки зору, міграція позитивно впливає на розвиток країн походження мігрантів [278]. Сьогодні популярним є створення трьох стороннього виграшного сценарію («*win-win-win*»), в якому міграційні процеси позитивно впливають на країни походження, країни призначення і самих мігрантів. Позитивний вплив міграції виявляється в тому, що мігранти користаючись наданими правами у приймаючій країні знаходять роботу, розвивають свої навички, заробляють гроші, частину з яких перераховують в країну походження, в той час як для країн призначення вигода полягає у зайнятості мігрантів у непопулярних сферах.

Перш за все, збільшення грошових переказів оцінюються як нове і додаткове джерело фінансування для розвитку економіки. Через грошові перекази міграція має прямий вплив на скорочення бідності в країнах походження. Крім того, позитивний ефект також полягає у соціальних обмінах у вигляді потоку інформації, ідей, цінностей і т.д.. Міграція також розглядається як позитивний фактор, що призводить до більш збалансованої

динаміки попиту і пропозиції на ринку праці, і тому міжнародна міграція, як очікувалося, зробила свій внесок у зменшення нерівності і призвела до кращого розподілу переваг глобалізації.

Поряд з оптимістами, є група песимістів, які підкреслюють низку негативних аспектів і загрозливих небезпек спричинених міграцією. Проблеми розвитку, бідність, нерівність, політична нестабільність і конфлікти – основні фактори, що лежать в основі міграції. Такі процеси міграції (як внутрішньої, так і міжнародної) в основному мають негативний вплив на розвиток:

- відтік людського капіталу і зниження продуктивності сільського населення, добре освічених працівників охорони здоров'я, освіти, державної служби та бізнес-секторів у країнах походження;
- відрив від сім'ї і суспільного життя у країнах походження формує гендерні та вікові прогалини в популяції;
- зниження заробітної плати в країнах призначення – створення прошарку населення, який готовий працювати за зарплату нижче мінімальної, зростання безробіття;
- поглиблення нерівності найбідніші з бідних, які як правило, не мігрують і виключаються зі сфери надходження грошових переказів [491].

Політична криза в Європі 2015 р. пов'язана з надмірними потоками міграції та біженців виявила відсутність скоординованого підходу Європейського Союзу з цих питань. Три аспекти підкреслюють відсутність координації між державами-членами ЄС: 1) Система розділених компетенцій ЄС; 2) Кількість суб'єктів із суперечливими інтересами у різних сферах; 3) Фрагментація існуючих програм на національному рівні. З метою подолання цих аспектів необхідно досягти загального розуміння важливості спільних дій на рівні ЄС.

Одним зі сценаріїв є підвищення узгодженості внутрішньої політики серед європейських інститутів. Проте, стратегічні і когерентні політичні підходи та їхня реалізація у різних державах-членах ЄС є так само важливими. Окремі держави-члени ЄС продовжують переслідувати власні інтереси у реалізації

заходів, висунутих Європейською комісією та підтриманих іншими державами-членами. Для прикладу, з узгодженого переміщення 160 тис. осіб, що шукають притулку, лише 459 осіб були насправді переміщені з Італії і Греції до кінця січня 2016 р. Існує також достатня кількість скептицизму щодо здатності ЄС до трансформації управління міграцією через його обмежену роль в цьому питанні і з огляду на збереження центральної ролі держави в управлінні міграцією.

Є принаймні три основні структурні причини нинішніх перешкод на шляху комплексного і ефективного підходу ЄС до врегулювання кризової ситуації з біженцями.

По-перше, нинішня система управління міграцією паралельних компетенцій, яка дозволяє державам-членам здійснювати власну політику поряд з політикою ЄС, а також різноманітність суб'єктів, що беруть участь у процесі, обмежує можливість комплексного і узгодженого зовнішнього підходу. Загальні компетенції ЄС і його держав-членів стають проблематичними, коли розходяться інтереси і цілі. Яскравим прикладом є реалізація Глобального підходу ЄС до міграції і мобільності (ГПММ). Незважаючи на те, що ЄС має збалансований підхід до роботи, проблема полягає в тому, що Європейська комісія самостійно не може реалізувати або використовувати всі опори ГПММ без співпраці держав-членів. В результаті, реалізація ГПММ була нахилена в бік безпеки, реадмісії і прикордонного контролю, замість того, щоб використовувати весь потенціал інструментів міграції для розвитку [477].

По-друге, співіснування багатьох акторів, які хочуть мати свою думку в політиці і які приходять з різних областей політики з різними, а то й суперечливими інтересами, створює проблеми для комплексного сценарію політики. Генеральний директорат (ГД) з міграції та внутрішніх справ, який координує роботу Європейської комісії з питань міграції та притулку, в минулому трансформував свою стурбованість з внутрішньої безпеки ЄС на зовнішню міграцію і політику надання притулку, з метою зупинити незаконну

міграцію. Такий підхід іноді призводив до конфлікту інтересів та політичних цілей між Генеральним Директоратом Європейською Комісією, зокрема, з питань міжнародної співпраці та розвитку. Наприклад, сильний акцент на політиці повернення та реінтеграції ризикує відвернути увагу від процесу більш широких економічних і політичних реформ у країнах-партнерах. Крім того, запровадження положень про реадмісію в певних угодах ускладнило переговори з третіми країнами. На сьогоднішній день роль Європейської Служби Зовнішніх Дій, яка відповідає за координацію зовнішньої діяльності ЄС, було обмежено в деяких аспектах реакції ЄС, зокрема, що стосується спільної місії із забезпечення безпеки і оборони. Щоденна ефективна координація підходів між різними службами ЄС залишається проблемою, незважаючи на поліпшення процесу спільної розробки всеосяжних програм Комісії, таких як Європейський Порядок денний з питань міграції.

По-третє, існує безліч фрагментарних і, в деяких випадках, паралельних інструментів фінансування, що стосуються зовнішніх аспектів міграції та притулку. Деякі країни-партнери та регіони мають безліч програм, кожна з яких містить різні умови. У деяких випадках, інститути ЄС не мають загального нагляду за тим, що відбувається. Іноді це сприяло існуванню паралельних заходів, таких, як підготовка кадрів і створення бізнес-програм для репатріантів, а не зміцнення державних схем, які вже працюють на національному рівні. Тобто в деяких випадках було простіше створити ще один рівень фінансових інструментів, а не відновлювати та раціоналізувати вже існуючі мульти-донори ЄС.

Можна виокремити низку потенційних кроків, які може здійснити ЄС з метою подолання окремих обмежень. Вони охоплюють можливе призначення старшого політичного радника з розбудови зав’язків між зовнішніми і внутрішніми вимірами політики міграції та надання притулку в рамках всієї системи ЄС, так і між інститутами ЄС та державами-членами; створення всеосяжної стратегії міжнародної міграції та політики надання притулку, щоб подолати роз’єднаність на стратегічному рівні між внутрішніми і зовнішніми

вимірами політики ЄС у галузі міграції, а також безпеки; поліпшення інформаційного обміну та координації національної політики надання притулку та міграційної політики на рівні ЄС в обох внутрішньому і зовнішньому вимірах; посилення арбітражної ролі інститутів ЄС, з метою забезпечення гомогенного тлумачення і застосування правил ЄС в усіх державах-членах.

Потенційні підходи диференціюються від внутрішнього пошуку стратегій, в якій кожні з країн-членів прагнуть зберегти тільки свої власні інтереси (зупиняючи або навіть шкодячи процесам європейської єдності), до більш далекоглядного підходу, в якому держави-члени співпрацюють задля вирішення широкого кола міграційних ситуацій. Таким чином можна розглянути чотири можливі сценарії розвитку спільної міграційної політики ЄС.

1. Повернення до національних політик, що передбачає, передовсім, звернення європейських лідерів до популістських гасел: закриття зовнішніх і внутрішніх кордонів Європи, тобто крах Шенгенського договору. Недавній Західноєвропейський союз – Австрія, Німеччина та Бенілюкс – є кроком у цьому напрямі. Згідно з цим сценарієм, такі країни, як Туреччина, Ліван і Йорданія отримують фінансову підтримку щодо переселення мігрантів.

Сучасна позиція ЄС базується на припущенні про те, що більш суворі правила отримання візи, «високі стіни» і сувора система прийому припинять потоки майбутніх мігрантів. ЄС продовжує зміцнення дискримінаційної системи мобільності на основі географічної приналежності осіб, що планують перетнути кордон. Це створює геополітичний поділ між мандрівниками, які потребують отримання віз (в основному мусульманами і особами з країн, що розвиваються) і мандрівниками, яким цього не потрібно.

Наслідком цієї відмінності є дискредитація самого принципу мобільності та відкритості, яка була найпотужнішою силою європейської інтеграції за останні декілька десятиліть.

2. Вибір шляху, що передбачає створення стимулів для економічної та зведення до мінімуму політичної інтеграції. У цьому випадку держава-член

інвестує в національні транзитні центри, на зразок німецьких, наприклад, щоб забезпечити можливість вибору мігрантів на основі економічної доданої вартості мігранта. Тимчасові дозволи на роботу, так звана «блакитна карта», буде надана для іммігрантів, які можуть бути залучені в тих галузях, де існує брак робочої сили. При цьому домінує в основному національний а не загальноєвропейський підхід до регулювання міграційних потоків. Т. Бікман, Дж. Вейсон та А. Мартін вказують на потенціал «циклічної міграції», але також попереджають щодо її реверсивних ефектів. Керована схема «циклічної міграції» вимагає тісної координації як між європейськими державами та ЄС, так і між ЄС й країнами походження.

3. Інтеграція європейської політики, що має на меті удосконалення європейської політики з метою забезпечення більшої злагодженості. Згідно з цим сценарієм, керівництво Європейської комісії часто збирається для обміну знань і досвіду з широкого кола питань міграції, від візової політики до працевлаштування. Крім Управління у справах міграції, внутрішніх справ і цивільних справ буде створене спеціальне представництво з міграції в дипломатичній службі ЄС (Європейська служба зовнішніх справ), яке представлятиме ЄС в переговорах з третіми країнами. Згідно з цим варіантом, ЄС буде зміцнювати свої відносини з країнами Близького Сходу та Північної Африки, у яких відсутня міграційна політика.

Цей сценарій передбачає можливості для міжнародних організацій з поліпшення управління. Як стверджувала С. Вольф, міжнародні організації можуть зробити власний внесок в інклюзивне управління міграцією, працюючи на різних рівнях й дотримуючись глобального і транснаціонального підходу.

4. Міжнародна орієнтація, що полягає у реалізації підходу з усунення основних причин міграції. Європейські лідери прийняли загальну стратегію, яка спирається на підписані міжнародні договори ООН і ЄС з урахуванням цілей сталого розвитку. Наприклад, Протокол 2000 проти незаконного ввезення мігрантів суходолом, морем або повітрям, «зосереджує особливу увагу на економічно і соціально неблагополучних районах, з метою боротьби з базовими

соціально-економічними причинами незаконного ввезення мігрантів, такими як бідність і нерозвиненість».

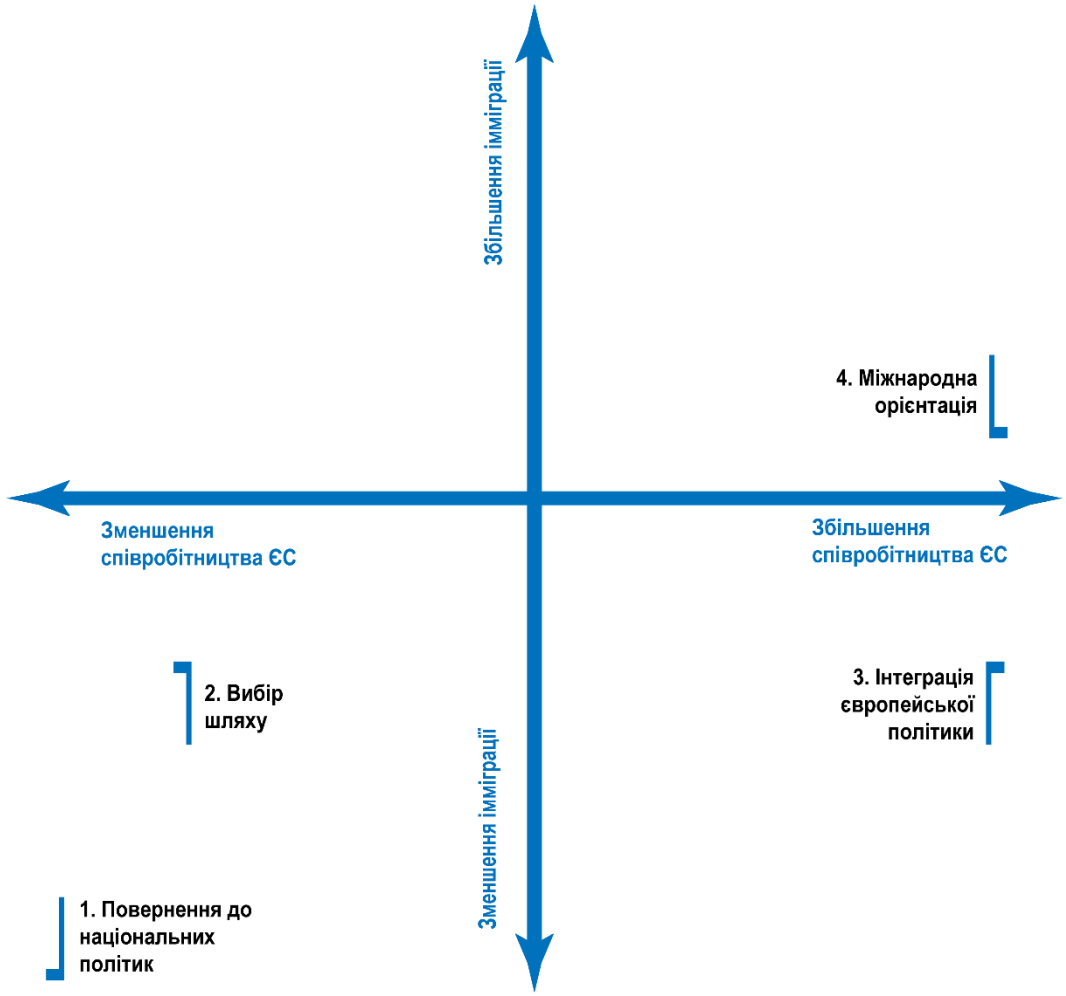
Така діяльність спрямована на поліпшення економічного розвитку, доступ молоді до політики, мир і стабільність у країнах походження і пропонує альтернативний дохід з метою зменшення контрабанди.

Зазначені сценарії визначають напрями розвитку європейської та національної політики (рис.4.1.). Політику класифіковано залежно від того, чи дозволяє вона прибуття мігрантів і якою мірою її реалізація спирається на європейську співпрацю. Можна побачити, що ці два напрями не пов’язані між собою: висока європейська співпраця може використовуватися як для стримування, так і з метою розширення імміграції.

При цьому, увагу слід зосередити на двох аспектах. По-перше, в будь-якому сценарії існує обмеження припливу мігрантів. Це може здійснюватися як шляхом збільшення прикордонного контролю чи через надання допомоги в таборах біженців у прикордонних країнах Європи, так і шляхом збільшення допомоги з метою розвитку в цілому. По-друге, і що більш важливо, європейське співробітництво перебуває «на роздоріжжі»: або європейська співпраця зміцнюватиметься, переосмислюватиметься і стане більш ефективною, або уряди повернуться до національної політики.

Рис.4.1.

Сценарії розвитку Спільної європейської імміграційної політики



Джерело: [476]

Міграція є досить динамічним процесом і глобальною проблемою. Тому важливо покращити розуміння причин, нових тенденцій і управління міграцією в глобалізованому світі, в якому ЄС є одним з регіональних акторів. Мінливі економічні та демографічні реалії найближчі десятиліття спричинятимуть серйозні наслідки для майбутньої ситуації на ринку праці загалом та міграційної політики, зокрема:

- уряди країн з молодим та зростаючим рівнем населення зацікавлені у зниженні безробіття ведуть міграційну політикуз дозвільним характером;

- уряди країн із середнім рівнем доходу громадян та з економікою, що розвивається, намагатимуться прийняти можливі заходи зі сприяння поверненню мігрантів та з підготовки до майбутньої імміграції з третіх країн;
- уряди країн з високим рівнем доходів, старіючим суспільством і тенденцією до зниження чисельності працездатного населення зосередженні на створені сприятливої далекоглядної міграційної політики. Зазвичай у високорозвинутих країнах легко знайти робочу силу з потрібною кваліфікацією, однак, зараз завдання полягає у залучені кваліфікованих працівників [260];
- посилення конкуренції щодо залучення мігрантів з відповідною компетенцією все більше стосуватиметься системи освіти як в приймаючих країнах, так і країнах походження для постачання необхідного людського капіталу в глобальний ринок праці. У цьому контексті, взаємне визнання освітніх досягнень та компетенцій, заснований на порівнянних стандартах, буде надзвичайно корисним;
- країни, що розвиваються, з низьким і середнім рівнем доходу ризикують втратити талановиту та висококваліфіковану робочу силу через еміграцію. Країни можуть зменшити цей ризик шляхом формування довгострокових угод щодо зайнятості, які охоплюватимуть зобов’язання країн, що приймають мігрантів, інвестувати в освітню систему окремих країн походження. Такий крок дозволить поліпшити якість освіти та збільшити кількість випускників. Приймаючі країни повинні допомогти розвивати і розширювати освітню базу у країнах походження мігрантів, перш ніж залучати велику кількість кваліфікованих мігрантів.

Міжнародна міграція залишається єдиним можливим вирішенням потенційної невідповідності між попитом і пропозицією робочої сили та компетенцій. Країни зі старіючим населенням також повинні розглянути й інші варіанти політики, щоб захистити розмір скороченням робочої сили – такі, як збільшення пенсійного віку й працевлаштування жінок. У той же час, країнам і регіонам з молодим населенням і тенденціями до його зростання, доведеться

продовжувати зусилля з покращення власного економічного потенціалу і створення робочих місць.

Збільшення попиту на робочу силу і темпів глобальної мобільності людського капіталу спонукає країни походження інвестувати в захист прав своїх громадян, що живуть і працюють за кордоном. Вони повинні заохочувати приймаючі країни до реалізації законів про працю, мінімальних трудових та соціальних стандартів, які використовуються як для корінних громадян, так і для мігрантів. У в той же час, такий недискримінаційній підхід зробить приймаючі країни більш привабливим для висококваліфікованих мігрантів у майбутньому. Країни походження та приймаючі країни повинні домовитися про мінімальну суму покриття соціального забезпечення для мігрантів, а також щодо прав та пільг.

Сьогодні проблема біженців розглядається в ЄС як серйозний міжнародний виклик, пряма загроза національній безпеці країн-членів і всього інтеграційного об'єднання. Для врегулювання гострої міграційного кризи ЄС використовує різноспрямовану стратегію: йде шляхом вдосконалення і створення нових інститутів управління міграцією, розширює трансрегіональний діалог з міграції (*cross-regional dialogue*) в Средземномор'ї, Африці та на Близькому Сході за основними джерелами масової міграції або транзиту біженців, продовжує переформатування Середземноморського регіону (*region-building*). Незважаючи на результативність європейських ініціатив, уже набутий ЄС досвід з регулювання міграційних потоків становить практичний інтерес для держав, та їхніх об'єднань, яким ще належить зіткнутися з подібними викликами.

4.2. Європеїзація у сфері міграції: зовнішній вимір ЄС.

«Європеїзація» є багатоаспектним явищем. З аналітичних перспектив, цей термін застосовується в основному для вивчення впливу законодавства ЄС на держав-членів. Тим не менше, він також використовується для опису різних процесів соціальних і політичних змін, серед яких:

- зміна функцій державних кордонів у процесі європейської інтеграції;
- зміцнення інститутів ЄС;
- вплив євроінтеграції на держави, які не є членами ЄС, та на міжнародні організації [386].

Зовнішній вимір європеїзації особливо помітний у сфері міжнародної міграції, яка, за визначенням, має зовнішній характер. «Зовнішній вимір» політики притулку та імміграції в ЄС був офіційно прийнятий у 1999 р. на спеціальному засіданні Європейської ради з питань юстиції та внутрішніх справ (ЮВС) в Тампере. У своїх висновках Президія зазначила, що ця сфера повинна бути «інтегрована у створення та реалізацію інших стратегій Союзу», у тому числі зовнішніх відносин. З того часу, «партнерство з країнами походження» і «посилення зовнішніх дій» постійно фігурує у робочому плані Ради юстиції та внутрішніх справ.

Ще у 1987 р. Європейський парламент (ЄП) ухвалив резолюцію про право на притулок, у якій зазначалася необхідність підвищення економічного і політичного співробітництва з країнами походження з метою стабілізації їхніх економік та забезпечення захисту прав людини [452]. Ці ідеї надалі зустрічалися у комюніке Комісії в 1991 і 1994 роках, у яких підкреслювалася необхідність боротьби з основними причинами міграції через інтеграцію політики притулку та імміграції в усі напрями зовнішньої політики Союзу, в тому числі економічного розвитку, торгівлі, прав людини, гуманітарної допомоги, зовнішньої політики та політики безпеки. Однак, у рамках «третьої опори» ЄС, Комісії та ЄП не вистачало формальної компетенції формувати порядок денний Ради, і їхні пропозиції не розвивалися надалі у інших інституціях ЄС.

На відміну від превентивного комплексного підходу щодо усунення факторів, які спричиняють еміграцію з третіх країн, європейські міністри з імміграції зосередили увагу на зменшені небажаного притоку за допомогою екстерналізації [116]. Під екстерналізацією також розуміють «дистанційне керування», що передбачає зміщення місцезнаходження здійснення такого

керування з визначеної території [510]. Перші інструменти були спрямовані на координацію візової політики, введення відповідальності перевізників та розміщення національних координаторів з міністерства внутрішніх справ в аеропортах у країнах походження з метою здійснення ретельної перевірки документації. Іншим одностороннім заходом з чітким зовнішнім виміром була мобілізація третіх країн в боротьбі з міграційними потоками до Європи через запровадження так званого правила «безпечної третьої країни» [327]. Це правило, прийняте на початку 1990-х років, дає змогу державам-членам заборонити розгляд клопотання про надання притулку і вислати назад заявника в третю країну, де така особа мала би можливість клопотати про надання притулку, за умови, що держава є учасником основних міжнародних договорів щодо біженців.

Наступним кроком у мобілізації третіх країн у загальноєвропейській системі співпраці стало укладення угод про реадмісію, що було погоджено в Единбурзькій Декларації Європейської Ради 1992 р. Політика східного розширення забезпечувала основу для демократизації країн Центральної та Східної Європи в системі імміграційного контролю ЄС. У вимогах до країн щодо майбутнього набуття членства у ЄС не останнє місце займала і наявність потужних інструментів зовнішньої політики з контролю імміграції за межами території країн членів [504].

З моменту прийняття, еволюція зовнішнього виміру була величезною. З огляду на щорічні звіти з реалізації Програми Тампере внутрішній вимір гармонізації залишалися стабільними, на відміну від зовнішнього, в який щороку залучалися нові заходи і країни. Це розширення також помітне в так званій «мультиурядовій програмі» зовнішніх відносин ЮВС, яка приймається Радою з 2001 року.

Зовнішня міграційна політика охоплює декілька напрямів: перший заснований на переговорах і складається з укладення угод про реадмісію. Другий,– можна визначити як «переміщення політики», передбачає експорт політики та інструментів ЄС через міжурядові мережі і підтримку

наднаціональних інститутів, у тому числі аутсорсинг політики ЄС щодо біженців шляхом створення так званих Регіональних Проектів Захисту біженців [439].

Найважливішим інструментом, що забезпечує участь третіх країн в у боротьбі з небажаною незаконною міграцією є укладення угод про реадмісію, через які вони беруть на себе зобов'язання, прийняти назад власних громадян, а також громадян третіх країн та осіб без громадянства, які незаконно прибули на територію однієї із Договірних Сторін, або прибувши законно втратили підстави для легального перебування.

Проблема ЄС при укладенні таких договорів полягала у тому, що такі договори діють виключно в інтересах ЄС та виникає питання у тому, що ЮВС та Комісія може запропонувати третім країнам у відповідь на виконання таких договорів. Зокрема, труднощі з мотивацією до підписання угод таких країн як Україна, Росія, Марокко показують недоліки в незбалансованому євроцентристському підході. Щоб відповісти на цей виклик, Комісія створила нову бюджетну лінію (B7-667) для підтримки «Співпраці з третіми країнами в галузі міграції», що за 2004-2008 роки збільшилося до 250 млн. євро. Окрім основної мети, – підтримки третіх країн, переслідувалися також цілі з поліпшення управління міграційними притоками, регулювання діяльності в конкретних випадках, стимулювання третіх країн щодо готовності укласти угоди про реадмісію і про подальшу допомогу в подоланні наслідків таких угод. Черговим одним заходом, щоб отримати підтримку від третіх країн було «підвищення взаємодоповнюваності з іншими політиками Співтовариства для досягнення цілей у сфері повернення мігрантів і біженців та реадмісії» [439]. Це було досягнуто за допомогою об'єднання угоди про асоціацію та співробітництво з політикою управління міграцією відповідно до Висновків Європейської Ради, затверджених у Севільї у червні 2002 р. Було вирішено, що кожна наступна асоціація чи угода про співпрацю з ЄС повинна містити положення про «спільне управління міграційними потоками і обов'язковою щодо реадмісії на випадок нелегальної іммігрції».

За результатами Саміту Європейської Ради визначено, що недостатня співпраця у сфері міграції з третьою країною може перешкодити подальшому розвитку відносин з ЄС, що виявляється після систематичної оцінки відносин з цією країною. І, нарешті, якщо держава, що не входить до ЄС продемонструвала «невиправдану відсутність співпраці у сфері спільного управління міграційними потоками», Рада, після одноголосного голосування, може вжити відповідних заходів в межах зовнішньої політики ЄС щодо подальшої співпраці з цією державою, що ставить під загрозу співробітництво задля розвитку [128].

Другий вимір європеїзації зовнішньої політики відбувається більше через мережі державних службовців на трансурядовому рівні ніж через міжурядову співпрацю, за активної підтримки Європейської Комісії. Такі мережі створюються в рамках двосторонніх угод про Асоціацію або угод про Партнерство та Співробітництво, що укладені з країнами Європейської політики сусідства (ЄПС), оперативного співробітництва з мережами ЄС з міграції або прикордонного контролю, за допомогою експертних місій, співпраці між спеціалізованими адміністраціями в окремих третіх країнах і державах-членах ЄС. Фінансова підтримка надходить з бюджету ЄС, через регіональні програми TACIS (для Східної Європи та Центральної Азії), MEDA (для Середземноморських країн), CARDS (для Південно-східної Європи). та тематичних статей бюджету, таких як програми AENEAS[5].

Багато з цих заходів були підготовлені в рамках Плану Дій, прийнятого для боротьби з нелегальною імміграцією, контролю зовнішніх кордонів і політики повернення мігрантів. Для прикладу, перша спільна програма ЄС з Марокко «Управління та контроль за кордонами», почала реалізовуватися ще в 2003 р. передбачала спільне патрулювання кордонів та підготовку з спеціалістів, які займаються мігрантами. Регулярні зустрічі два рази на рік в спеціалізованих підкомітетах між ЄС і представниками третіх країн спрямовані

[5]AENEAS – це одна з головних програм, що надає економічну та технічну допомогу країнам третього світу у найважливіших сферах міграційної політики

на забезпечення моніторингу цих реформ і, при цьому, більш тіснішу співпрацю з ЄС. Перша країна не член ЄС, що стала кандидатом на підписання такого типу двосторонньої угоди, була Марокко, що у 2005 р. підписала з Францією угоду з підготовки прикордонної поліції. Метою таких договорів у довгостроковій перспективі є приведення законодавства держав-сусідів ЄС до стандартів та вимог ЄС [167].

Незважаючи на офіційне припинення відносин щодо асоціації з Білоруссю у 1997 р., Комісія реалізує низку проектів TACIS, що зосереджуються на розвитку прикордонної інфраструктури та управління, а також на заходах проти торгівлі людьми. Також було вирішено укласти з Лівією План дій щодо незаконної міграції [194], що охоплює співробітництво з пошуку і порятунку мігрантів у районі Середземного моря і пустелі Сахара, незважаючи на те, що Лівія, як і Білорусь, не є учасниками Європейської політики сусідства та міжнародних договорів з захисту прав людини, таких як Женевська Конвенція 1951 р.

У той час як угоди про реадмісію і співпраці з охорони зовнішніх кордонів спричиняють екстерналізацію контролю за імміграцією, запровадження процедур з надання притулку досі залишаються у віданні держав-членів.

Рішення про створення «Регіональних Програм Захисту» (РПЗ) за межами ЄС на зовнішніх кордонах і в регіонах походження є новим виміром екстерналізації, в якій не тільки контроль за кордонами, але й процедури надання притулку, передані іноземній державі. Поняття РПЗ дисонує з поняттям «притулок», що охоронялося міжнародним співтовариством. Такі «притулки» були створені в регіонах діючих конфліктів і протягом обмеженого періоду часу, наприклад, під час воєн у колишній Югославії.

Ідея сучасного «притулку» полягає у екстерналізації офіційної процедури надання притулку, за допомогою створення центрів перебування шукачів притулку до районів їхнього походження допоки розглядаються їхні заяви. З цих центрів визначена група біженців повинна мати доступ до території ЄС, а

решта, – кому відмовлено у надані притулку, повинні бути повернутися в країну походження [165].

Така ініціатива ЄС бере свій початок з ідей, висловлених урядами держав-членів, зокрема урядом Австрії у 1998 р., а згодом – урядом Великої Британії за підтримки Італії та Німеччини. Міжнародні наслідки цієї далекосяжної зовнішньої політики стали відразу помітними, як засвідчила реакція Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН), – міжнародної організації, відповідальної за охорону міжнародного режиму біженців. Через декілька днів після британської пропозиції, УВКБ ООН представило «триєдиний» підхід, який охоплював посилений захист «у регіоні» і, крім того, створення закритих центрів обробки заяв щодо надання притулку, хоча й на території ЄС. При цьому, УВКБ ООН погодилося з політикою, що передбачала відхід від фундаментальних опор повоєнного режиму біженців, тобто індивідуальних зобов'язань та відповідальності ліберальних демократичних країн у рамках міжнародного права та надання доступу до внутрішніх процедур надання притулку.

Міжнародні організації, у цьому випадку УВКБ ООН та Міжнародна організація з міграції (МОМ) відіграють істотну роль у (зовнішній) європеїзації політики надання притулку та імміграційної політики. З одного боку, ці організації переслідують власні інтереси як незалежні організацій з власними повноваженнями. Теоретично, їхня робота може бути доповненням до гармонізації політики в ЄС. Широкий спектр членів цих організацій, включно з країнами транзиту, приймаючими країнами та країнами походження мігрантів, відкриває більші можливості в управлінні міграційними процесами, ніж виключно у рамках взаємодії держав-членів ЄС. Однак, з другого боку, це може мати протилежний ефект, що полягає у європеїзації всесвітніх міжнародних організацій, спонукаючи їх до узгодження своїх дій з політикою ЄС або перетворюючи їх на агентів в реалізації стратегій ЄС [308].

Разом з координацією спільної європейської політики в ЄС та розробкою загального підходу до регулювання питань, пов'язаних з прохачами притулку,

біженцями та імміграцією, неухильно зростає вплив європейських держав у цих організаціях. Як наслідок, все частіше спостерігається з боку останніх діяльність з адаптації та здійснення операцій у межах нової європейської політики. Іншими словами, – їхній власний план дій у сфері міграції стає все більш залежним від рішень, прийнятих в рамках ЄС, що зумовлює дві різні стратегії. Першу можна охарактеризувати як спробу перевизначити компетенцію організацій на додаток до діяльності ЄС, тобто брати участь у тих сферах, які ЄС та його держави-члени розглядають як менш пріоритетні. Друга, – традиційно більш помітна у випадку МОМ, але також частково застосовна й щодо УВКБ ООН, полягає в залученні цих організацій у діяльність ЄС. Таким чином, вони стають партнерами, а в деяких випадках, навіть субпідрядниками ЄС та його держав-членів [308].

Мобілізація міжнародних організацій має очевидні переваги для зовнішньої політики ЄС: по-перше, це дає змогу ЄС отримати вигоду з досвіду цих організацій щодо встановлених контактів, процедур і знань про цільові країни. По-друге, враховуючи, що всесвітні міжнародні організації розглядають питання безособово, нейтрально та об’єктивно, тобто є технократичними акторами, метою яких є не здійснення влади, а справедливе вирішення проблеми. Отже, з точки зору європеїзації діяльність міжнародних організацій спрямована на усунення прогалин у діяльності ЄС (перша стратегія), або приєднання до діяльності останнього (друга стратегія). Обидві стратегії є ефективними і вказують на поширення європейської інтеграції не тільки на треті країни, а й структуру міжнародного управління.

Протягом десяти років міжурядового співробітництва, яке передувало Амстердамському договору (1999 р.), вільні консультативні механізми існували тільки між послідовними головуваннями в Раді, що полягали у підготовці законодавчого плану дій для наступного семестру, і УВКБ ООН. У той час як попередній проект Амстердамського договору передбачав «тісні і регулярні консультації з УВКБ ООН», це посилання було згодом вилучене, а натомість прийнято Заяву № 17, згідно з якою, у питаннях надання притулку, Союз

повинен проконсультуватися з УВКБ та з іншими зацікавленими міжнародними організаціями. З моменту набуття чинності Договору, тісне і регулярне співробітництво дійсно розгорнулося між УВКБ ООН та Комісією з підготовки інструментів Співтовариства. Роль УВКБ ООН, як правило, полягала у регулюванні питань пов'язаних з дотриманням прав людини при здійснені заходів з надання притулку та не допущення зловживань ними з боку прохачів притулку та біженців [327]. Результатом такої співпраці стали Директиви щодо процедури надання притулку в 2005 р., який УВКБ ООН обґрунтовано засудив за порушення фундаментальних прав людини.

Окрім спроб вплинути на процес формування політики в ЄС, друга сфера, в якій УВКБ ООН традиційно забезпечує конструктивну противагу діяльності ЄС є політика підготовки до вступу країн-кандидатів, а також політика сусідства. Під час підготовки до вступу країн Центральної та Східної Європи, УВКБ ООН зіграло істотну роль у підтримці створення системи надання притулку через юридичні консультації та інституційну або адміністративну підтримку. Діяльність УВКБ ООН зосереджена на тих елементах, що не охоплюються стандартами ЄС, зокрема заходах, пов'язаних з прийомом прохачів притулку та інтеграцією визнаних біженців [327].

У той час як діяльність ЄС, як правило, зосереджена на управлінні міграційними потоками, УВКБ ООН займається країнами не членами ЄС. Тому його діяльність є ширшою й спрямовується на забезпечення доступу до захисту та перетворення транзитних країн в країни призначення для біженців [308].

Такі відмінності у пріоритетах помітні, зокрема, в діяльності УВКБ ООН у Південній та Східній Європі. У цьому регіоні організація в основному сприяє двосторонньому й багатосторонньому співробітництву, співпраці між неурядовими організаціями та підтримці місцевих органів влади. Останнє охоплює такі питання як пошук альтернативних рішень для жителів прикордонних районів, заохочення міжетнічного діалогу між біженцями, внутрішньо переміщеними особами і репатріантами з приймаючою громадою.

Цей процес справив значний вплив на вирішення проблем у регіоні, як врегулювання правового статусу депортованих і скорочення кількості осіб без громадянства, а також створення систем надання притулку. Співпраця в справах захисту біженців розвивається також з іншими установами ООН, зокрема у рамках Програми розвитку ООН (ПРООН).

Другою важливою організацією, основним агентом і промоутером глобальних та регіональних спроб регулювання міграції є Міжнародна організація з міграції. Діяльність МОМ в даний час охоплює, крім прямої допомоги мігрантам, надання технічної допомоги державам-членам, що займаються питаннями міграції, управління зворотної міграції, проведення інформаційних кампаній у країнах походження, заходи з боротьби проти нелегальної міграції та торгівлею людьми, реалізація програм у місцях після надзвичайних ситуацій та пост-конфліктних регіонах і заохочення політичного діалогу з міграції. Особливу увагу ця організація зосереджує на ініціюванні й моніторингу регіональних міжурядових консультацій з питань міграційної політики і управління міграцією. Такі процеси охоплюють: Середземноморський діалог з транзитної міграції, процес Маніла, Південноамериканський діалог з міграції, міграційні діалоги для Південної та Західної Африки та інші новостворені панелі. Крім того, МОМ в рамках цих діалогів проводить навчання персоналу, експертів і матеріально-технічної підтримку в країнах походження на транзиту мігрантів.

Як засвідчила нещодавня криза, викликана прибуттям біженців, вирішення проблем, пов’язаних із першопричинами нелегальної міграції та вимушеного переселення, займає центральне місце в стабілізації становища в країнах-сусідах. Європейський порядок денний з питань міграції, Висновки Європейської Ради (25-26 червня і 15-16 жовтня 2015 р.), Конференція на високому рівні з міграційних маршрутів, що проходять у Східному Середземномор’ї й країнами Західних Балкан (8 жовтня 2015 р.), а також Саміт з питань міграції у Валлетті (11-12 листопада 2015 р.) – підтверджують новий

політичний імпульс для глибшої співпраці з країнами-партнерами, розташованими в регіоні Європейської політики сусідства (ЄПС).

Розвиток партнерства, що ґрунтується на всеосяжному підході до співпраці з питань міграції та мобільності поглибився завдяки окремим важливим візовим діалогам і низці Партнерств у сфері мобільності. Також було розпочато діалоги з іншими партнерами як на сході, так і на півдні регіону сусідства. ЄС прагне зміцнювати співпрацю з країнами регіону сусідства, а також з країнами, що знаходяться поза його межами, – зокрема, з державами Західних Балкан, Туреччиною, державами Близького Сходу, регіону Сахель і Африканського Рогу. Задля сприяння реформам і зміцнення відданості країн-партнерів тісному партнерству, ініційовано диференційований підхід до таких країн. Мета такого кроку – розвиток тіснішої взаємодії з візових питань та мобільності з тими, хто готовий співпрацювати з ЄС, включаючи діалоги з партнерами щодо візової лібералізації та спрощення видачі віз.

Сьогодні ведуться регіональні діалоги, зокрема, що стосується «Рабатського процесу» і «Хартумського процесу» в регіоні південного сусідства, або «Будапештського процесу» і «Празького процесу» в регіоні Східного партнерства. Також було створено Робочу групу Східного партнерства з питань міграції та надання притулку з метою розвитку внутрішньорегіональної співпраці та планування. Водночас задля забезпечення ефективнішої співпраці у сфері міграції з країнами, розташованими за межами регіону сусідства, може бути розроблена Тематична рамкова програма.

Поряд із зусиллями з боротьби проти нелегальної міграції ЄС потрібно сприяти розвитку мобільності та соціально-культурним контактам. Євросоюз удосконалює ці механізми, щоб визначити дефіцит кваліфікацій на європейському ринку праці та сприяти визнанню кваліфікацій громадян країн, що не входять до ЄС, які працюють на його території. ЄС має намір зміцнити свою правову основу і сприятиме її повному та адаптивному впровадженню з урахуванням конкретної ситуації в країнах ЄПС.

ЄС співпрацюватиме з країнами ЄПС з метою подолання та пом'якшення першопричин нелегальної міграції як громадян цих країн, так і осіб, для яких ці країни є транзитними. Євросоюз працюватиме над тим, щоб у гідний і сталий спосіб повертати тих, хто не має або втратив право перебувати на території ЄС. Це відбуватиметься, зокрема, за допомогою укладання та повного впровадження угод про реадмісію і механізмів добровільного повернення й реадмісії згідно з Планом дій стосовно повернення, запропонованим Європейською Комісією. Також Євросоюз допомагатиме країнам ЄПС у розробці їхньої власної політики, що даватиме змогу повертати осіб до країн їхнього походження. Існує також потреба в удосконаленні відповідних механізмів, щоб особи, які повертаються до своїх рідних країн, могли знову інтегруватися та сприяти розвитку місцевої економіки і суспільства. Будуть мобілізовані всі інструменти для розширення співпраці щодо повернення та реадмісії. Це надасть питанням реадмісії центрального значення у діалогах з країнами походження і країнами транзиту нелегальних мігрантів.

У ширшому регіоні сусідства ЄС відбувається кілька великих довготривалих криз; також у цьому регіоні перебуває майже 40% загальної кількості біженців і тимчасово переміщених осіб у світі. Через це Євросоюз потребує більш інтегрованих і всеосяжних заходів, що забезпечують тісний зв'язок між короткостроковими гуманітарними потребами та довгостроковим розвитком і реагуванням у сфері безпеки. ЄС потрібно сприяти країнам-партнерам у розвитку їхніх систем надання притулку та захисту за допомогою підтримки переміщених через конфлікт осіб. Паралельно слід приділяти особливу увагу дітям-біженцям без супроводу, щоб гарантувати задоволення їхніх основних потреб, дотримання прав та збереження соціально-економічного та людського потенціалу та його використання на благо товариств і громад, що їх приймають.

Нові Регіональні програми розвитку та захисту (RDPPs) для країн Північної Африки та Африканського Рогу, впровадження яких розпочалося у

2016 р., а також чинні Регіональні Програми Розвитку та Захисту для Близького Сходу (Йорданія, Ліван та Ірак) матимуть вирішальне значення для досягнення цієї мети. ЄС має наміри підтримувати країн-партнерів, що приймають велику кількість переміщених осіб, через зміцнення потенціалу і допомоги (насамперед у галузі міжнародного захисту та надання притулку), частково шляхом підвищення життєстійкості вимушено переміщених груп населення і громад, що їх приймають.

Європейський Союз прагне підтримати зусилля, спрямовані на розробку державних і регіональних стратегій боротьби з незаконним транспортуванням мігрантів і створити інтегровані стандарти управління кордонами, співпрацюючи водночас з відповідними агенціями ЄС.

Для того, щоб краще протистояти міграційним викликам, потрібна проактивна взаємодія з країнами-партнерами у сфері управління кордонами. Спільно із зацікавленими сторонами Євросоюз активізує роботу у сфері обміну інформацією, зміцнення адміністративного потенціалу та розвитку оперативно-технічної співпраці. Цього можна досягти за допомогою навчання, проведення досліджень, впровадження проектів зі зміцнення потенціалу та пілотних проектів з країнами-партнерами, зокрема через співпрацю з відповідними агенціями ЄС, у тому числі з Європейським агентством з питань управління оперативною співпрацею на зовнішніх кордонах країн-членів ЄС (FRONTEX) і Європолом.

Протягом 2016 р. ЄС прагнув вирішити як безпосередні, так і довгострокові проблеми управління міграційними потоками, працюючи над швидким та узгодженим європейським реагуванням. Більше 15 млрд. євро бюджету ЄС у 2015 та 2016 роках було мобілізовано для посилення заходів щодо міграції як всередині Європейського Союзу, так і за його межами.

Як викладено в Глобальній стратегії Європейського Союзу, представленій на початку 2017 р., ЄС прагне подолати фрагментарність зовнішньої політики, що стосується міграції, і покращити зв’язок між своїми внутрішніми та зовнішніми діями.

ЄС також працює над реформованою Загальноєвропейською системою надання притулку, яка може ефективно, справедливо та гуманно функціонувати як в умовах нормального, так і високого міграційного тиску.

Європейський Союз продовжує працювати над вдосконаленням та модернізацією своєї законодавчої політики щодо міграції, переглядом схеми «Синіх карток» (Bluecard), вивченням спільної політики щодо переселення, повторної пріоритезації інтеграційних політик та боротьби з будь-якими формами дискримінації та расизму в суспільстві.

Традиційно, дослідження європейської інтеграції та європеїзації були зосереджені на відносинах між державами-членами і європейських наднаціональними інституціями, однак транснаціональний характер процесу надання притулку та міграції передбачає розширення поняття відповідальності за міжнародні наслідки таких процесів. Зовнішній вимір розвивався разом з динамічним становленням зовнішньої політки та міграційної політики ЄС та їхніми наслідками для міжнародних структур управління щодо третіх країн та міжнародних організацій [321].

Слід зазначити, що навіть за відсутності членства в ЄС, треті країни розглядаються як нові інструменти зовнішнього виміру політики Євросоюзу. Співпраця у рамках зовнішнього виміру полягає в укладенні угод про реадмісію, спрощенні візового режиму, фінансовій допомозі, розвитку співпраці на рівні Європейського Суду та взаємодії з асоційованими державами-членами, у тому числі з розвитку трансурядових мереж. Окрім того, зовнішній вимір передбачає мобілізацію міжнародних організацій, що діють у сфері міграції, наприклад, МОМ та УВКБ ООН. Поступово ці організації перейшли від доповнення або противаги діяльності ЄС до ролі його партнерів і субпідрядників у розширенні співпраці з управління міграцією в межах Євросоюзу. Широке коло членів цих організацій, їхній досвід, технократичний характер є важливими ресурсами, що сприяють не тільки ефективності, а й легітимності ініціатив ЄС щодо зовнішнього оточення. Загалом, у той час як «європеїзація» справді є транснаціональним явищем, міграція має зовнішній

вимір. Таким чином, наслідки становлення зовнішньої політики ЄС помітні не тільки на рівні держав та їхнього відповідного законодавства, а й на рівні структур міжнародного управління.

І, нарешті, все важливішим для політики стає «зовнішній вимір» міграції, яка стосується діяльності ЄС з розвитку співпраці з третіми країнами, особливо на його кордонах на півдні та і сході [116].

Підсумовуючи, слід зауважити, що незважаючи на формування зовнішнього виміру політики ЄС ще до Тампере (1999 р.), він набув вирішальної динаміки впродовж останніх років, частково через те, що екстерналізація міграційного контролю допомогла подолати недоліки внутрішньої політики [128]. З 2005 р. зовнішній вимір функціонує в рамках структури під назвою Глобальний підхід до міграції, яку в 2011 р. визначено як Глобальний підхід до міграції і мобільності (ГПММ). ГПММ намагається забезпечити баланс зовнішнього виміру, і зробити його більш привабливим для третіх країн через посилення уваги до можливостей мобільності, регіонального захисту і розвитку. Його основним інструментом є мобільність партнерства – неформальні угоди між ЄС і третіми країнами, які пропонують різні стимули (а також перспективи спрощення візового режиму) в обмін на співпрацю з управління кордонами та імміграційного контролю. Проте, не дивлячись на нову риторику, головним мотивом ГПММ з боку ЄС є запобігання нелегальній міграції в європейському контексті.

4.3. Взаємодія України та ЄС з питань міграції.

Незважаючи на укладення Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейським Союзом (1994 р.), яка набула чинності у 1998 р. [76] й затвердження Указом Президента України Стратегії інтеграції України до ЄС (1998 р.), стратегічну мету нашої держави стати повноцінним членом ЄС вперше проголосив президент України В. Ющенко на початку 2005 р.

Такі наміри України підтримали депутати Європарламенту 13 січня 2005 р., прийнявши відповідну постанову щодо наближення України до членства у

ЄС. У свою чергу, Єврокомісія відзначила, що Україна повинна пройти визначений підготовчий період. Низка впливових лідерів у ЄС наголосили на підтримці покращення зв'язків з Україною, зокрема міністр закордонних справ Польщі А. Ротфельд у 2005 р. заявив, що Польща за будь-яких умов буде підтримувати євроінтеграційні прагнення України.

Важливим кроком у поглибленні співпраці України з ЄС у сфері міграції 27 жовтня 2006 р. у Гельсінкі (Фінляндія) відбувся Саміт Україна – ЄС на найвищому рівні. Учасники Саміту привітали успішне завершення переговорів щодо угод між Україною і ЄС про спрощення візового режиму та реадмісії й парафували обидва документи.

Згодом розпочався переговорний процес (березень 2007 р.) щодо укладання Угоди про асоціацію на заміну чинної на той час Угоди про партнерство та співробітництво між Україною на ЄС (УПС). Порівняно з УПС, Угода про асоціацію мала стати якісно новим, поглибленим форматом відносин між Україною та ЄС.

Назва майбутньої угоди — «Угода про асоціацію» була попередньо узгоджена міністрами закордонних справ Європейського Союзу 22 липня 2008 р. у Брюсселі на засіданні Ради ЄС. Протягом 2007–2012 рр. було проведено 21 раунд переговорів щодо підготовки Угоди про асоціацію між Україною та ЄС у рамках трьох робочих груп [55]: з політичного діалогу, зовнішньої і безпекової політики; з юстиції, свободи та безпеки; з економічних, секторальних питань та питань розвитку людського потенціалу, а також 18 раундів переговорів зі створення зони вільної торгівлі. Після початку переговорів щодо якої була створена четверта тематична робоча група.

18 червня 2007 р. у Брюсселі Україна підписала з ЄС пакет угод, одна з яких стосувалася спрощення процедури надання віз громадянам України, а інша – угода про реадмісію, визначала режим повернення нелегальних мігрантів, що потрапили до ЄС з території України.

Метою першої Угоди було спрощення процедури отримання віз для запланованого перебування терміном не більше 90 днів протягом півроку так

званих шенґенських віз для громадян України. Угода була підписана 18 червня 2007 р. і набула чинності 1 січня 2008 р. [56] Ключовим елементом Угоди є *положення про перспективу запровадження безвізового режиму для громадян України.* З метою моніторингу виконання положень Угоди створено Спільний комітет експертів з реалізації Угоди між Україною та ЄС про спрощення оформлення віз (СВК), засідання якого відбуваються двічі на рік по черзі в Україні та Брюсселі [62].

Угода між Україною та ЄС про реадмісію осіб, ратифікована Верховною Радою України 15 січня 2008 р., була покликана врегулювати процедури, пов'язані з ідентифікацією та поверненням громадян України та третіх країн, осіб без громадянства, які потрапили або перебувають на території держав-членів ЄС нелегально. Нею передбачені звичайна і прискорена процедури реадмісії, визначаються документи, що підтверджують походження нелегального мігранта, встановлюються часові рамки виконання запитів щодо реадмісії. Принциповим в угоді є досягнення сторонами компромісу щодо встановлення дворічного перехідного періоду стосовно повернення в Україну мігрантів з третіх країн, що дасть додатковий час для створення відповідних інституційних спроможностей у сфері управління міграцією та зміцнення прикордонного контролю.

Важливість для України Угоди про реадмісію осіб зумовлена необхідністю протидії нелегальній міграції аби не перетворити державу у «термінал з накопичення нелегальних мігрантів». У цьому контексті набуває актуальності питання підготовки українською стороною якісних проектів у сфері міграційного менеджменту та боротьби з нелегальними мігрантами; Євросоюз, у свою чергу, задекларував готовність сприяти наданню Україні додаткової фінансової та технічної допомоги, спрямованої для цих потреб, що було відображено в додатку до Угоди про реадмісію.

Слід зауважити, що велике значення у співробітництві України з країнами ЄС у сфері міграційної політики та спрощення вільного руху осіб між сусідніми країнами стало укладення Україною двосторонніх угод про місцевих

прикордонний рух з Польщею, Словаччиною та Угорщиною протягом 2007-2009 року [73], [72].

Домовленість про започаткування діалогу між Україною та ЄС щодо запровадження безвізового режиму для короткострокових поїздок українських громадян до країн Євросоюзу (безвізового діалогу) була досягнута на засіданні Україна–ЄС на рівні міністрів юстиції та внутрішніх справ 28-29 травня 2008 р. у м. Києві. Політичне рішення з цього приводу було ухвалено під час Саміту Україна–ЄС 9 вересня 2008 р. у м. Парижі. Окрім того, на цьому саміті було ухвалене компромісне рішення щодо назви нової посиленої угоди між Україною та ЄС як Угоди про асоціацію, яку сторони домовилися укласти у 2009 р. [36].

За результатами саміту було прийнято Спільну заяву щодо Угоди про асоціацію Україна–ЄС, у якій йшлося, що асоціація має а меті:

- оновити спільні інституційні рамки співпраці України та ЄС;
- сприяти поглибленню стосунків у всіх сферах;
- посилити політичну асоціацію й економічну інтеграцію на основі взаємних прав та обов'язків.

Було відзначено, що створення всебічної та поглибленої зони вільної торгівлі з масштабним наближенням регуляторного законодавства України до стандартів ЄС сприятиме поступовій інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС.

Безвізовий діалог Україна–ЄС був офіційно започаткований 29 жовтня 2008 р. у м. Брюсселі. Він охоплював чотири напрями:

- безпеку документів, включно зі впровадженням біометричних даних;
- управління міграцією, у тому числі протидію нелегальній міграції та реадмісію;
- громадський порядок та безпеку;
- забезпечення фундаментальних прав і свобод людини.

Результати роботи експертів та вищих посадових осіб у рамках безвізового діалогу виносились на розгляд та/або ухвалення на міністерських засіданнях

Україна–ЄС з питань юстиції, свободи та безпеки, а також обговорювались на засіданнях Підкомітету № 6 «Юстиція, свобода та безпека» Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС.

4 грудня 2009 р. у м. Києві у рамках Саміту Україна–ЄС було укладено Угоду між Україною та Європейським поліцейським офісом (Європолом) про стратегічне співробітництво. З Європолом також досягнуто домовленості щодо укладення Угоди про оперативне співробітництво [62].

28 січня 2010 р. у м. Києві підписано Меморандум про взаєморозуміння між Міністерством охорони здоров'я України та Європейським моніторинговим центром з наркотиків та наркотичної залежності (EMCDDA) [6], який передбачав співпрацю з налагодження регулярного обміну інформацією про нові типи наркотиків та психотропних речовин, що з'являються в незаконному обігу, технологій їхнього виготовлення та вживання. Окрему увагу було зосереджено на розробці нових методів моніторингу незаконного вживання наркотиків.

Основним підсумком роботи в рамках безвізового діалогу у першому півріччі 2010 р. стало узгодження вищими посадовими особами рекомендації щодо переходу до т.зв. «оперативного» етапу діалогу на основі Плану дій з чіткими критеріями для запровадження ЄС безвізового режиму поїздок для громадян України [56].

Ця домовленість була підтримана на засіданні постійних представників держав-членів ЄС (COREPER) 19 травня 2010 р. та схвалена під час Міністерського засідання Україна–ЄС з питань юстиції, свободи та безпеки 9 червня 2010 р. у м. Брюсселі. На останньому заході також було прийнято рішення про підготовку проекту Плану дій для України [62].

Ратифікація Україною Конвенції Ради Європи про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних та Додаткового протоколу до неї (відповідний Закон України Верховна Рада ухвалила 6 липня 2010 р.) сприяла продовженню переговорів з укладення Угоди про співробітництво з Європейським бюро судової співпраці (Євроюстом). Відновлення

переговорного процесу щодо проекту зазначеної Угоди відбулось 17 грудня 2010 р. у м.Гаага під час зустрічі з представниками Євроюсту [26].

25 жовтня 2010 р. Радою ЄС на рівні міністрів закордонних справ було прийняте політичне рішення стосовно того, що безвізовий діалог з Україною надалі розвиватиметься на основі Плану дій з переліком критеріїв, які мають бути досягнуті нашою державою перед запровадженням безвізового режиму.

На саміті Україна-ЄС 22 листопада 2010 р. у Брюсселі нашій державі було надано План дій з лібералізації візового режиму. Україна стала першою країною з-поза Балканського регіону, якій Євросоюз запропонував подібний документ. План дій розроблено за логікою та філософією «дорожніх карт». План дій створив належні рамки для продовження цілеспрямованої роботи з адаптації національної політики та практики у відповідних сферах до європейських стандартів. Документ містить набір нормативних та практичних критеріїв ЄС у чотирьох сферах:

1. безпека документів, що посвідчують особу, у т.ч. біометрика;
2. управління міграцією, у т.ч. протидія нелегальній міграції та реадмісія;
3. громадський порядок та безпека;
4. забезпечення фундаментальних прав і свобод. Цих критеріїв Україна мала досягти перед запровадженням ЄС безвізового режиму для короткострокових поїздок українських громадян.

Передбачалося, що виконання Плану дій буде здійснене Україною в два етапи. На першому етапі мало бути прийняте необхідне законодавство, концептуальні та програмні документи у визначених сферах. На другому – вжиті практичні кроки з імплементації зазначених законодавчих і програмних документів, забезпечено адаптацію національної практики до європейських стандартів [62].

Після виконання Україною всіх критеріїв Плану дій, ЄК, відповідно до законодавчої процедури, передбаченої у Договорі про функціонування Європейського Союзу внесла до Європейського Парламенту та Ради ЄС пропозицію щодо скасування візового режиму для короткострокових поїздок

українських громадян (власників біометричних паспортів) шляхом внесення змін до Регламенту ЄС № 539/2001 [75].

Робота з виконання Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України велася досить активно.

24-28 жовтня та 8-10 листопада 2011 р. в Україні перебували 3 експертні місії ЄС з метою оцінки відповідності стандартам Євросоюзу результатів, досягнутих нашою державою в рамках виконання завдань сфер «Управління міграцією», «Громадського порядку та безпеки» та «Зовнішніх зносин й основоположних прав». першої фази Плану дій. До складу експертних місій увійшли представники профільних підрозділів Європейської Комісії, Делегації ЄС в Україні, а також Бельгії, Великобританії, Італії, Латвії, Румунії, Словенії та Фінляндії.

Перші висновки, зроблені експертами ЄС за підсумками роботи в Україні, в цілому мали позитивний та збалансований характер, а також відображали реальний стан речей на відповідних напрямах. Водночас, експертами ЄС привернуто увагу до того, що на фоні очевидних позитивних зрушень в нашій державі існувала низка недостатньо або неповністю врегульованих питань. Насамперед це стосувалося проблематики боротьби з корупцією, торгівлею людьми, дискримінацією, захисту персональних даних, управління міграцією та політики притулку. Позитивна оцінка прогресу України у виконанні Плану дій міститься в Спільній заяві за підсумками саміту Україна–ЄС 19 грудня 2011 р. У проекті Угоди про асоціацію між Україною та ЄС знято „довгостроковість” з перспективи запровадження безвізового режиму для українських громадян.

11 листопада 2011 року у Брюсселі відбувся завершальний двадцять перший раунд переговорів щодо укладення Угоди про асоціацію, під час якого були узгоджені всі положення тексту Угоди. 15 листопада 2011 р. Європейській Комісії передано Другу національну доповідь про прогрес України у виконанні І-ї фази Плану дій. 19 грудня 2011 р., у м. Києві під час п’ятнадцятого Саміту Україна–ЄС було офіційно оголошено про завершення переговорів щодо Угоди

про асоціацію. Глави переговорних делегацій парафували цю угоду у Брюсселі 30 березня 2012 р.

У лютому 2012 р. Європейська Комісія оприлюднила другу офіційну оцінку прогресу України у виконані І-ї фази Плану дій. Оцінка була в цілому позитивною.

У липні 2012 р. Європейській Комісії передано оновлену інформацію про виконання завдань І-ї фази Плану дій. Того ж місяця Міністр закордонних справ К. Грищенко підписав Договір про внесення змін до Угоди про спрощення оформлення віз між Україною та Європейським Союзом. Угода передбачає розширення категорій громадян України, які матимуть право на спрощене оформлення безкоштовних, багаторазових віз (для представників неурядових громадських організацій, релігійних громад, професійних об'єднань, студентам та аспірантам, учасникам офіційних програм транскордонного співробітництва ЄС), визначення чітких термінів дії багаторазових віз та призначення співбесід із заявниками, регулювання діяльності посередників.

Міністр закордонних справ України Костянтин Грищенко після підписання Договору про внесення змін та доповнень до Угоди між Україною та ЄС про спрощення оформлення віз заявив в Брюсселі, що Україна зробила ще один важливий крок до безвізового режиму з Європейським Союзом. З європейського боку під документом свої підписи поставили Комісар ЄС з питань розширення та Європейської політики сусідства Ш. Фюле і Міністр головуючої в ЄС країни – Республіки Кіпр Е. Козаку-Маркулліс.

Було забезпечено більшу прозорість процесу отримання віз, гарантуючи право всім бажаючим подавати візові клопотання напряму до посольств та консульств держав-членів ЄС (без залучення посередників у вигляді візових агенцій). Новий документ врегульовує питання видачі багаторазових та довготермінових віз (на 1 рік та на 5 років замість, відповідно, до 1 року, до 5 років). Покращився порядок отримання віз для журналістів (замість

запрошення приймаючої сторони можна буде подавати клопотання від редакції) та для членів їх команд (операторів, звукорежисерів тощо) [56].

22 березня 2013 р. Верховна Рада України ратифікувала угоду між Україною і ЄС. 18 квітня 2013 р. Європарламент ратифікував угоду про внесення змін до угоди про спрощення оформлення віз між ЄС та Україною [56].

Після завершення усіх раундів переговорів з питань асоціації України з ЄС 28 листопада 2013 р. Кабінет міністрів України на чолі з Прем'єр-міністром М. Азаровим та чинний на той час Президент України В. Янукович неочікувано відмовилися підписати Угоду про Асоціацію між Україною та ЄС, що каталізувало внутрішньополітичні процеси в державі й призвело до зміни влади [54].

Протягом виконання Плану дій Україна виконала всі необхідні 144 критерії у сферах безпеки документів, боротьби з організованою злочинністю, міграції, управління кордонами, захисту прав та свобод людини. У рамках реалізації цих критеріїв було прийнято близько 150 законів та підзаконних актів, які успішно імплементуються.

Результатом цієї роботи стало внесення ЄК на розгляд Європарламенту та Ради ЄС законодавчої ініціативи про внесення України в список безвізових країн. Єврокомісія підтвердила, що Україна виконала всі критерії для кожного з чотирьох блоків другої фази Плану дій, і ЄК представила законодавчу пропозицію внести зміни в регламент (ЕС) №539/2001 щодо внесення України в список безвізових країн. 17 листопада 2016 р. Комітет постійних представників (COREPER) схвалив рішення про початок підготовки рішення про скасування візового режиму для громадян України.

Відповідно до статті 15 Угоди, Сторони домовились співпрацювати з метою забезпечення належного рівня захисту персональних даних відповідно до найвищих європейських та міжнародних стандартів. Так, Законом України «Про захист персональних даних» повноваження щодо контролю за

додержанням законодавства про захист персональних даних покладено на Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

У структурі Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини функціонує окремий підрозділ з питань захисту персональних даних, серед основних функцій якого – здійснення контролю за дотриманням прав людини у сфері захисту персональних даних, розгляд скарг громадян та вжиття заходів щодо поновлення їхніх прав у сфері захисту персональних даних, перевірка володільців персональних даних.

Секретаріатом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на постійній основі здійснюється моніторинг застосування законодавства з питань захисту персональних даних, за результатами якого вживаються необхідні заходи. На регулярній основі проводяться навчальні лекції для професійних та цільових груп з питань практичного застосування положень законодавства у сфері захисту персональних даних.

Крім того, створена робоча група, у рамках якої здійснюється напрацювання змін та доповнень до Закону України «Про захист персональних даних» з метою ліквідації законодавчих прогалин, які були виявлені при застосуванні на практиці цього Закону та гармонізації із законодавством України про доступ до публічної інформації.

Відповідно до статті 16 Угоди про асоціацію, Україна зобов’язалася працювати над подоланням причин нелегальної міграції та торгівлі людьми, забезпечувати права на притулок й сприяти інтеграції мігрантів, покращити управління кордонами [54].

У 2016 р. у сфері міграції та притулку в рамках виконання плану дій забезпечено права осіб, які визнані біженцями в Україні. Встановлено механізм невідкладного розгляду справ про примусове виселення іноземців та осіб без громадянства або забезпечення передачі іноземців та осіб без громадянства відповідно до міжнародних договорів про реадмісію. Також поліпшено судовий захист іноземців та осіб без громадянства та оформлення цій категорії осіб, яка

звільняється з пункту тимчасового розміщення біженців, посвідок на постійне чи тимчасове проживання.

Запущено онлайн-систему оформлення і видачі іноземцям та особам без громадянства віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через територію держави. Завершуються проготування з уведення в експлуатацію пункту тимчасового розміщення біженців у м. Яготині Київської області.

За підсумками дев'ятого засідання Спільного комітету з питань реадмісії «Україна – ЄС», яке відбулось 3 серпня 2016 р. сторони констатували високий рівень ефективності виконання Угоди про реадмісію між Україною та ЄС, зокрема було відзначено, що частка повернень осіб в Україну перевищує 80 %, що засвідчує, що виконання Угоди Україною є одним із найефективніших у порівнянні з виконанням аналогічних Угод між ЄС та іншими державами. Протягом 2016 р. продовжувалась робота з підготовки до підписання двосторонніх імплементаційних протоколів з державами-членами ЄС, відповідно до вказаної Угоди, зокрема з Польщею, Бельгією, Люксембургом, Нідерландами, Португалією, Словаччиною, Угорщиною, Румунією, Мальтою, Італією, Францією, Німеччиною, Литвою, Латвією, Фінляндією.

У сфері управління кордонами у 2016 р. створено умови для підвищення безпеки державного кордону та запровадження в Україні кращих європейських практик інтегрованого управління кордонами, підписано Протокол про організацію спільного патрулювання українсько-румунського державного кордону та Протокол про обмін статистичною та аналітичною інформацією (травень 2016 р.), реалізація яких забезпечує поліпшення управління українсько-румунським державним кордоном. Продовжено демаркацію українсько-білоруського та українсько-молдовського державного кордону й створено умови для підвищення безпеки і боротьби з транснаціональною організованою злочинністю на українсько-молдовському кордоні. У цьому контексті слід позитивно відзначити внесок співпраці з Місією ЄК щодо надання допомоги з питань кордону України та Республіки Молдова (EUBAM) [61] на основі відповідного Меморандуму, підписаного 2005 р.

Триває підключення пунктів пропуску через державний кордон до баз даних Інтерполу. Окрім того, встановлено біометричне обладнання для високого рівня прикордонного контролю у 157 пунктах пропуску на першій лінії та у 97 пунктах на другій лінії.

Україна підписала відповідні угоди щодо співробітництва у сфері запобігання і протидії будь-яким формам міжнародної злочинності, нелегальній міграції та торгівлі людьми та наркотиками з Європолом, Євроюстом та Європейським моніторинговим центром щодо наркотиків та наркотичної залежності.

Затверджено Державну соціальну програму протидії торгівлі людьми на період до 2020 р. (Постанова КМУ від 24 лютого 2016 р. №111), у якій визначено конкретні заходи з протидії торгівлі людьми й окреслено обов'язки і напрями відповідної роботи. МВС та МОМ спільно розробили план співпраці в рамках реалізації проекту «Протидія торгівлі дітьми та молоддю в Україні на 2015-2020 рр.». Окрім того, створено правові та організаційні засади протидії кіберзагрозам з урахуванням практики провідних держав-членів НАТО та ЄС.

12 липня 2017 р. Кабінетом Міністрів України прийнята «Стратегія державної міграційної політики України до 2025 року» [57]. Стратегія має реалізуватися у два етапи: на першому (орієнтовно 2018-2021 рр.) передбачається вжиття заходів для удосконалення системного підходу щодо управління міграційними процесами, створення належного інформаційного забезпечення, приведення національного законодавства у відповідність з міжнародними стандартами, у тому числі у рамках виконання зобов'язань з лібералізації візового режиму з ЄС; а на другому (орієнтовно 2022-2025 рр.) передбачається більш цілеспрямоване використання інструментів міграції та мобільності для сприяння соціальному та економічному розвитку держави, а також для досягнення цілей європейської інтеграції.

Для кожного етапу розробляється відповідний план заходів з реалізації державної міграційної політики України, що затверджується Кабінетом Міністрів України. План заходів міститиме конкретні завдання, заходи,

очікувані результати, перелік відповідальних органів державної влади, термін виконання, ефективність (кількісні індикатори досягнення цілей), описову оцінку ефективності тощо.

Окрім виконання Україною покладених на неї зобов'язань, потрібно посилити співпрацю у сфері міграції не тільки з центральними інституціями, а й з кожною країною Європейського Союзу. Необхідно врахувати неоднозначні процеси у цих країнах: неконтрольований потік біженців з країн Північної Африки та Близького Сходу, нестабільну економічну ситуацію, неоднозначне ставлення до наявної системи вільного пересування громадян у рамках Шенгенської зони, зокрема, новоприйняту Швейцарією законодавчу ініціативу у сфері міграції, що передбачає відновити прикордонний контроль, обмежити міграції як з «третіх країн» так і з країн ЄС. Такі наміри висловлює також керівництво Норвегії.

На наше переконання, для успішної реалізації міграційної політики України в контексті інтеграції з ЄС необхідно взяти до уваги:

- міграційну ситуацію у світі та в Україні, а також прогнозні оцінки соціально-економічного та демографічного розвитку нашої країни, що дає змогу визначити стратегічну мету міграційної політики;
- факт того, що найпотужнішим і соціально значущим міграційним потоком в Україні є трудова міграція громадян. Відтак, міграційна політика нашої держави має спрямовуватися на захист та повернення працівників-мігрантів, створення привабливих умов для використання їхніх валютних заощаджень у малому та середньому підприємництві, сільському господарстві, житловому будівництві тощо;
- визнання, що міграція є двостороннім, інколи багатостороннім процесом, тому важливою складовою міграційної політики повинен стати її міжнародний вектор.
- врахування чинника прийняття необхідних рішень у сфері міграції, який повинен опиратися на належному науковому забезпеченні, удосконаленні статистичного обліку міграцій.

Практичне значення міграційної політики ЄС для України пов'язане з євроінтеграційними намірами нашої держави. Адже, інтеграція з ЄС передбачає досягнення внутрішньої відповідності до європейських стандартів, зокрема у сфері національного міграційного законодавства та менеджменту. Правові норми, що є обов'язковими для країн-членів ЄС, – «*acquis communautaire*», мають бути поступово імплементовані до законодавства України, а адміністративна практика, – наближена до європейської. Причому, успішний рух у цьому напрямі, з одного боку, є передумовою поглиблення міжнародного співробітництва, отримання фінансової та технічної допомоги, спрямованої на посилення спроможності українського уряду керувати міграційними процесами, а з другого, – умовою ширшого доступу населення України до можливостей вільного пересування Європою, тобто повноцінної присутності українців у загальноєвропейському міграційному просторі.

Висновки до розділу 4

Протягом останніх років Європа пережила значну міграційну кризу, спричинену військовими конфліктами й бідністю у Сирії, Іраку, Афганістані, Африці, Південній Азії та в інших країнах та регіонах. Різні ініціативи ЄС з управління кризою в цілому виявилися не надто успішними. ЄС зазнав критики за відсутність послідовної та ефективної міграційної політики, яку важко сформувати через проблеми національного суверенітету держав-членів і їхню чутливість щодо питань меншин, інтеграції та ідентичності.

Управління міжнародною міграцією перебуває на першому місці порядку денного політики ЄС, що є, серед іншого, наслідком зростання проблем в полікультурному суспільстві у приймаючих країнах. Замість колишньої обмежувальної політики з'явилися тенденції до створення селективної політики, включаючи експерименти з циклічною міграцією.

Три аспекти підкреслюють відсутність координації між державами-членами ЄС: 1) Система розділених компетенцій ЄС; 2) Кількість суб'єктів із

суперечливими інтересами у різних сферах; 3) Фрагментація існуючих програм на національному рівні.

Сьогодні проблема біженців розглядається в ЄС як серйозний міжнародний виклик, пряма загроза національній безпеці країн-членів і всього інтеграційного об'єднання. Для врегулювання гострої міграційного кризи ЄС використовує різноспрямовану стратегію: йде шляхом вдосконалення і створення нових інститутів управління міграцією, розширює трансрегіональний діалог з міграції (*cross-regional dialogue*) в Средземномор'ї, Африці та на Близькому Сході за основними джерелами масової міграції або транзиту біженців, продовжує переформатування Середземноморського регіону (*region-building*).

Зовнішня міграційна політика охоплює декілька напрямів: перший заснований на переговорах і складається з укладення угод про реадмісію. Другий,– можна визначити як «переміщення політики», передбачає експорт політики та інструментів ЄС через міжурядові мережі і підтримку наднаціональних інститутів, у тому числі аутсорсинг політики ЄС щодо біженців шляхом створення так званих Регіональних Проектів Захисту біженців.

Міжнародні організації, у цьому випадку УВКБ ООН та Міжнародна організація з міграції відіграють істотну роль у (зовнішній) європеїзації політики надання притулку та імміграційної політики. Разом з координацією спільної європейської політики в ЄС та розробкою загального підходу до регулювання питань пов'язаних з прохачами притулку, біженцями та імміграцією неухильно зростає вплив європейських держав у цих організаціях, як наслідок, все частіше спостерігається з боку останніх діяльність з адаптації та здійснення ними операцій у межах нової європейської політики.

Сьогодні ведуться регіональні діалоги, зокрема, що стосується «Рабатського процесу» і «Хартумського процесу» в регіоні південного сусідства, або «Будапештського процесу» і «Празького процесу» в регіоні Східного партнерства. Також було створено Робочу групу Східного

партнерства з питань міграції та надання притулку з метою розвитку співпраці та планування. Водночас задля забезпечення ефективнішої співпраці у сфері міграції з країнами, розташованими за межами регіону сусідства, може бути розроблена тематична рамкова програма.

Співпраця України з ЄС у рамках Угоди про асоціацію полягає у подоланні причин нелегальної міграції та торгівлі людьми, забезпеченні права на притулок й сприянні інтеграції мігрантів, покращенні управління кордонами тощо. Окрім того, перспективна інтеграція України з ЄС передбачає досягнення внутрішньої відповідності до європейських стандартів, зокрема у сфері національного міграційного законодавства та менеджменту.

ВИСНОВКИ

Динамічні зміни, що охопили практично усі сфери сучасного світу, зумовлюють необхідність поглиблення співпраці між державами задля ефективного задоволення суспільних потреб. Одним із напрямів такої співпраці є взаємодія з проблем міграції.

Міграція населення належить до складних системних явищ, адже вона супроводжується багатоаспектними й неоднорідними соціальними процесами, які не лише впливають на суспільний розвиток, а й самі зазнають впливу політичних, соціально-економічних, демографічних трансформацій.

Міграція як просторовий рух населення властива всім людським спільнотам. Однак інтенсивність, спрямованість і склад міграційних потоків, їх соціальні, економічні та демографічні наслідки істотно різняться не тільки у визначених історичних контекстах, а й у країнах з різним рівнем економічного розвитку, відмінними природно-географічними умовами та структурами населення.

Сьогодні поряд із вільним рухом товарів, капіталів і послуг, вільне пересування осіб є важливою складовою інтеграційних процесів, охоплених спільними політиками ЄС. Завданням яких є не лише визначати міграційну ситуацію всередині цього інтеграційного об’єднання, а й впливати на відносини ЄС з третіми країнами у цій сфері, що актуалізує доцільність вивчення проблематики формування та реалізації спільної міграційної політики ЄС у межах дисертаційної роботи.

Результати дослідження можна узагальнити у таких положеннях:

1. Питання інтеграції суверенних держав ЄС широко висвітлюються у науковому дискурсі, зокрема у напрацюваннях визначних представників (нео)федералізму, функціоналізму, неофункціоналізму а також альтернативних теорій і підходів як теорія комунікації, міжурядових підхід та інституціоналізм (К. Армстронг, С. Балмер, Е. Гаас, С. Гоффман, К. Дойч, А. Етціоні, Р. Кеохейн, Л. Ліндберг, Д. Мітрані, Дж. Най, П. Пірсон, Ф. Шміттер). «Спільні політики» ЄС та управління ними є важливим напрямом сучасних наукових пошуків

(Е. Балладюр, Р. Дарендорф, С. Гікс, Г. Волес, Б. Росамонд, Д. МакКормік, А. Мілвард, Д. Штраус-Кан).

Процеси міграції у Європі, зокрема мобільність та вільних рух населення в ЄС вивчають С. Агуайо, Л. Брабандт, А. Богданді, К. Босвел, К. Гайльброннер, Р. Гансен, А. Геддес, А. Далберг, П. Демені, А. Етте, С. Лавенекс, Л. Лаубе, С. Мау, Й. Мольєр-Ботанга, Д. Пападеміріу, К. Рус, І. Санчес, А. Сурке, А. Фавелл, Т. Файст, Дж. Фріман, А. Цольберг.

У країнах Центральної та Східної Європи актуальні питання з проблем міграції у власних дослідженнях порушують представники з Румунії, Чехії, Угорщини, Польщі (Б. Вижнікевич, Б. Вержбицький, Д. Георгіу, Д. Дрбоглава, П. Качмарчик, І. Корис, Я. Кухарик, Б. Надя, М. Налевайко, К. Клос, Ю. Тотт, Е. Шика).

Українські вчені зосереджують увагу, насамперед, на загальнотеоретичних проблемах міграції та міграційної політики (О. Кислицин, О. Краєвська, Ю. Кривенко, В. Кулик, О. Ровенчак), правових засадах її регулювання (В. Брич, Н. Камінська), а також вивчають взаємозв'язок міграції й окремих питань економічного розвитку (М. Відякіна, А. Гадуцький, В. Дженкова).

Основним об'єктом наукового інтересу вітчизняних учених є українська міграція й супутні проблеми розвитку нашої держави (О. Власюк, І. Горбачова, І. Індиченко, Н. Кочергіна, Е. Лібанова, О. Малиновська, О. Оснач, В Павлова, М. Пашков, О. Позняк, М. Романюк, О. Хомра). В. Костенко, Г. Марковська, В. Ткач, О. Трегубов, В. Шамраєва, Б. Юськів вивчають актуальний стан й перспективи спільної міграційної політики ЄС, зокрема з урахуванням євроінтеграційних прагнень України.

Різним складовим проблематики міграції населення та формування міграційної політики присвятили свій науковий пошук І. Абрамова, А. Аллахвердієва, Н. Ваврищук, В. Геєць, Т. Гнатюк, І. Гнибіденко, І. Іонцева, О. Капітон, Є. Левчук, Ю. Макогон, І. Майданік, Н. Марченко, А. Мокій, С. Наумкіна, В. Новицький, І. Ольшевська, Т. Петрова, О. Пархомчук, С. Пирожков, С. Писаренко, О. Потьомкіна, Ю. Римаренко, І. Романов,

Є. Савельєв, А. Седлова, Л. Симів, Н. Сорокіна, А. Супруновський, Н. Тиндик, А. Філіпенко. В. Федотова, Т. Цуркан, О. Чернега, В. Шелюк, К. Шереметьєва. Предметом наукового зацікавлення українських авторів є окремі аспекти міграції (регіональна, трудова, нелегальна й т.п.), або загальнотеоретичні питання. З огляду на це, а також враховуючи актуальні тенденції динаміки сучасного міжнародного середовища, зокрема, – європейську міграційну кризу й динамічне поглиблення взаємин України з ЄС, значення вивчення особливостей становлення та реалізації спільної міграційної політики ЄС саме у рамках політичної науки важко переоцінити.

2. Активізація досліджень міграції дає змогу виокремити два підходи до вивчення контролю над міграцією – на міжнародному та національному рівнях. У першому з них міграційна політика розглядається в контексті міжнародних відносин, а контроль над міграцією інтерпретується як структурна потреба, що виникає через невідповідність між відкритими і закритими державними утвореннями.

Проблематика регулювання міграційних потоків, подолання негативних наслідків процесів міграції, створення умов для безперешкодної реалізації прав мігрантів, а також забезпечення гуманного ставлення до осіб, які шукають притулку, тощо, є сферами, які охоплює міграційна політика. У той час, як міжнародне право гарантує кожній особі в'їзд на територію держави її громадянства, національне право кожної суверенної держави визначає коли і за яких обставин допускається в'їзд іноземців на її територію. Кожна держава, виходячи з національних інтересів, обирає власну міграційну політику. Втім, інтеграційні процеси й зміна ситуації у сфері міграції висувають нові завдання з регулювання міграційних процесів й формування відповідної спільної політики.

У перші роки європейської інтеграції міграційним питанням приділялося небагато уваги. У 80-ті роки XX століття їх вирішували здебільшого шляхом неформальних міжурядових відносин, у 90-ті роки ці відносини формалізувалися, і лише після 1999 р. розпочався період розробки і запровадження єдиної для ЄС міграційної політики і практики. Отже, у період з

1990 по 2010 рр. змінилися форми взаємодії і диверсифікувалася участь акторів у формуванні політики. Як свідчать документи низки міжурядових конференцій, держави-члени поступово дійшли згоди стосовно того, що явище міграції вимагає розгляду на рівні ЄС.

Для того, щоб спільна політика була ефективною, її повинні запроваджувати усі учасники інтеграційного процесу, а отже, потрібні наднаціональні виконавчі й судові органи для нагляду та контролю за її реалізацією. Учасники мусять делегувати частину своїх суверенних національних повноважень наднаціональним інституціям. Таке делегування суверенних прав у межах спільної політики є головною проблемою, але і водночас – фундаментальною характеристикою багатонаціональної інтеграції.

Дослідники виокремлюють чотири основні типи спільних політик: базові та вторинні, горизонтальні й секторальні. Базові політики можна також визначити як рамкові спільні політики, тому що їх основні завдання й масштаби вносяться безпосередньо в угоду, а отже, мають бути узгоджені з усіма учасниками. Вторинні спільні політики виробляють спільні законодавчі інституції в межах базових спільних політик згідно з процедурою ухвалення рішень. Як базові, так і вторинні спільні політики можна класифікувати за критерієм важливості, за галузями чи сферами, на які вони поширюються.

Рішення щодо фундаментальних спільних політик, які стосуються національного суверенітету, ухвалюють уряди держав-членів і фіксують у договорах, що їх ратифікують національні парламенти. Рішення щодо другорядних спільних політик, зокрема й керівні принципи та правові акти, що ґрунтуються на договорі про інтеграцію, зазвичай ухвалюють спільні інституції, засновані договором, відповідно до обумовлених ним процедур і правових норм. Формуючи спільну політику, спільні інституції мають враховувати спільні потреби, на задоволення яких насамперед спрямована спільна політика, спільну мету, та спільні інтереси, яким вона слугуватиме.

Новизна проблематики й постійний інтерес науковців до проблем міграції на Європейському континенті підкреслюють актуальність дослідження міграційної політики як однієї з важливих спільних політик ЄС.

Вплив становлення спільної міграційної політики ЄС на внутрішню міграційну політику країн-членів дослідники оцінюють по-різному. Одні з них відзначають істотне значення ЄС для національних міграційних політик, інші трактують зв'язки між європейською та національними політиками як неістотні. Попри ці розбіжності в оцінці значення європеїзації у сфері міграції, за останні роки помітно зріс інтерес до вивчення європейського впливу на внутрішню міграційну політику держав-членів та адаптацію ними відповідних європейських норм.

Українські вчені зосереджуються дослідженні теорії та практики міграції. На жаль, у вітчизняному політологічному дискурсі немає комплексних досліджень особливостей міграційної політики ЄС, що дає підстави вважати актуальним вивчення окресленої проблематики в контексті набуття та реалізації Україною асоційованого членства та поглиблення взаємодії з ЄС.

3. Становлення міграційної політики ЄЕС/ЄС охопило п'ять часових періодів: перший – 70-80-ті роки; другий – 90-ті роки; третій – 1999–2009 рр.; четвертий – 2009–2016 рр.; п'ятий – з 2016 р. і до сьогодні.

Визначальною особливістю першого періоду є те, що іммігранти з третіх країн поступово набули статусу об'єктів регулювання з боку ЄЕС. Важливим заходом для становлення єдиного простору з вільного пересування осіб, переміщення товарів і послуг у межах Співтовариства стало підписання першої Шенгенської угоди (1985). Шенгенський простір можна охарактеризувати за двома ознаками: з одного боку, це «прозорість» внутрішніх кордонів, тобто відсутність особистих перевірок на кордонах, з іншого, – провадження єдиного візового режиму на зовнішніх кордонах, тобто з країнами, що до нього не належать.

Під час другого періоду ЄС починає розширювати сферу своєї діяльності щодо іммігрантів. Під спільну відповідальність ЄС підпадають не тільки права

мігрантів, що вже проживають на території ЄС, й починають розроблятися положення, щодо умов в'їзду іммігрантів на територію Об'єднання. Спільна міграційна політика у цей час пов'язувалася з необхідністю регулювання масових потоків мігрантів зі Сходу та вільного руху без кордонів всередині Європи.

Третій період становлення спільної міграційної політики почався з ратифікації Амстердамського договору, згідно з яким ця політика перейшла до першої опори. Договір урегулював питання вільного руху осіб, контролю зовнішніх кордонів, імміграції, захисту прав громадян третіх країн, судової співпраці у цивільних справах. Після реалізації інституційної реформи, Рада та Комісія пожвавили діяльність щодо спільної міграційної політики ЄС.

Держави-члени оголосили про готовність узгоджувати міграційну політику на засіданні Європейської Ради 1999 р. у Тампере. Згідно з очікуваннями, така спільна політика повинна була бути запроваджена для утвердження Простору Свободи, Безпеки та Юстиції (ПСБЮ).

Етапним у формуванні єдиної міграційної політики ЄС стало прийняття Гаазької програми (2004), що містила амбітні плани досягнення спільних політичних рішень у сфері міграції та притулку до 2010 р. На відміну від програми, схваленої у Тампере, до Гаазької програми увійшли положення про легальну імміграцію на територію ЄС, у ній також виокремлено зовнішньополітичний вимір міграційної політики.

Четвертий період становлення спільної міграційної політики ЄС розпочався з прийняття Лісабонського договору (2007), що вніс суттєві зміни у порядок її формування. Упродовж цього періоду спільна міграційна політика ЄС зазнала суттєвих змін: питання міграції повністю перейшли до компетенції спільноти, розширилися права та можливості Європарламенту, Європейської комісії та Європейського Суду, спростився процес ухвалення рішень у Парламенті, а Рада ЄС отримала повноваження визначати головні напрями розвитку законодавства та оперативного планування у сфері свободи, безпеки і правосуддя, до якої належать і питання міграції. Негативними ознаками цього

періоду були виникнення та загострення міграційної кризи, що посилила напруженість між національними урядами та європейськими інституціями й продемонструвала розбіжності між державами-членами з питань розвитку європейської міграційної політики.

Інтеграція в Європі, розпочавшись з вузькоспрямованих сфер, поступово охопила практично всі сфери політики держав. У той час як первинне право ЄС визначає засадничі питання політики в сфері міграції, вторинне – детально регламентує статус мігрантів. До джерел вторинного (або похідного) права ЄС є документи, які приймаються відповідно до установчих договорів і не суперечать їм. Незважаючи на вторинність, регламенти, директиви та інші акти вторинного права виступають найбільш динамічним компонентом правової системи ЄС, саме вони допомагають наддержавним інститутам Союзу регулювати суспільні відносини з питань, віднесених до компетенції цього інтеграційного Об’єднання.

Усі акти про міграцію, що належать до вторинного права ЄС можна поділити на дві групи залежно від об’єкта правового регулювання. До першої групи належать акти, що мають спільний об’єкт правового регулювання, тобто ті, що регулюють правове становище всіх мігрантів з третіх країн, незалежно від підстав їх знаходження в країні. До другої групи належать об’єднані акти інститутів ЄС, які мають спеціальний об’єкт правового регулювання, тобто правове положення певних груп мігрантів, таких, наприклад, як громадяни третіх країн, що проживають в ЄС на довгостроковій основі, на підставі возз’єднання сім’ї або з метою отримання освіти.

Аналіз норм, що визначають вибір міграційної політики ЄС, показав, що держави-члени дедалі глибше усвідомлюю необхідність обговорення й вирішення на рівні ЄС спільних проблем імміграції. Тому вони делегують дедалі більше повноважень на наднаціональний рівень і прагнуть зробити процес ухвалення рішень більш ефективним.

Сучасний період розвитку спільної міграційної політики ЄС, що почався з 2016 р., характеризується намаганнями держав-членів екстерналізувати окремі

питання, пов'язані з регулюванням міграційних потоків, що засвідчує значення «зовнішнього виміру» ЄС і підписання тематичної угоди з Туреччиною.

4. Наслідки європейського впливу по-різному відтворювалися у національних міграційних стратегіях держав-членів. Дискурсивні форми взаємодії сприяли істотним змінам національної політики «старих» держав-членів, а прескриптивні форми – більшому ступеню європеїзації у «нових» державах-членах.

Взаємозв'язок між ступенем і формою європеїзації був найбільш очевидним у ФРН. Ця країна, здебільшого, бере активну участь у процесі європейської інтеграції, демонструє особливий інтерес до спільної міграційної політики. Відповідно, діяльність ЄС протягом 90-х років істотно змінила міграційну політику Німеччини. Зокрема, фундаментальні зміни в політиці надання притулку у цій країні були зумовлені зміною її основного закону, що можна пояснити втручанням ЄС. Точкою відліку участі Німеччини в загальноєвропейській міграційній політиці став Амстердамський договір, однак після 1999 р., загалом німецька міграційна політика не зазнала істотних змін.

Натомість внутрішня міграційна політика Республіки Польща, – нової держави-члена, яка приєдналася до ЄС у 2004 р., як і політика інших країн, що приєдналися до ЄС у результаті східного розширення, зазнала найбільш повної європеїзації. Вплив ЄС на міграційну політику Польщі помітний уже на початку 90-х років, і став особливо істотним після 1997 р., коли розпочалися переговори про вступ до ЄС. Упродовж 90-х років Польща приєдналася до Женевської конвенції про біженців та Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Ці аспекти знайшли відображення в Законі про іноземців 1997 р. і стали поштовхом до втілення низки ініціатив, які обговорювалися на європейському рівні на той час, наприклад, щодо дозволів на тимчасове проживання, санкцій щодо перевізників і концепції безпечної третьої країни. Окрім того, європейський вплив проявився у поправках до Закону про іноземців у 2001 р. та 2003 р. і сприяв прийняттю Польщею

європейських вимог щодо міграційної політики протягом переговорів з питань інтеграції цієї країни з ЄС.

Для Грецької Республіки істотне значення мали прескриптивні форми європеїзації, що проявилося у механізмах обумовленості під час підготовки держави до підписання Шенгенської угоди, а також у впливі європейських директив з міграційної політики на грецьку внутрішню політику. Щоб стати учасником Шенгенської системи, Греція повинна була впровадити особливі нормативні положення, що стосувалися прикордонного контролю, візової політики та боротьби з нелегальною імміграцією. Європеїзація міграційної політики Греції була передумовою приєднання до загальноєвропейських інституцій, тому, як і Польщу, її найкраще характеризує принцип обумовленості.

Важливість прескриптивних форм управління для європеїзації міграційної політики Греції є також очевидною з огляду на транспозицію європейського права після Амстердамського договору. Адаптація до міграційного законодавства ЄС сприяла призвела до розширенню європеїзації грецького законодавства з питань міграції та надання притулку.

Окрім прескриптивних форм на міграційну політику Греції та Польщі певною мірою вплинули, з огляду на те, що європейські політичні та соціальні новації часто розглядалися у цих країнах як синоніми модернізації.

Нерозривність зв’язку «міграція – безпека», безперервна сек’юритизація імміграції та поєднання зовнішніх і внутрішніх проблем безпеки з міграцією посилили роль виконавчої влади в цій сфері політики. З урахуванням значущості впливу ЄС на національні політики фундаментальні зрушення в цьому аспекті малоймовірні. Пояснити зростання ролі виконавчої влади у державах-членах можна також тим, що національні інституційні структури піддаються європеїзації набагато важче, ніж умовні регулятивні підходи.

5. За останні роки Європа пережила значну міграційну кризу, спричинену військовими конфліктами й бідністю у Сирії, Іраку, Афганістані, Африці, Південній Азії, в інших країнах і регіонах. Різні ініціативи ЄС з

управління кризою загалом виявилися не надто успішними. ЄС зазнав критики за непослідовність і неефективність міграційної політики, зумовлені проблемами національного суверенітету держав-членів і їхню чутливість щодо питань меншин, інтеграції та ідентичності.

Координації зусиль державами – членів ЄС перешкоджають: 1) недосконаліть системи розмежування компетенцій ЄС; 2) велика кількість суб'єктів із суперечливими інтересами у різних сферах; 3) фрагментація програм, чинних на національному рівні.

Сьогодні проблема біженців трактується в ЄС як серйозний міжнародний виклик, пряма загроза національній безпеці країн-членів і всього інтеграційного об'єднання. Для врегулювання гострої міграційного кризи ЄС використовує різноспрямовану стратегію: йде шляхом удосконалення і створення нових інститутів управління міграцією, розширює трансрегіональний діалог з міграції (*cross-regionaldialogue*) в Средземномор'ї, Африці та на Близькому Сході за основними джерелами масової міграції або транзиту біженців, продовжує переформатування Середземноморського регіону (*region-building*).

Потенційні підходи диференціюються від внутрішнього пошуку стратегій, в якій кожна з країн-членів прагне відстояти власні інтереси (навіть на шкоду процесам європейської інтеграції), до більш далекоглядного підходу, в якому держави-члени співпрацюють задля вирішення широкого кола міграційних ситуацій. На підставі аналізу виокремлено чотири можливі сценарії розвитку спільної міграційної політики ЄС:

1. Повернення до національних політик, що передбачає, передовсім, закриття зовнішніх і внутрішніх кордонів Європи, більш суворі правила отримання візи й сувору систему прийому, покликані припинити потоки майбутніх мігрантів. Наслідком цього може стати дискредитація самого принципу мобільності та відкритості, яка в останні декілька десятиліть була найпотужнішою силою європейської інтеграції.

2. Вибір шляху, що передбачаєтворення стимулів для економічної та зведення до мінімуму політичної інтеграції. За такого сценарію держава-член

інвестує в національні транзитні центри, на зразок німецьких, наприклад, щоб забезпечити можливість вибору мігрантів на основі економічної доданої вартості мігранта. При цьому домінує національний, а не загальноєвропейський підхід до регулювання міграційних потоків, однак необхідною є тісна координація дій як європейських держав та ЄС, так і ЄС і країн походження.

3. Інтеграція європейської політики, з метою забезпечення більшої злагодженості. Окрім поліпшенню взаємодії між державами у межах уже чинних структур, передбачається створення спеціального представництва з міграції в дипломатичній службі ЄС (Європейська служба зовнішніх справ), яке представлятиме ЄС в переговорах з третіми країнами. При цьому міжнародні організації розглядаються як такі, що можуть зробити вагомий внесок в інклюзивне управління міграцією, працюючи на різних рівнях й дотримуючись глобального і транснаціонального підходів.

4. Міжнародна орієнтація, що полягає в усуненні основних причин міграції. Європейські лідери прийняли загальну стратегію, в основу якої покладено на підписані міжнародні договори ООН і ЄС з урахуванням цілей сталого розвитку. Така діяльність спрямована на поліпшення економічної динаміки, розширення доступу молоді до політики, утвердження миру і стабільності у країнах походження й пропонує альтернативний дохід з метою зменшення контрабанди.

Враховуючи результативність європейських ініціатив, набутий ЄС досвід з регулювання міграційних потоків становить практичний інтерес для держав та їх об’єднань, яким ще належить зіткнутися з подібними викликами.

6. «Зовнішній вимір» політики притулку та міграції ЄС, офіційно започаткований 1999 р., набув вирішальної динаміки впродовж останніх років, частково завдяки тому, що екстерналізація міграційного контролю допомогла подолати недоліки внутрішньої політики. З 2005 р. зовнішній вимір функціонує в межах структури під назвою Глобальний підхід до міграції, яку 2011 р. визначено як Глобальний підхід до міграції і мобільності (ГПММ). ГПММ покликана забезпечити баланс зовнішнього виміру, зробити його більш

привабливим для третіх країн шляхом посилення уваги до можливостей мобільності, регіонального захисту і розвитку.

Зовнішня міграційна політика охоплює декілька напрямів: перший реалізується у формах переговорів та угод про реадмісію; другий можна визначити як «переміщення політики», він передбачає експорт політики та інструментів ЄС через міжурядові мережі і підтримку наднаціональних інститутів, у тому числі аутсорсинг політики ЄС щодо біженців шляхом створення так званих регіональних проектів захисту біженців (РПЗ).

Рішення про створення РПЗ за межами ЄС – на зовнішніх кордонах і в регіонах походження є новим виміром екстерналізації, що передбачає не тільки контроль за кордонами, а й передання процедури надання притулку іноземній державі.

Окрім того, зовнішній вимір передбачає мобілізацію міжнародних організацій, що діють у сфері міграції, наприклад, МОМ та УВКБ ООН. Широке коло членів цих організацій, їх досвід, технократичний характер є важливими ресурсами, що сприяють не тільки ефективності, а й легітимності ініціатив ЄС щодо зовнішнього оточення.

Разом з координацією спільної європейської політики в ЄС та розробкою загального підходу до регулювання питань, пов’язаних з прохачами притулку, біженцями та імміграцією, у цих організаціях неухильно зростає вплив європейських держав. Як наслідок, міжнародні організації дедалі частіше провадять діяльність з адаптації й реалізації операцій у межах нової європейської політики. Отже, наслідки становлення зовнішньої політики ЄС помітні не тільки на рівні держав, їх відповідного законодавства, а й на рівні структур міжнародного управління.

Розвиток партнерства, що ґрунтується на всеосяжному підході до співпраці з питань міграції та мобільності, пожвавився завдяки окремим важливим візовим діалогам і низці Партнерств у сфері мобільності. Також налагоджено діалоги з партнерами з регіонів сусідства як на Сході, так і на Півдні, зокрема, з державами Західних Балкан, Туреччиною, державами Близького Сходу, регіону

Сахель і Африканського Рогу. Задля сприяння реформам і залученння країн-партнерів до тісного партнерства, ініційовано диференційований підхід до таких країн.

7. Завданням для України, яка визначила інтеграцію з ЄС своєю стратегічною метою, є узгодження внутрішнього законодавства, зокрема міграційного, з європейськими стандартами. Правові норми, що є обов'язковими для країн – членів ЄС, – «*acquiscommunautaire*», мають бути поступово імплементовані в законодавство України, а адміністративна практика, – наближена до європейської.

Поглиблення співпраці між Україною та ЄС, зокрема у сфері міграції, розпочалося з укладення Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та Європейським Союзом 1994 р, яка набула чинності 1998 р. Згодом розпочався переговорний процес (березень 2007 р.) щодо укладання Угоди про асоціацію. 18 червня 2007 р. у Брюсселі Україна підписала з ЄС пакет угод, одна з яких стосувалася спрощення процедури надання віз громадянам України, а інша – угода про реадмісію, визначала режим повернення нелегальних мігрантів, що потрапили до ЄС з території України.

У цьому контексті набували актуальності питання підготовки українською стороною якісних проектів у сфері міграційного менеджменту та боротьби з нелегальними мігрантами. ЄС, своєю чергою, продемонстрував готовність сприяти наданню Україні додаткової фінансової та технічної допомоги, спрямованої для цих потреб.

Істотним здобутком співпраці України з країнами ЄС у сфері міграційної політики та спрощення вільного руху осіб стали двосторонні угоди про місцевих прикордонний рух з Польщею, Словаччиною та Угорщиною протягом 2007–2009 рр.

Реалізуючи ухвалений у Брюсселі 2010 р. План дій з лібералізації візового режиму, Україна прийняла близько 150 законів і підзаконних актів, які успішно імплементувала, та виконала всі необхідні 144 критерії у сферах безпеки документів, боротьби з організованою злочинністю, міграції, управління

кордонами, захисту прав та свобод людини. У межах реалізації цих критеріїв було.

Сьогодні співпраця України з ЄС у межах Угоди про асоціацію (2014) спрямована на подолання причин нелегальної міграції та торгівлі людьми, забезпечення права на притулок й сприяння інтеграції мігрантів, удосконалення управління кордонами тощо. Окрім цього, Україні потрібно посилити співпрацю у сфері міграції не тільки з центральними інституціями, а й з кожною країною – членом ЄС. Враховуючи неоднозначні процеси у цих країнах: неконтрольований потік біженців з країн Північної Африки та Близького Сходу, нестабільну економічну ситуацію, неоднозначне ставлення до вільного пересування громадян у рамках Шенгенської зони тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Брич В., Шушпанов П. Шляхи вдосконалення регулювання зовнішньої трудової міграції населення. *Україна: аспекти праці.* 2010. No 4. С. 28–30.

2. Вавpищук Н. Г. Міжнародна міграція робочої сили в контексті розширення Європейського Союзу : автореф. дис. … канд. екон. наук: 08.00.02 / НАН України; Інститут світової економіки і міжнародних відносин. Київ, 2007. 18 с.

3. Відякіна М. М. Перспективи формування глобальної моделі регулювання міжнародної міграції. *Економічний простір*. 2008. No 15. С. 13–24.

4. Власюк О. Вплив міжнародної міграції на сучасний розвиток України. *Міжнародна міграція та розвиток України в контексті європейської інтеграції:* зб. матеріалів міжнар. наук. конф. (Київ, 16 жовтня 2007 р.). Київ: Фоліант, 2008. С. 5–9.

5. Гайдуцький А. П. Економічні та соціальні передумови міжнародної міграції населення. *Економіка та держава*. 2011. No 7. С. 7–12.

6. Гнатюк Т. О. Міграційна політика України у її відповідності до практики Європейського Союзу: автореф. дис. … канд. політ. наук: 23.00.05 / Ін-т політ. і етнонац. досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. Київ, 2013. 16 с.

7. Горбачова І. Інституційні регулятори зовнішньої міграційної політики України. *Україна: аспекти праці*. 2014. No 4. С. 46–51.

8. Дженкова В. І., Левченко Л. М., Рєліна І. Є. Внутрішні та зовнішні виміри регулювання міграційних процесів. *Економічний простір*. 2009. No 24. С. 23–30.

9. Економічна енциклопедія: У трьох томах. Т. 2 / Редкол.: С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін. — К.: Видавничий центр «Академія», 2001. — 848 с

10. Зовнішні трудові міграції населення України / за ред. Е. М. Лібанової, О. В. Позняка. Київ: РВПС України НАНУ, 2002. 206 с.

11. Індиченко І. В. Міграційна політика України як складник зовнішньоекономічної стратегії: національний і міжнародний аспекти. *Сучасні питання економіки і права*. 2011. Вип. 2. С. 50–56.

12. Камінська Н. В., Васильченко Г. М. Теоретико-правові проблеми міграційної політики в умовах глобалізації та євроінтеграції. *Публічне право.* 2016. No 2 (22).

13. Капітон О. В., П'ятун В. В. Глобальні проблеми та міграційні процеси сучасного світу (на прикладі Канади). *ФКЖ*. 2010. No 34. С. 215–224.

14. Кислицина О. В. Концепція регулювання міжнародної трудової міграції України в умовах глобалізації. *Культура народов Причерноморья.* Симферополь: Межвуз. центр "Крым", 2011. No 197. С. 62–66.

15. Кислицина О. В. Міграційна політика як складова зовнішньої та внутрішньої політики держави. *Прометей*: регіон. зб. наук. праць з економіки. Донецьк: ДЕГІ, 2009. Вип. 1 (28). С. 96–98.

16. Кислицина О. В. Міграційна складова національної конкурентоспроможності української економіки. *Конкурентоспроможність економіки України: можливості, переваги, компетенції*: монографія / О. Б. Чернега, В. С. Білозубенко, О. В. Кислицина та ін. Донецьк: Ноулідж, 2010. Розд. 11. С. 446–461.

17. Костенко В. О. Актуальні проблеми міграційної політики та підходи до їх вирішення на прикладі Європейського Союзу. *Актуальні проблеми політики.* Одеса: НУ "ОЮА", 2015. Вип. 54.

18. Кочергіна Н. Міжнародна міграція робочої сили та її вплив на державну міграційну політику України. *Вісник Київ. нац. ун-ту ім. Т. Шевченка:* Економіка. 2009. Вип. 109. С. 23–27.

19. Краєвська О. Міграційна політика Європейського Союзу: політико-правовий аспект. *Грані*: наук.-теорет. і громад.-політ. альманах (вересень–жовтень 2011 р.). Дніпропетровськ, 2011. No 5 (79). С. 143–148.

20. Краєвська О. Політика Європейського Союзу у сфері туризму. *Європейський Союз: політика, економіка, право*: навч. посібник / за ред. Н. В. Антонюк, М. М. Микієвича. Львів, 2005. С. 292–300.

21. Краєвська О. Політика Європейського Союзу у сфері туризму: концептуальні засади та інституційні механізми: монографія. Львів: ЛНУ ім. Івана Франка, 2013. 276 с.

22. Краєвська О., Утко Г. Трансформація інституційно-правової системи ЄС за Лісабонським договором. *Вісник Львів. ун-ту*. Серія: міжнародні відносини. 2012. Вип. 30. С. 93–103.

23. Кривенко Ю. І. Міграційні процеси за умов глобалізації (соціально-філософський аспект). *Гілея*. 2010. No 39. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/f (дата звернення: 15.03.2015).

24. Кулик В. Внутрішні та зовнішні виміри регулювання міграційних процесів. *Гідна праця та трудова міграція в Україні*: матеріали міжнар. експерт. круглого столу (Київ, 25 листопада 2008 р.). Київ: Скайтек, 2009. С. 25–33.

25. Малиновська О. А. Мігранти, міграція та Українська держава : аналіз управління зовнішніми міграціями: монографія. Київ: Вид-во НАДУ, 2004. 236 с.

26. Малиновська О. А. Україна, Європа, Міграція: Міграції населення України в умовах розширення. Київ: Бланк-Прес, 2004. 171 с.

27. Малиновська О. А. Формування спільної міграційної політики Європейського Союзу. *Стратегічна панорама.* 2006. No 2. URL: http://www.niisp.org/ vydanna/panorama/issue.php?s=gupr0&issue=2006_2 (дата звернення: 23.09.2013).

28. Малиновська О. Міграційна політика в Україні: формування, зміст, відповідність сучасним вимогам. *Аналітична записка М1/2014*: інститут економ. досліджень та політ. консультацій. 18 с. URL: http://www.ier.com.ua/files//publications/Policy_Briefing_Series/PB_01_migration_2013_ukr.pdf (дата звернення:06.11.2015).

29. Малиновська О. Повернення українців в Україну як стратегічне завдання міграційної політики держави. *Українознавчий альманах*. 2012. Вип. 7. С. 98–101.

30. Марков І. Сучасні міграції у соціодинаміці глобалізованого суспільства: теоретичні аспекти постановки проблеми. *Українознавчий альманах*. Київ, 2012. Вип. 7. С. 4–14.

31. Марковська Г. Особливості регулювання міграційних процесів у рамках ЄС-15 та спільної міграційної політики ЄС. *Журнал європейської економіки ТНЕУ*. 2011. Т. 10. No 4. С. 394–404.

32. Мармазов В. Є., Піляєв І. С. Рада Європи: політико-правовий механізм інтеграції: навч. посіб. / ред. Ю. С. Шемшученко. Київ: Юридична книга, 2000. 467 с.

33. Метелев С. В. Криминальная миграция: характеристика и предупреждение: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.08 / Омский юридический институт. Омск, 1999. С. 12–13.

34. Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри. (Понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія та практика). *Енциклопеція* / упоряд. Римаренко; за ред. Ю. І. Римаренка. Київ: Довіра, 1998. 912 с.

35. Міграційні процеси в Україні: сучасний стан і перспективи / за ред. О. В. Позняка. Умань, 2007. 276 с.

36. Мусис Н. Все про спільні політики Європейського Союзу / пер. з англ. Київ: К.І.С., 2005. XIV с. 466 с.

37. Нагайчук В. І. Глобальні виклики та регіональні процеси на Близькому і Середньому Сході. *Глобалізація і сучасний міжнародний процес* / під ред. Б. Гуменюка, С. Шергіна. Київ: Ун-т "Україна", 2009. С. 318–355.

38. Нагорнова О. В. Державне регулювання трудової міграції в умовах ринкової трансформації економіки України. : автореф. дис. … канд. екон. наук: 08.00.03 / Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. Львів, 2008. 21 с.

39. Наумкіна С.М. Реформи в системі влади країн Центральної та Східної Європи на шляху посткомуністичної трансформації // Людина, суспільство, політика : актуальні виклики сучасності : матеріали ІІ міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 13-14 лютого 2015 року) */ За заг. ред. Д. В. Яковлева.* – Одеса, 2015. – С. 128-130.

40. Ніколаєвський В. М., Прохоренко Н. Є. Теоретико-методологічні засади вивчення міграції населення. *Вісник міжнар. слов'ян. ун-ту*. 2009. Т. 12. No 1. С. 34–39.

41. Овод В. Миграционные процессы в Крыму: история, проблемы, перспективы. Симферополь: Упр-е миграции при Совете министров А Р Крым, 1997. 41 с.

42. Оврамець М. А. Проблема регулювання міграції в сучасній європейській політиці. *Досягнення соціально-гуманітарних наук в сучасній Україні:* матеріали Другої всеукр. наук. конф. (28 квітня 2012 р.) / МОНМС України, Дніпропетровський нац. ун-т ім. О. Гончара. Дніпропетровськ, 2012. Ч. ІІІ. С. 14–16.

43. Окольски М. Миграционное давление на Европу. *Международная миграция населения: Россия и современный мир. Вынужденная миграция*. Москва: МАКС Пресс, 2001. Вып. 6. С. 46–55.

44. Ольшевська І. П. Міжнародна міграція людських ресурсів в умовах глобалізації: автореф. дис. … канд. екон. наук: 08.00.02 / Ін-т світ. економіки та міжнар. відносин. Київ, 2007. 20 с.

45. Оникиенко В. В., Поповкин В.А. Комплексное исследование миграционных процессов. *Анализ миграций населения УССР*. Москва: Статистика, 1973. 159 с.

46. Оснач О. Деякі аспекти визначення концептуальних засад та пріоритетів міграційної політики України. *Дослідження міжнародної економіки*: зб. наук. пр. Київ: ІСЕМВ НАН України, 2011. No 2 (67). С. 168–177.

47. Основи демографії: Посібник для студентів гуманітарних і суспільних факультетів вищих навчальних закладів / І. М. Прибиткова. Київ: АтрЕК, 1997. 256 с.

48. Павлова В. О. Формування міграційної політики України в поєднанні з міжнародною трудовою міграцією. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 72. С. 309–316.

49. Пашков М. Про безвізовий режим і українську євроінтеграцію / Центр Разумкова. URL: http://razumkov.org.ua/ukr/article.php?news_id=1329 (дата звернення: 06.11.2015).

50. Переведенцев В. И. Методы изучения миграции населения. Москва: Наука, 1975. 230 с.

51. Побєда Н. Міграція і пошуки нових взаємодій. *Проблеми міграції*. 1999. No 1. С. 14–18.

52. Позняк О. В. Проблеми формування міграційної політики України в сучасних умовах. *Демографія та соціальна економіка*. 2009. No 1. С. 20–28.

53. Позняк О. Групові міграції в Україні: сучасний стан, проблеми, перспективи. *Економічний часопис*. 2010. No 2. С. 34–48.

54. Про Концепцію державної міграційної політики: Указ Президента України від 30 травня 2011 р. No 622/2011. URL: http://www.dmsu.gov.ua/uk/pro-gmsu/pravova-informaciya/zagalnipolozhenna/ukaz-prezidenta-ukrani-pro-koncepciju-derzhavnoji-migracijnoji-politiki.html (дата звернення: 06.11.2015).

55. Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб: Закон України від 15.01.2008 …№ 116-VI *Офіційний портал ВРУ*. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/116–17 (дата звернення: 06.11.2015).

56. Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз: Закон України від 22.03.2013 …No 157-VII *Офіційний портал ВРУ*. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/117–17 (дата звернення: 06.11.2015).

57. Про схвалення Стратегії міграційної політики України на період до 2025 року: Постанова Каб. міністрів України від 12.07.2017…No 482-р. *Офіційний портал ВРУ*. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/482–2017-%D1%80/print (дата звернення: 06.11.2015).

58. Римаренко Ю.І. Міграційні процеси в сучасному світі світовий регіональний та національний виміри (Понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія та практика). Енциклопедія *За ред. Ю. Римаренка.— К.: Довіра,* 1998. — 912 с

59. Ровенчак О. А. Міжнародна міграція крізь призму її причин та наслідків. *Вісник Львів. ун-ту*: Сер. соціол. 2009. Вип. 3. С. 125–144.

60. Романюк М. Д. Міграції населення України за умов перехідної економіки: Методологія і практика регулювання. Львів: Світ, 1999. 292 с.

61. Співробітництво з Місією Європейської Комісії з надання допомоги в питаннях кордону в Україні та Республіці Молдова (EUBAM) URL: http://portugal.mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/european-integration/justice-freedom-security (дата звернення: 06.11.2015).

62. Співробітництво України та ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки. URL: http://portugal.mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/european-integration/justice-freedom-security (дата звернення: 06.11.2015).

63. Супруновський А. І. Міграційне право в системі права України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Нац. ун-т "Одеська юридична академія". Одеса, 2011. 195 с.

64. Тиндик Н. П. Адміністративно-правовий механізм регулювання міграції в Україні: автореф.дис. … д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 / Нац. ун-т Держав. подат. служби України. Ірпінь, 2009. 40 с.

65. Ткач В. Ю. Європейський ринок праці в системі міжнародної міграції трудових ресурсів. *Економіка АПК*. 2012, No 2. С. 138–143.

66. Трегубов О. С., Слоква М. Г. Порівняльний аналіз механізмів міграційної політики країн Європейського Союзу та України. *Проблеми та перспективи співпраці між країнами південно-східної Європи в рамках*

Чорноморського економічного співробітництва і ГУАМ: зб. наук. праць. Вінниця, 2014. С.

67. Угода між Кабінетом Міністрів України і Виконавчою владою Грузії про приймання і передачу осіб (реадмісію), які знаходяться на територіях держав незаконно. *Офіційний портал ВРУ*. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/268_050 (дата звернення: 07.11.2015).

68. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Турецької Республіки про реадмісію осіб. *Офіційний портал ВРУ*. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/792_053 (дата звернення: 07.11.2015).

69. Угода між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб. No 994_851 від 15.01.2008 р. *Офіційний портал ВРУ*. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_851 (дата звернення: 06.11.2015).

70. Угода між Урядом України і Урядом Латвійської Республіки про передачу і приймання осіб. *Офіційний портал ВРУ*. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/428_006 (дата звернення: 07.11.2015).

71. Угода між Урядом України і Урядом Республіки Польща про передачу і прийом осіб через спільний державний кордон. *Офіційний портал ВРУ*. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/616_170 (дата звернення: 07.11.2015).

72. Угода між Урядом України і Урядом Словацької Республіки про передавання і приймання осіб через спільний державний кордон. *Офіційний портал ВРУ*. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/ show/703_053 (дата звернення:).

73. Угода між Урядом України і Урядом Угорської Республіки про передачу і прийом осіб через спільний державний кордон. *Офіційний портал ВРУ*. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/348_317 (дата звернення: 06.11.2015).

74. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та європейським союзом і його державами-членами, з іншої сторони. 14.10.2013 р.

235 с. URL: http://sfs.gov.ua/diyalnist/mijnarodne-/normativno-pravovi-atty/115110.html (дата звернення: 06.11.2015).

75. Угода про заснування Європейського Співтовариства. *Європейський Союз: політика, економіка, право:* навч. посібник / за ред. Н. В. Антонюк, М. М. Миколаєвича. Львів : Львів. нац. ун-т ім. І. Франка, 2005. С. 331–446.

76. Угода про партнерство і співробітництво від 16 червня 1994 р. URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998D0149:EN:NOT (дата звернення: 06.11.2015).

77. Угода про функціювання Європейського Союзу. Консолідована версія в редакції Лісабонського договору. *Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору)*. Київ: К.І.С., 2010. С. 73–257.

78. Фогел Х. Є. Періодизація імміграційної політики Європейського Союзу: від витоків до сучасності. *Грані:* наук.-теор. і громад.-політ. альманах. 2017. Т. 20, No 2. С. 32–42.

79. Фогел Х. Європеїзація міграційної політики Польщі. *Вісник маріуп. держ. ун-ту.* Серія: Історія. Політологія. 2017. No 18. С. 389–399.

80. Фогел Х. Особливості міграційних потоків та підходи до їхнього регулювання в ЄС. *Вісник Львів. ун-ту*. Серія: Міжнародні відносини. 2015. Вип. 37. Ч. 3. С. 1–182.

81. Фогел Х. Сучасні проблеми міграційної політики ЄС . *Гілея*: наук. вісник. Зб. наук. праць. 2013. No 73. С. 352–353.

82. Хартія засадничих прав Європейського Союзу. *Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору)*. Київ: К.І.С., 2010. С. 485–501.

83. Хомра А. У. Определение и классификация форм миграции населения. *Демографические тетради.* 1974. Вып. 9. С. 260–269.

84. Хомра О. Структура і напрямки міграційних потоків населення України. *Економіка України*. 2010. No 3. С. 24.

85. Циркулярна міграція: нові підходи до старої концепції / І. Марков та ін. *Опрацювання концепції політики циркулярної міграції українців до ЄС у*

взаємодії експертних середовищ та аналітичних центрів України та ЄС: матеріали дослід. проекту. Львів, 2012. 48 с. 101.

86. Шамраєва В. М. Спільна міграційна політика ЄС в контексті євроінтеграційних устремлінь України. *Актуальні проблеми державного управління*. 2009. No 2. С. 305–312.

87. Шелюк В. Соціальна міграція: Етапи, функції, типи. *Перспективи*. 2001. No 3 (15). С. 45–50.

88. Юдина Т. Н. Социология миграций: учебное пособие. Москва: Академический Проект, 2006. С. 209.

89. Юськів Б. М. Європейська трудова міграція в умовах глобальної кризи: чинники і наслідки. *Науковий вісник ЧДІЕУ*. 2011. No 3. С. 289–293.

90. 2618th Council Meeting Justice and Home Affairs. Press release / Council of the European Union. [14615/04 (Presse 321)]. Brussels, 19 November 2004. 34 p.

91. Accompanying Document to the Proposal for a Council Directive on the Conditions of Entry and Residence of Third-Country Nationals for the Purpose of Highly Qualified Employment. Impact Assessment / Commission of the European Communities. COM(07) 1403. Brussels. 23 October 2007.

92. Acquisition of Greek Citizenship through Naturalisation and Other Provisions (in Greek) / Introductory Report to Draft Law on Entry and Residence of Aliens in the Greek Territory. Athens. URL: http://www.parliament.gr/ergasies/nomosxedia/ EisigisiEpitropon/E-allod.pdf (last accessed on 1 June 2006) (дата звернення: 21.04.2016).

93. Action Plan of the Commission on How Best to Implement the Provisions of the Treaty of Amsterdam on an Area of Freedom, Security and Justice – Text Adopted by the Justice and Home Affairs Council of 3 December 1998. *Official Journal of the European Communities*. C19. Luxemburg. 23 January 1999.

94. Action programme in favour of migrant workers and their families. COM(74) 2250. 14 December 1974.

95. Amended Proposal for a Council Directive on the Right to Family Reunification / Commission of the European Communities. COM(2000) 624. Brussels. 10 October 2000.

96. Amended Proposal for a Council Directive on the Right to Family Reunification / Commission of the European Communities. COM(02) 225. Brussels. 2 May 2002.

97. Amended Proposal for a Council Directive on the Right to Family Reunification / Council of the European Union. 11330. Brussels. 2 August 2001.

98. Amended Proposal for a Council Directive on the Right to Family Reunification / Council of the European Union. 11881. Brussels. 17 September 2001.

99. Amended Proposal for a Council Directive on the Right to Family Reunification / Council of the European Union. 13053. Brussels. 23 October 2002.

100. Aniol W. Poland's Migration and Ethnic Policies: European and German Influences. Warsaw: Friedrich Ebert Stiftung, 1996. 74 p.

101. Archiwalny wykaz prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów z okresu 1 września 2011 – 4 grudnia 2015. URL: https://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r1558,Plan-wdrazania-dla-dokumentu-Polityka-migracyjna-Polski-stan-obecny-i-postulowan.html (дата звернення)

102. Assoziation A. High Level Task Force on Skills and Mobility. Final Report / Commission of the European Communities. 14 December 2001. P. 28

103. Bach M. Die Europäisierung der nationalen Gesellschaft? Problem-stellungen und Perspektiven einer Soziologie der europäischen Integration. *Die Europäisierung nationaler Gesellschaften. Sonderheft 40/2000 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* / ed. M. Bach. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2000. P. 11–35.

104. Bade K., Bommes M. Migration und politische Kultur im NichtEinwanderungsland. *Migrationsreport 2000: Fakten, Analysen, Perspektiven* / K. Bade, R. Münz (eds). Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag, 2000. P. 163–204.

105. Baldwin-Edwards M. The Emerging European Union Immigration Regime: Some Reflections on Its Implications for Southern Europe. *Journal of Common Market Studies*. 1997. Vol. 35. No. 4. P. 497–519.

106. Balladur E. L´Europe autrement. - Paris, 2006.

107. Baldwin-Edwards M., Schain M. A. The Politics of Immigration: Introduction. *The Politics of Immigration in Western Europe* / M. Baldwin-Edwards, M. A. Schain, (eds). Ilford, Portland: Frank Cass & Co., 1994. P. 1–16.

108. Barbou des Places S., Oger H. Making the European Migration Regime: Decoding Member States' Legal Strategies. *European Journal of Migration and Law*. Vol. 6. Is. 4. 2004. P. 353–380.

109. Bauböck R. Global Justice, Freedom of Movement and Democratic Citizenship. *European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie*. Vol. 50. Is. 1. 2009. P. 1–31.

110. Birsl U. Migration und Migrationspolitik im Prozess der Europäischen Integration? Opladen: Leske und Budrich, 2005. 360 S.

111. Bitoulas A. Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2013. *Eurostat data in focus.* 2014. N 3. URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-14-003/EN/KS-QA-14-003-EN.PDF. (дата звернення: 05.02.2014)

112. Bogdandy A. V. Links Between National and Supra-national Institutions: A Legal View of a New Communicative Universe. *Linking EU and National Governance* / ed. B. Kohler-Koch. Oxford: Oxford University Press, 2003. P. 24–52.

113. Börzel T., Risse T. Conceptualizing the Domestic Impact of Europe. *The Politics of Europeanization* / K. Featherstone, C. Radaelli (eds). Oxford: Oxford University Press, 2003. P. 55–78.

114. Bös M., Wenzel U. Immigration and the Structure of Membership in the Modern Welfare State. *ZENAF Arbeits und Forschungsbericht. Zentrum für Nordamerika-Forschung.* Frankfurt a. M., 1996. P. 537-548

115. Boswell C. E U Immigration and Asylum Policy: From Tampere to Laeken and Beyond. *Briefing Paper News Series. The Royal Institute of International*

Affairs. No. 30, February 2002. URL: http://www.chathamhouse.org.uk/pdf/ briefing_papers/BP per cent2030.pdf (дата звернення 19.12.2013)

116. Boswell C. The "External Dimension" of EU Immigration and Asylum Policy. *International Affairs.* 2003. Vol. 79. No. 3. P. 619–638.

117. Boswell C. The Political Functions of Expert Knowledge: Knowledge and Legitimation in European Union Immigration Policy. *Journal of European Public Policy*. Vol. 15. No. 4. 2008. P. 471–488.

118. Boswell C., Geddes A. Migration and Mobility in the European Union. London, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011. XIV. 272 p.

119. Brunsson N. The Organization of Hypocrisy. Chichester: John Wiley & Sons, 1989. 242 p.

120. Bulmer S. J., Radaelli C. M., Bulmer S. J. The Europeanisation of National Policy? *Queen's Papers on Europeanisation*. 2004. No 1. P.338-3360

121. Byrne R., Noll G. G., Vedsted-Hansen J. New Asylum Countries? Migration Control and Refugee Protection in an Enlarged European Union. The Hague: Kluwer Law International, 2002.

122. Callovi G. Regulation of Immigration in 1993: Pieces of the European Community Jig-Saw Puzzle. *International Migration Review.* 1992. Vol. 26. No. 2. P. 353–372.

123. Carrera S. "Integration" as a Process of Inclusion for Migrants? The Case of Long-Term Residents in the EU. *Migration, Integration and Citizenship. A Challenge for Europe's Future*. Vol. II. The Position of Third Country Nationals in Europe / ed. H. Schneider. Maastricht: Forum Maastricht, 2005. P. 109–137.

124. Carrera S. The EU Border Management Strategy: Frontex and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands. *CEPS Working Documents*. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2007. March 22. No. 26. 35 p.

125. Carrera S., Guild E. The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum: Intergovernmentalism vs. Europeanisation? Security vs. Rights? *CEPS Policy Brief.* Brussels: CEPS, 2008. September. No. 170. 10 p.

126. Carrera S., Guild E. The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum: Intergovernmentalism vs. Europeanisation? Security vs. Rights? *CEPS Policy Brief*. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2008. No. 170.

127. Carrera S., Merlino M. State of the Art on the European Court of Justice Enacting Citizenship. *CEPS Special Report.* Brussels: Centre for European Policy Studies. 2009.

128. Cassarino J.-P. Readmission in the European Union. *Directorate General for Internal Policies European Parliament*. Brussels. 2010.

129. Cassarino J.-P., Lavenex S. EU Migration Governance in the Mediterranean Region: the Promise of (a Balanced) Partnership? *IEMed Mediterranean Yearbook*. Barcelona: IEMed, 2012. P. 284–288.

130. Caviedes A. Towards a European Model for High Skilled Labour Migration? *Migrants and Minorities: The European Response* / ed. A. Luedtke. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 2010. P. 61–81.

131. Cavounidis J. Migration in Southern Europe and the Case of Greece. *International Migration Review*, 2002. Vol. 40. No. 1. P. 45–70.

132. CEC (2004, 178) Proposal for a Council Recommendation to Facilitate the Issue by the Member States of Uniform Short-Stay Visas for Researchers from Third-Countries Travelling Within the European Community for the Purpose of Carrying Out Scientific Research / Commission of the European Communities. COM(04) 178. Brussels. 16 March 2004.

133. CEC (2004, 412) Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Study on the Links Between Legal and Illegal Migration / Commission of the European Communities. COM(04) 412. Brussels. 4 June 2004.

134. CEC Summary of Stakeholder Responses to the Green Paper on the Right to Family Reunification of Third-Country Nationals. Commission of the European Communities DG Home Affairs. Brussels. 11 May, 2012.

135. Cerna L. High-skilled Immigration and Challenges for the State. *The State Anglo-German Fellowship Programme Workshop*. Bremen. 7 May, 2010.

136. Cerna L. Towards an EU Blue Card? The Proposed Delegation of National High Skilled Immigration Policies to the EU-Level. *The International Studies Association (ISA) Annual Conference*. San Francisco. 26–29 March, 2008.

137. Checkel J. T. The Europeanization of Citizenship? *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change* / M. Caporaso, T. Cowles and T. Risse (eds). Ithaca, NY: Cornell University Press, 2001. P. 180–97.

138. Coleman N. European Readmission Policy. Third Country Interests and Refugee Rights. Leiden: Martin Nijhoff Publishers, 2009. 396 p.

139. Collett E. The EU Immigration Pact – From Hague to Stockholm, via Paris. *Policy Brief*. Brussels. October 2008.

140. Commenting on the Draft Presidential Decree for the Modification of Presidential Decree 61/99 Concerning the Procedure for the Recognition of Refugee Status (in Greek) / Greek Ombudsman. Athens, 2003. URL: http://www.synigoros.gr/reports/ pd_16_1999_eisagogi.doc (last accessed on 1 June 2006) (дата звернення: 21.04.2016).

141. Comments on the Draft Presidential Decree for the Modification of Provisions of Presidential Decree 61/1999 Concerning the Procedure for the Recognition of Refugee Status (in Greek) / Greek Ombudsman. Athens, 2002. URL: http://www.synigoros.gr/ reports/pd_16_1999.doc (last accessed on 1 June 2006) (дата звернення: 21.04.2016).

142. Commission Communication to the Council and the European Parliament on Immigration / Commission of the European Communities. COM(91) 1855. Brussels. 23 October, 1991.

143. Commission Communication to the Council. Guidelines for a Community Policy on Migration / Commission of the European Communities. COM(85) 48. Brussels. 7 March 1985.

144. Commission Decision of 8 July 1985. Setting up a Prior Communication and Consultation Procedure on Migration Policies in Relation to Non-Member Countries. COM(85) 381. Luxemburg. 8 July, 1985.

145. Commission of the European Communities Green Paper on a Community Return Policy on Illegal Residents. 10.4.2002, COM (2002) 175 final, Brussels.

146. Commission of the European Communities. *Eurobarometer*. *Public Opinion in the European Community*. Brussels. Spring 1993. No. 39.

147. Commission of the European Communities. *Eurobarometer*. *Public Opinion in the European Community*. Brussels. Autumn 1997. No. 48.

148. Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs: Policies. *EPP Group in the European Parliament.* URL: http://www.eppgroup.mobi/policies/libe/ policy-immigration_en.asp 204 (дата звернення: 10.02.2014)

149. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Immigration and Asylum Policies / Commission of the European Communities. COM(94) 23. Brussels. 23 February 1994.

150. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. A Mobility Strategy for the European Research Area / Commission of the European Communities. COM(01) 331. Brussels. 20 June 2001.

151. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. On an Open Method of Coordination for the Community Immigration Policy / Commission of the European Communities. COM(01) 387. Brussels. 12 July 2001.

152. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a common policy on illegal immigration / EU Commission. [COM (2001) 672 final]. Brussels, 15 November 2001. URL: http://www.statewatch.org/news/2001/nov/illimm672.pdf (дата звернення: 10.02.2014)

153. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community Immigration Policy / Commission of the European Communities. [COM(2000)757 final]. Brussels, 22.11.2000. 29 p.

154. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on an open method of coordination for the Community Immigration Policy / Commission of the European Communities. [COM(2001)387 final]. Brussels, 11.7.2001. 15 p.

155. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Towards a European Research Area / Commission of the European Communities. COM(2000) 6. Brussels. 18 January 2000.

156. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Commission's Action Plan for Skills and Mobility / Commission of the European Communities. COM(02) 72. Brussels. 13 February 2002.

157. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Immigration, Integration and Employment / Commission of the European Communities. COM(03) 336. Brussels. 3 June 2003.

158. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Strengthening the Cooperation with Third Countries in the Field of Higher Education / Commission of the European Communities. COM(01) 385. Brussels. 18 July 2001.

159. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Towards a Common Immigration Policy / Commission of the European Communities. COM(07) 780. Brussels. 5 December 2007.

160. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Delivering an Area of Freedom, Security and Justice for Europe's Citizens. Action Plan Implementing the Stockholm Programme / Commission of the European Communities. COM(10) 638. Brussels. 20 April 2010.

161. Communication from the Commission. More Research for Europe. Towards 3% of GDP / Commission of the European Communities. COM(02) 499. Brussels. 11 September 2002.

162. Communication from the Commission. Policy Plan on Legal Migration / Commission of the European Communities. COM(05) 669. Brussels. 21 December 2005.

163. Communication from the Commission. Withdrawal of Proposals Which Are No Longer of Topical Interest / Commission of the European Communities. COM(04) 542. Brussels. 6 August 2004.

164. Communication on Priority Actions for Responding to the Challenges of Migration: First Follow-up to Hampton Court / Commission of the European Communities. 30.11.2005, COM (2005c) 621 final, Brussels, 2005.

165. Communication on Regional Protection Programmes / Commission of the European Communities. 1.9.2005, COM (2005a) 388 final, Brussels, 2005.

166. Communication on the Thematic Programme for the Cooperation with Third Countries in the Areas of Migration and Asylum / Commission of the European Communities. 25.1.2006, COM (2006) 26 final, Brussels, 2006.

167. Communication on Wider Europe – Neighbourhood: a New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours / Commission of the European Communities. 11.3.2003a, SEC (2003a) 104 final, Brussels, 2003.

168. Conclusions from the Seville European Council. Council of the European Union Presidency. Brussels, 24.10.2002, Doc. 13463/02 POLGEN.

169. Conditions of Entry and Residence of Third-Country Nationals for the Purposes of Highly Qualified Employment. European Parliament Legislative Resolution of 20 November 2008 on the Proposal for a Council Directive on the Conditions of Entry and Residence of Third-Country Nationals for the Purposes of Highly Qualified Employment (COM(2007)0637). *Official Journal of the European Communities*. CE/2010/16/224 Luxemburg. 22 January 2010.

170. Consultation on Migration Policies via-a-vis Third Countries. Communication of the Commission to the Council. [COM (79) 115 final]. 23 March 1979. 21 p.

171. Cooperation with Third Countries in the areas of Migration and Asylum: Thematic Programme. 2011–2013. *Multi-Annual Strategy Paper*. 31 December 2013. URL: https://ec.europa.eu/europeaid/thematic-programme-cooperation-third-countriesareas-migration-and-asylum-2011-2013-multi-annual_en (дата звернення: 20.05.2014).

172. Cornelius W. A. Controlling Immigration: Limits of Government Intervention. *Controlling Immigration: a Global Perspective* / ed. by W. A. Cornelius, T. Tsuda, P. L. Martin and J. Hollifield. Stanford, Calif.: Stanford University Press, 2004. P. 3–48.

173. Council conclusions: Increasing the Impact of EU Development Policy: an Agenda for Change. *3166th Foreign Affairs Council meeting*. Brussels. 14 May, 2012. 5 p. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/130243.pdf (дата звернення: 20.05.2014)

174. Council Decision 2005/267/EC of 16 March 2005 establishing a secure web-based Information and Coordination Network for Member States' Migration Management Services. *Official Journal of the European Union*. L 83. 01.04.2005. P. 48–51.

175. Council Directive 2001/51/EC of 28 June 2001 supplementing the provisions of Article 26 of the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985. *Official Journal of the European Communities*. L 187, 10.07.2001. P. 45–46.

176. Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers. *Official Journal of the European Union*. L 31, 06.02.2003. P. 18–25.

177. Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004 on the residence permit issued to third–country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who

cooperate with the competent authorities. *Official Journal of the European Union*. L 261. 06.08.2004. P. 19–23.

178. Council Directive on the Right to Family Reunification / Council of the European Union. 6912. Brussels. 28 February 2003.

179. Council Regulation (EC) No. 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third–country national. *Official Journal of the European Union.* L 50, 25.02.2003. P. 1–10.

180. Council Resolution of 16 July 1985 on Guidelines for a Community Policy on Migration. *Official Journal of the European Communities*. C186Luxemburg 1985.

181. Council Resolution of 30 November 1994 on the Admission of ThirdCountry Nationals to the Territory of the Member States for Study Purposes. *Official Journal of the European Communities*. C274. Luxemburg, 1994.

182. Council Resolution of 4 March 1996 on the Status of Third-Country Nationals Residing on a Long-Term Basis in the Territory of the Member States. *Official Journal of the European Communities*. C80. Luxemburg, 1996.

183. Council Resolution of 9 February 1976 on an Action Programme for Migrant Workers and Members of their Families. *Official Journal of the European Communities*. C34. Luxemburg, 1976.

184. Dahlberg K. A. The EEC Commission and the Politics of the Free Movement of Labour. *Journal of Common Market Studies*. 1968. Vol. 6. No 4. P. 310–333.

185. Das neue Ausländerrecht. Alle Gesetze und Verordnungen zum Zuwanderungsgesetz / Frings D., Knösel Peter (eds). Frankfurt am Main: Fachhochschulverlag, 2005. 513 s.

186. De Bruycker P. Legislative Harmonization in European Immigration Policy. *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges /* R. Cholewinski., R. Perruchoud, E. MacDonald (eds). The Hague: T.M.C. Asser Press, 2007. P. 329–347.

187. De Bruycker. P. 2014. The Missed Opportunity of the “Ypres Guidelines” of the European Council Regarding Immigration and Asylum. MPC Blog. Debate Migration. URL: https://blogs.eui.eu/migrationpolicycentre/the-missed-opportunity-of-the-ypres-guidelines-of-the-european-council-regarding-immigration-and-asylum (дата звернення: 15.10.2015).

188. DeEuropeanization by Default? Germany’s EU Policy in Defense and Asylum / G. Hellmann et al. *Foreign Policy Analysis*. 2005. Vol. 1. P. 143–64.

189. Demeny P. Europe’s Immigration Challenge in Demographic Perspective. *Immigration and the Transformation of Europe* / C. Parsons, T. Smeeding, (eds). Cambridge: Cambridge University Press, 2006. P. 30–42.

190. Demographic Yearbook / United Nations, Department of International Economic and Social Affairs. 1985. 37th Issue. NewYork, 1977. P. 1043–1067.

191. Die Presse Blue Card soll kommen aber nur für je ein EU-Land. Vienna. 24 October, 2007.

192. Directive 2009/52/EC of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third–country nationals. *Official Journal of the European Union.* 30.06.2009. L 168. P. 24–32.

193. Dolowitz D. , D. Marsh. Learning from Abroad: the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance.* 2000. Vol. 13. No 1. P. 5–23

194. Draft Council Conclusions on Initiating Dialogue and Cooperation with Libya on Migration Issues / Council of the European Union. Doc No. 9413/1/05 REV 1 of 27 May 2005.

195. Draft Council Directive Concerning the Status of ThirdCountry Nationals Who Are Long-Term Residents / Council of the European Union. 10009. Brussels. 2 June 2003.

196. Duszczyk M., Lesińska M., Matuszczyk K. Upolitycznienie kwestii demograficznej (starzenia sięludności) w Polsce. *Studia i Materiały*. 2015. No 5. URL: http://migageing.uw.edu.pl/wpcontent/uploads/sites/36/2015/07/ SiM_05.pdf (дата звернення: 17.10.2016).

197. Ederlund L. From immigration policy to integration policy. Stockholm, 2007. 53 p

198. Eds. Immigration Policy and the Welfare System / Boeri T., G. Hanson, B. McCormick. Oxford: Oxford University Press, 2002.

199. Eironline Government Toughens Policy on Labour Immigration. *European Industrial Relations Observatory On-line*. 24 September 2002. URL: www.eurofound.europa.eu/eiro/ (дата звернення: 05.03.2014).

200. Eising R. Europäisierung und Integration. Konzepte der EU-Forschung. *Europäische Integration* / M. Jachtenfuchs, B. Kohler-Koch (eds). Opladen: Leske und Budrich, 2003. P. 387–416.

201. Employment, Economic Reforms and Social Cohesion – Towards a Europe Based on Innovation and Knowledge / European Council. 5256. Brussels. 12 January 2000.

202. Engler M. France. *Focus Migration. Country Profile*. Bonn, 2007. No. 2. URL: www.focus-migration.de (дата звернення: 07.04.2014).

203. Entry and Residence of Aliens in the Greek Territory. Acquisition of Greek Citizenship through Naturalisation (in Greek) / National Committee on Human Rights Additional Comments on the Draft Law. 8 January. Athens, 2001.

204. Entry and Residence of Aliens in the Greek Territory. Acquisition of Greek Citizenship through Naturalisation (in Greek). Report on the Draft Law / Scientific Committee of the Greek Parliament. 29 January. Athens, 2001.

205. Entwurf eines Berichts über ein EU Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration. Ausschuss der bürgerlichen Freiheiten, Justiz und Inneres / European Parliament. INI-2059. 28 June 2005.

206. Ersanilli, E. Netherlands. *Focus Migration. Country Profile*. No. 11. Bonn, 2007. URL: www.focus-migration.de (дата звернення: 07.04.2014).

207. EU action in the fields of migration and asylum / European Commission: MEMO/13/862 (Brussels, 9 October 2013). – P. 1-14. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-862_en.htm (дата звернення: 07.04.2014).

208. EU Action on Migratory Pressures – A Strategic Response / Council of the European Union. [Council doc. 8714/1/12 REV 1]. – Brussels, 23 April 2012. – 22 p.

209. EU adopts “Asylum package”: all eyes turned implementation / The European Council on Refugees and Exiles. URL: http://www.ecre.org/component/content/article/70–weekly–bulletin– articles/381–eu–adopts–asylum–package–all–eyes–turned–on–implementation.html (дата звернення: 07.04.2017).

210. EU Blue Card: Suggested Changes Will Undermine Potential Benefits. *Position Paper*. Brussels, 2008. July 16.

211. EU Communication on the Agenda for Change / European Commission. URL: https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/agendachange_ en (дата звернення: 07.04.2017).

212. EU Need for Immigrants Unshaken by Far-Right Gains. *Reuters News*. London. 16 May 2002.

213. EU response to the migration flows in North Africa and the Southern Mediterranean, in particular, in Lampedusa – Migration flows arising from instability: scope and role of EU foreign policy (debate) / European Parliament. Monday, 4 April 2011 Strasbourg. URL: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20110404&secondRef=ITEM-019&format=XML&language=EN (дата звернення: 07.04.2014).

214. Euractiv Irish Presidency Highlights Role of Education in Lisbon Strategy. Brussels. 19 January 2004. URL: www.euractiv.com (дата звернення: 07.04.2014).

215. Euractiv Summit to Back Immigration Policy Overhaul. Brussels. 15 October 2008, URL: www.euractiv.com (дата звернення: 07.04.2014).

216. Europe in Figures. *Yearbook*. 2011. Luxemburg.

217. Europe Unbound. Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union / ed. J. Zielonka. London: Routledge. 2002.

218. European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Council and Commetee on Regions / European Commission. [COM(2011)455 final. SEC(2011)957 final]. – Brussels, 20.07.2011. – 13 p.

219. European Asulum Support Office. URL: http://easo.europa.eu/ (дата звернення: 07.04.2016).

220. European Commission Proposal for a Council Regulation on the Establishment of a Regime of Local Border Traffic at the External Land Borders of the Member States. COM 502 final. 2003.

221. European Commission: Central Library: ECLAS. URL: http://ec.europa.eu/eclas/F?func=file&file_name=findb&local_base=ECLAS&con_lng=eng (дата звернення: 08.03.2016).

222. European Pact on Immigration and Asylum (latest draft). [Doc. 12626/08 thy/GBK/mce]. – 14 p. URL: http://eapmigrationpanel.org/files/pages/20198/1.pdf 253 (дата звернення: 07.04.2014).

223. European Parliament resolution on the pressure exerted by Russia on Eastern Partnership countries (in the context of the upcoming Eastern Partnership Summit in Vilnius) (2013/2826(RSP)) / European Parliament. 10.9.2013 [Електронний ресурс] URL: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference= P7-RC2013-0389&language=EN (дата звернення: 07.10.2014).

224. European Parliament. List of committees. URL: http://www.europarl.europa.eu/committees/en/full-list.html (дата звернення: 10.04.2017).

225. European Union. Official documents. URL: http://europa.eu/publications/official-documents/index_en.htm (дата звернення: 07.10.2013).

226. EU-Turkey Statement / Europeam Council. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/policies/migratory-pressures/countries-origin-transit/eu-turkey-statement/# (дата звернення: 17.12.2017).

227. Evans A. Third Country Nationals and the Treaty on European Union. *European Journal of International Law*. Vol. 5. No 1. 1994. P. 199–219.

228. Explanatory Report to Draft Law on 'Entry, Residence and Social Integration of Third Country Nationals in the Greek Territory' (in Greek) / Greek Ministry of Interior, Public Administration and Decentralization. Athens, 2005. URL: http://www.parliament.gr/ergasies/nomosxedia/EisigisiEpitropon/E-IPIKOI-eis.pdf (last accessed on 1 June 2006) (дата звернення: 07.04.2014).

229. Extraterritorial Immigration Control. Legal Challenges / Ryan B., V. Mitsilegas, (eds). Leiden: Martin Nijhoff Publishers, 2010.

230. Fakiolas R. Greece. Asylum and Immigration Policies in the European Union / ed. S. Angenendt. Berlin: Europa Union Verlag, 1999. P. 193–216.

231. Favell A., Geddes A. European Integration, Immigration and the Nation State: Institutionalising Transnational Political Action? *EUI Working Papers*. Florence: European University Institute, 1999/32. URL: http://hdl.handle.net/1814/1637 (дата звернення: 07.04.2014).

232. Favell A., Hansen R.. Markets against Politics: Migration, EU Enlargement and the Idea of Europe. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 2002. Vol. 28. No 4. P. 581–601.

233. Fellmer S. Europäische Migrationspolitik gegenüber Drittstaatsangehörigen. Ein klubtheoretischer Deutungsansatz zum Vergemeinschaftungswillen der Nationalstaaten. *Migrations- und Integrationsprozesse in Europa. Vergemeinschaftung oder nationalstaatliche Lösungswege?* / eds. U. Hunger, C. M. Aybek, A. Ette,I. Michalowski. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008. P. 101–122.

234. Fight Illegal Immigration but Defend Free Movement Inside the EU, EPP's Weber says. *EPP*. 2014, 29 Jan. URL: http://epp.synapticdigital.com/Latest-stories/fight-illegal-immigration-butdefend-free-movement-inside-the-eu-epps-

weber-says/s/d9bd83e4-1f68-463f-86c8d51e46141ba3 (дата звернення: 07.04.2014).

235. Finnemore M. Norms, Culture and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism. *International Organization*. 1996. Vol. 50. No. 2. P. 309–333.

236. First Annual Report on Immigration and Asylum accompanying the Report from the Commission to the European Parliament and the Council: Commission staff working paper of 6 May 2010. [SEC(2010) 535 final]. – Brussels, 06.05.2010. – 48 p.

237. Fischer A., Nicolet S., Sciarini P..Europeanisation of a Non-EU Country: the Case of Swiss Immigration Policy. *West European Politics.* 2002. Vol. 25. No 4. P. 143–170.

238. Fletcher M. EU Governance Techniques in the Creation of a Common European Policy on Immigration and Asylum. *European Public Law*. 2003. Vol. 9. No. 4. P. 533–562

239. Fogel Ch. Polityka migracyjna w kontekscie intergacji europejskei. Opole: Instytut Politilogii Universytetu Opolskiego, 2016. P. 124-143.

240. Fogel Kh. The Impact of Migration and Visa Policy of the EU on the Development of Cross-border Cooperation in Field of Tourism between Ukraine and Poland. *Studia Periegetica*. Nr 2(18). 2017. P. 35-45.

241. Fogel Kh. The multistage nature of labour migration from Eastern and Central Europe (experience of Ukraine, Poland, United Kingdom and Germany (during the 2002-2011 period). *Eastern Journal of European Studies*. 2015. Vol. 6. Is. 2. P. 55-77.

242. Follow-up to the Regional Conference to Address the Problems of Refugees, Displaced Persons, Other Forms of Involuntary Displacement and Returnees in the Countries of the Commonwealth of Independent States and Relevant Neighbouring States. Report of the Secretary General/ United Nations General Assembly (UNGA). Doc. A/58/281 of 14.8.2003.

243. Foreigners Living in the EU Are Diverse and Largely Younger than the Nationals of the EU Member States. *Eurostat.* 45/2010. Luxemburg.

244. Fouse M. An Assessment of European Union Immigration Cooperation: The Tampere Program, the Determinants of Progress, and Prospects for Future European Union Immigration Cooperation. *American Political Science Association (APSA) Annual Meeting*. Chicago, 2004, 2–5 September.

245. Frattini F. The Green Paper on an EU Approach to Managing Economic Migration. *The Institute of European Affairs*, Dublin 20 June 2005 / Commission of the European Communities. *Press Release SPEECH*. 05/364. 2005.

246. Freeman G. P. Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States. *International Migration Review.* 1995. Vol. 29. No. 4. P. 881–902.

247. FRONTEX – the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. *EaP Panel on Migration and Asylum.* 24.11.2010. URL: http://eapmigrationpanel.org/page18253.html (дата звернення: 15.11.2016).

248. Frontex Budget 2013. 04.11.2013. URL: http://www.frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Budget/Budget_2013.pdf (дата звернення: 15.11.2016).

249. Frontex Budget 2014. 14.02.2014. URL: http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Budget/Budg et_2014.pdf (дата звернення: 15.11.2016).

250. Frontex Budget 2017. 17.08.2017. URL: http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Budget/Budget_2017_N2.pdf (дата звернення: 16.10.2017).

251. Frontex' Programme of Work 2014 [Reg. No 1899/05/02.2014]. 135 p. URL: http://www.statewatch.org/news/2014/mar/eu-frontex-wp-2014.pdf (дата звернення: 15.11.2016).

252. Geddes A, Acosta Arcarazo, D. The Development. Application and Implications of an EU Rule of Law in the Area of Migration Policy. *Journal of Common Market Studies.* 2013. Vol. 51. No. 2. P. 179–193.

253. Geddes A. Europe's Border Relationships and International Migration Relations. *Journal of Common Market Studies.* 2005. Vol. 43. No 4, P. 787–806.

254. Geddes A. Getting the Best of Both Worlds? Britain, the EU and Migration Policy. *International Affairs*. 2005. Vol. 81. No 4. P. 723–740.

255. Geddes A. Immigration and European Integration. Beyond Fortress Europe? Manchester: Manchester University Press, 2008. 217 p.

256. Geddes A. Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe? Manchester: Manchester University Press, 2000. 208 p.

257. Geddes A. The Politics of Migration and Immigration in Europe. London: Sage Publications, 2003. XII+220 p.

258. Geddes A. The Representation of "Migrants' Interests" in the European Union. *Journal of Ethnic and Migration Studies.* 1998. Vol. 24. No 4. P. 695–713.

259. Geddes A. Thin Europeanisation. The Social Rights of Migrants in an Integrating Europe. *Immigration and Welfare. Challenging the Borders of the Welfare State* / M. Bommes, A. Geddes (eds). London and New York: Routledge, 2003. P. 209–226

260. Geiger M., Pécoud A. The Politics of International Migration Management. *The Politics of International Migration Management. Migration Minorities and Citizenship* / M. Geiger, A. Pécoud (eds). Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010. P. 1–20.

261. Giesler V., Wasser D. Das neue Asylrecht: Die neuen Gesetzestexte und internationalen Abkommen mit Erläuterungen. Cologne: Bundesanzeiger. 1993. 307 p.

262. Givens T., Luedtke A. The Politics of European Union Immigration Policy: Institutions, Salience, and Harmonization. *The Policy Studies Journal*. 2004. Vol. 32. No 1. P. 145–165.

263. Global Approach to Migration and Mobility. *The Eastern Partnership Panel on Migration and Asylum*. URL: http://eapmigrationpanel.org/page40395.html (дата звернення: 15.11.2016).

264. Grabbe H. European Union Conditionality and the “Acquis Communautaire”. *International Political Science Review*. 2002. Vol. 23. No 3. P. 249–268

265. Grabbe H. Regulating the Flow of People across Europe. *The Europeanization of Central and Eastern Europe* / eds. F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier. Ithaca, New York: Cornell University Press, 2005. P. 112-134

266. Grabbe H. Stabilizing the East while Keeping out the Easterners: Internal and External Security Logics in Conflict. *Migration and the Externalities of European Integration* / S. Lavenex, E. M. Uçarer (eds). Lanham, Md: Lexington Books, 2002. P. 91–104.

267. Greece to Build Border Fence to Deter Illegal Immigrants. *The New York Times*. 2012, February 6. URL: https://www.nytimes.com/2012/02/07/world/europe/greece-to-build-fence-onturkish-border-to-curb-illegal-immigrants.html?_r=1& (дата звернення: 18.10.2016).

268. Green Paper on an EU Approach to Managing Economic Migration / Commission of the European Communities. COM(04) 811. Brussels. 11 January 2004.

269. Green Paper on the Right to Family Reunification of ThirdCountry Nationals Living in the European Union / Commisssion of the European Communities. COM(11) 735. Brussels. 15 November 2011.

270. Grenzregime / S. Hess, B. Kasparek (eds). Berlin. 2010. p. 23-40

271. Guild Eds. Controlling Frontiers. Free Movement into and within Europe. Aldershot: Ashgate, 2005. 283 p.

272. Guiraudon V. European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping. *Journal of Common Market Studies*. 2000. Vol. 38. No 2. P. 251–71.

273. Guiraudon V. International Human Rights Norms and their Incorporation: the Protection of Aliens in Europe. *European Institute. European Forum Working Paper*. Florence: European University Institute, 1998. No 4.

274. Guiraudon V. The Constitution of a European Immigration Policy Domain: A Political Sociology Approach. J*ournal of European Public Policy*. 2003. Vol. 10. No 2. P. 263–282.

275. Guiraudon V., Lahav G. A Reappraisal of the State Sovereignty Debate. The Case of Migration Control. *Comparative European Politics*. 2000. Vol. 33. No 2. P. 163–195.

276. Gümüs Y. K. EU Blue Card Scheme: The Right Step in the Right Direction? *European Journal of Migration and Law.* 2010. Vol. 12. No 4. P. 435–453.

277. Haas E. B. The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950–1957. London: Steven & Sons, 1958. 552 p.

278. Haas de, H. Engaging Diaspora: How governments and development agencies can support diaspora involvement in the development of origin countries (*Oxford: International Migration Institute & Oxfam Novib*, June 2006)

279. Hailbronner K. Ausländer und Asylrecht. Heidelberg: C. F. Müller, *'DeEuropeanization by Default? Germany's EU Policy in Defense and Asylum'. Foreign Policy Analysis*, 2005.Vol. 1: 143-64

280. Hailbronner K. The Treaty of Amsterdam and Migration Law. *European Journal of Migration and Law.* 1999. Vol. 1. No 1. P. 9–27.

281. Hammar T. Legal Time of Residence and the Status of Immigrants. *From Aliens to Citizens. Redefining the Status of Immigrants in Europe* / ed. R. Bauböck. Aldershot: Ashgate, 1994. P. 187–197.

282. Harmonization of National Policies on Family Reunification / Ad Hoc Group Immigration of the Council of the European Union. 2828/1. Brussels. 1993.

283. Héritier A. Explaining Institutional Change in Europe. Oxford: Oxford University Press, 2007. 249 p.

284. Hix S., Hoyland B. The Political System of the European Union. 3-rd ed. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2011. 448 p.

285. *Hoffman,*. Stanley. 1966: *Obstinate*. or. *Obsolete*? The. Fate. of. the. Nation-State. and. the. Case. of. Western. Europe,. aus: Daedalus,. 95/3,. S. 862-915

286. Hollifield J. Immigration and the Politics of Rights: the French Case in Comparative Perspective. *Immigration and Welfare: Challenging the Borders of the Welfare State* / M. Bommes, Andrew Geddes (eds). London: Routledge, 2000.

287. Huysmans J. The European Union and the Securitization of Migration. *Journal of Common Market Studies*. 2000. Vol. 38. No 5. P. 751–77.

288. Iglesias S. Free Movement of Third Country Nationals in the European Union? Main Features, Deficiencies and Challenges of the New Mobilty Rights in the Area of Freedom, Security and Justice. *European Law Journal*, 2009. Vol. 15. No 6. P. 791–805.

289. Iglicka K., Kaz´mierkiewicz P., M. Mazur-Rafal. Managing Immigration. The Case and Experience of Poland in the Context of Relevant Directives of the European Commission. *Report for the Migration Policy Group in Brussels*. 2003.

290. Immigration and Asylum Law of the EU: Current Debates / eds by J.-Y. Carlier, P. De Bruycker. Brussels: Bruylant, 2005. 681 p.

291. Intercultural cities: governance and policies for diverse communities. *Council of Europe: Online resources.* URL: http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/Cities/ICCOutcomes_en.pdf (дата звернення: ...).

292. International Migration Branch / International Labour Organization (ILO). URL: http://www.ilo.org/migrant/lang— en/index.htm 286 (дата звернення: 15.11.2014).

293. International Organisation for Migration. URL: http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home.html (дата звернення: 25.11.2013).

294. International Organization for Migration (IOM) (2005) 'Facts and Figures', March, URL: http://www.iom.int/en/pdf %5Ffiles/who/iom %5Ffacts %5Fand %5Ffigures %5Fmar05.pdf (дата звернення: 25.11.2013).

295. Interview with Dragutin Mate, Slovenian Minister of Interior: “Some Countries Have Serious Doubts about the Blue Card” / Europe Information Service. Brussels. 18 January 2008.

296. Introductory Report to Draft Law on Entry and Residence of Aliens in the Greek Territory. Acquisition of Greek Citizenship through Naturalisation and Other Provisions (in Greek) / Greek Ministry of Interior, Public Administration and Decentralization. 2001. URL: http://www.parliament.gr/ergasies/nomosxedia/EisigisiEpitropon/E-allod.pdf

297. Jachtenfuchs M. Deutsche Europapolitik: Vom abstrakten zum konkreten Föderalismus. *Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung* / M. Knodt, B. Kohler-Koch (eds). Frankfurt am Main: Campus, 2000. P. 85–109.

298. Jileva E. Larger than the European Union: the Emerging EU Migration Regime and Enlargement. *Migration and the Externalities of European Integration* / S. Lavenex, E. M. Uçarer (eds). Lanham, Md: Lexington Books, 2002. P. 75–89.

299. Joppke C. Immigration and the Nation-State: the United States, Germany and Great Britain. New York: Oxford University Press, 1999. 364 p.

300. Justice and home affairs (JHA) [Council configurations] / Council of the European Union. – URL: http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/justice-et-affairesinterieures-(jai)?lang=en (дата звернення: 25.11.2013).

301. Kaczmarczyk P., Tyrowicz J.Winners and Losers among Skilled Migrants: The Case of Post-Accession Polish Migrants to the UK. IZA Discussion Papers. No 9057. URL: http://hdl.handle.net/10419/111510 (дата звернення: 25.11.2013).

302. Katzenstein P. J. Gezähmte Macht: Deutschland in Europa. *Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung* / M. Knodt, B. Kohler-Koch (eds). Frankfurt am Main: Campus, 2000. S. 57–84.

303. Kelley J. Ethnic Politics in Europe: the Power of Norms and Incentives. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

304. Keohane R.O., Nye J.S., Power and Interdependence: World Politics in Transition. Boston: Little, Brown, Jr. 1977. 273 p.

305. Kępińska E., Stola D. Migration Policy and Politics in Poland. *Migration in the New Europe: East–West Revisited* / A. Górny, P. Ruspini. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2004. P. 159–76.

306. Kessler M. Europäische Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik: Initiativen des Europäischen Parlaments. *Gesprächskreis Arbeit und Soziales 97* / ed. F. Ebert Stiftung. Bonn, 2001. P. 47–60.

307. Kirisci K. Immigration and Asylum Issues in EU–Turkish Relations: Assessing EU's Impact on Turkish Policy and Practice. *Migration and the Externalities of European Integration* / S. Lavenex, E. M. Uçarer (eds). Lanham, Md: Lexington Books, 2002. P. 125–42.

308. Klaauw J. van der. European Asylum Policy and the Global Protection Regime: Challenges for UNHCR. *Migration and the Externalities of European Integration* / S. Lavenex, E. M. Uçarer (eds). Lanham, Md: Lexington Books, 2002. P. 33–53.

309. Klos C. Rahmenbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten der europäischen Migrationspolitik. Konstanz: Hartung-Gorre. 1998.

310. Knill C. Die EU und die Mitgliedsstaaten. *Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte* / K. Holzinger et al. (eds). Paderborn, Munich: Schöningh, 2005. P. 153–80.

311. Kolb H. "War for Students?" – Über Einwanderungssozialismus, marktwirtschaftliche Konsequenzen und die 'Remigrationisierung' ausländischer Studierender. *Herausforderung Migration. Perspektiven der vergleichenden Politikwissenschaft* / S. Baringhorst, J. F. Hollifield, U. Hunger (eds). Berlin: LIT Verlag, 2006. P. 105–125.

312. Korys I. Migration Trends in Selected EU Applicant Countries. Vol. III: Poland. Dilemmas of a Sending and Receiving Country. Vienna: International Organization for Migration, 2004.

313. Kraier A., Jandl M., Hofmann M. The evolution of EU migration policy and implications for data collection. *THESIM: Towards harmonised European statistics on international migration* / ed. M. Poulain. Louvain-la-Neuve: Presses universitaires de Louvain, 2006. P. 35–75

314. Kupiszewska D., Wisniowski A. Availability of statistical data on migration and migrant population and potential supplementary sources for data estimation. Report for MIMOSA project. *Availableat*. 2009 URL: http://mimosa.gedap.be/Documents/Mimosa_2009.pdf (дата звернення 25.02.2014).

315. Kuptsch C. Students and Talent Flow The Case of Europe: From Castle to Harbor? *Competing for Global Talent* / C. Kuptsch, E. F. Pang (eds).. Geneva: International Institute for Labour Studies, 2006. P. 33–61.

316. Labour immigration policy in the EU: a renewed agenda for Europe 2020 / S. Carrera, A.F. Atger,. E. Guild, D. Kostakopoulou. *CEPS Policy Brief.* 2011. April 3. No. 240.

317. Lachat R., Kriesi H. Supply Side: The Positioning of the Political Parties in a Restructuring Space. *West European Politics in the Age of Globalization* / H. Kriesi, E. Grande, R. Lachat et al. (eds). Cambridge: Cambridge University Press, 2008. P. 267–295.

318. Lahav G. Immigration and Politics in the New Europe. Reinventing Borders. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

319. Laube L., Roos C.“A Border for the People”? Narratives on Changing Eastern Borders in Finland and Austria. *Journal of Borderland Studies*, 2010. Vol. 25. No 3/4. P. 31–49.

320. Laursen F. Explaining the Intergovernmental Conference on Political Union. *The Intergovernmental Conference on Political Union. Instutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Community* / F. Laursen, S. Vanhoonacker (eds). Dordrecht: Martin Nijhoff, 1992. P. 229–248.

321. Lavenex S. Asylum Policy. *Europeanisation: New Research Agendas* / P. Graziano, M. Vink (eds). London: Palgrave Macmillan (forthcoming). 2006.

322. Lavenex S. Asylum, Immigration, and Central-Eastern Europe: Challenges to EU Enlargement. *European Foreign Affairs Review*. 1998. Vol. 3, Is. 2. P. 275–294.

323. Lavenex S. EU external governance in "wider Europe". *Journal of European Public Policy*. 2004. Vol. 11. Is. 4. P. 680–700.

324. Lavenex S. EU External Governance in Wider Europe. *Journal of European Public Policy*. 2004. Vol. 11. No. 4. P. 680–700.

325. Lavenex S. Justice and Home Affairs. Communitarization with Hesitation. *Policy-Making in the European Union* / H. Wallace, M. A. Pollack, A. R. Young (eds). Oxford: Oxford University Press, 2010. P. 457–477.

326. Lavenex S. Migration and the EU's new eastern border: between realism and liberalism. *Journal of European Public Policy*. 2001. Vol. 8. No. 1. P. 24–42.

327. Lavenex S. Safe Third-Countries. Extending EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe. Budapest and New York: Central European University Press, 1999. P. 76-89

328. Lavenex S. The Europeanisation of Refugee Policies. Between Human Rights and Internal Security. Aldershot, Burlington: Ashgate Publishing, Ltd., 2001. X, 235 p.

329. Lavenex S. The External Face of Europeanization: Third Countries and International Organizations. *The Europeanization of Migration Policies* / A. Ette, T. Faist (eds.). – London: Macmillan, 2007. – P. 246-264.

330. Lavenex S. Towards an International Framework for Labour Mobility? The General Agreement on Trade in Services (GATS). *Organisational Recruitment and Patterns of Migration. Interdependencies in an Integrating Europe. IMIS-Beiträge* / M. Bommes, K. Hoesch, U. Hunger, H. Kolb (eds). Special Issue 25/2004. Osnabrück: Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien, 2004. P. 23–45.

331. Lavenex S., Schimmelfennig F. EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics. *Journal of European Public Policy*. September 2009. Vol. 16, No. 6 . P. 791-812.

332. Lavenex S., Wagner W. Which European Public Order? Sources of Imbalance in the European Area of Freedom. *Security and Justice. European Security*, 2007. Vol. 16. No 3–4. P. 225–243.

333. Lavenex S., Wallace W. Justice and Home Affairs. Towards a "European Public Order"? *Policy-Making in the European Union* / H.Wallace, W. Wallace, M. A. Pollack (eds). Oxford: Oxford University Press, 2005. P. 437–480.

334. Leibfried S., Pierson P. European Social Policy. *ZeS-Arbeitspapier*. Vol. 15/99. Zentrum für Sozialpolitik. Bremen University. 1999.

335. Lindberg L. N. The Political Dynamics of European Economic Integration. Stanford: Stanfor University Press, 1963. 367 p.

336. Lodziński S. Problemy polityki migracyjnej Polski w latach 1989–1998 (czerwiec) a nowa ustawa o cudzoziemcach [Problems of the Polish Migration Policy 1989–1998 and the New Law on Aliens]. *Report.* No. 47. Warsaw: Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmu RP, 1998. P.

337. Loescher G. The European Community and Refugees. *International Affairs*. 1989. Vol. 65. No 4. P. 617–636.

338. Luedtke A. The European Union Dimension: Supranational Integration, Free Movement of Persons, and Immigration Politics. *Immigration and the Transformation of Europe* / C. Parsons, T. Smeeding, (eds). Cambridge: Cambridge University Press, 2006. P. 419–441.

339. Luedtke A. Uncovering European Union Immigration Legislation: Policy Dynamics and Outcomes. *International Migration*. 2011. Vol. 49. No 2. P. 1–27.

340. Luedtke A., Humphreys C., Givens T., R. Case. Evans Introduction: Regulating the New Face of Europe. *Migrants and Minorities in Europe* / ed. A. Luedtke,. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 2010. P. 2–36.

341. Maguid A. Migration Policies and Socio-Economic Boundaries in the South American Cone. *Migration withouth Borders. Essays on the Free Movement of People* / A. Pécoud, P. De Guchteneire (eds). Paris and New York: UNESCO and Berghahn Books, 2007. P. 259–280.

342. Majone G. The European Community between Social Policy and Social Regulation. *Journal of Common Market Studies.* 1993. Vol. 31 No 2. P. 153–170.

343. Manners I. Normative Power Europe: a Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies.* 2002. Vol. 40. No 2. P. 235–258.

344. Mastenbroek E. EU Compliance: Still a "Black Hole"?. *Journal of European Public Policy.* 2005. Vol. 12. No. 6. P. 1103–1120.

345. Mau S. Die Politik der Grenze. Grenzziehung und politische Systembildung in der Europäischen Union. *Berliner Journal für Soziologie.* 2006. 16. No 1. P. 115–132.

346. Mau S., Brabandt H., Laube L., Roos C. Liberal States and Freedom of Movement. Selective Borders, Unequal Mobility. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012. 262 p.

347. Mau S., Laube L., Roos C., Wrobel S. Grenzen in einer globalisierten Welt. Selektivität, Internationalisierung, Exterritorialisierung. *Leviathan*. 2008. Vol. 36. No 1. P. 123–148.

348. Mau S., Verwiebe R. European Societies: Mapping Structure and Change. Bristol: Olicy Press, 2010.

349. Maurer A., Mittag J., Wessels W. National Systems' Adaptation to the EU System: Trends, Offers, and Constraints *Linking EU and National Governance* / ed. B. Kohler-Koch. Oxford: Oxford University Press, 2003. P. 53–81.

350. Mavrodi G. The Other Side of "Fortress Europe". Policy Transfers in the EU and the Liberalising Effects of EU Membership on Greek Immigrant Policy. *COMCAD Working Papers 89.* Centre on Migration Citizenship and Development. University of Bielefeld. 2010..

351. Mayers E. Multilateral Cooperation, Integration and Regimes: The Case of International Labor Mobility. *Working Paper*. The Center for Comparative Immigration Studies. San Diego. 2002. No. 61.

352. McCormick J. European Union Politics. London: Palgrave Macmillan, 2011. 384 p.

353. Mechanisms of Immigration Control: a Comparative Analysis of European Regulation Policies / eds by G. Brochmann, T. Hammar. Oxford, New York: Berg, cop., 1999. 342 p.

354. Melis B. Negotiating Europe's Immigration Frontiers. The Hague: Kluwer Law International, 2001.

355. Menz G. Patterns in EU Labour Immigration Policy: National Initiatives and European Responses. *Journal of Ethnic and Migration Studies.* 2002. Vol. 28. No 4. P. 723–742.

356. Menz G. Stopping, Shaping and Moulding Europe: Two-Level Games, Non-state Actors and the Europeanization of Migration Policies. *Journal of Common Market Studies.* 2010. Vol. 49. No 2 P. 437–462.

357. Menz G. The Political Economy of Managed Migration. Nonstate Actors, Europeanization, and the Politics of Designing Migration Policies. Oxford: Oxford University Press, 2009.

358. MEPs approve funds for asylum, migration and border surveillance until 2020. Plenary Session [Press release − Justice and home affairs − 13-03-2014] / European Parliament. URL: http://www.europarl.europa.eu/news/en/newsroom/content/20140307IPR38402/html/MEPs-approve-funds-for-asylum-migrationand-border-surveillance-until-2020 (дата звернення: 25.15.2014).

359. Messina A. M. The Logics and Politics of Post – WWII Migration to Western Europe. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

360. Meyers E. International Immigration Policy: A Theoretical and Comparative Analysis. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004.

361. Meyers E. Theories on International Immigration Policy. *A Comparative Analysis. International Migration Review.* 2000. Vol. 34. No 4. P. 1245–1282.

362. Migration and Asylum Law and Policy in the European Union. *FIDE 2004 National Reports* / ed. by I. Higgins. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. 476 s.

363. Migration and Asylum Management Challenges for Countries Along the Enlarged European Union Border. *Cross-Border Cooperation/Söderköping Process*.

Kiev, 7–8 July. Conference materials. 2003. URL: http://soderkoping.org.ua/site/page108.html (дата звернення: 10.02.2014).

364. Migration and the Externalities of European Integration / S. Lavenex, E. M. Uçarer (eds). Lanham: Lexington Books. 2002.

365. Migration into the EU: Main Determinants and Economic Impact / Commission of the European Communities. COM(07) ECFIN/E3. Brussels. 16 October 2007.

366. Migration und Integration – Erfahrungen natzen, neues wagen / Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration. *Jahresgutachten 2004*. Berlin, Nuremberg: Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2004.

367. Migration: EU must act to prevent further tragedies, says Parliament. Plenary Session [Press release – Immigration] News / European Parliament. 2310-2013. URL: http://www.europarl.europa.eu/news/en/newsroom/content/20131018IPR22667/html/Migration-EU-must-act-to-prevent-furthertragedies-says-Parliament (дата звернення: 25.03.2014).

368. Migrations. *Council of Europe: Online resources.* URL: http://hub.coe.int/web/coe–portal/what–we–do/society/migration?dynLink=true&layoutId=7&dlgroupId=10226&fromArticleId=232 (дата звернення: 25.11.2013).

369. Mitrany D. A. Working Peace System. Chicago: Quadrangle Books, 1966. 221 p.

370. Monar J. Justice and Home Affairs: Europeanization as a GovernmentControlled Process *Germany, Europe and the Politics of Constraint* / K. Dyson, K. Goetz (eds). Oxford: Oxford University Press, 2003. P. 309–323.

371. Monar J. The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors and Costs. *Journal of Common Market Studies*. 2001.Vol. 39. No. 4. P. 747-764

372. Moravcsik A. The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht. London: Routledge. 2003.

373. Morris L. Managing Migration: Civic Stratification and Migrants' Rights. London: Routledge, 2002.

374. Moulier-Boutang Y., D. Papademetriou. Migration Systems: Comparative Analysis and Case Studies. *Migration and Development* / Ed.: New Partnerships for Co-Operation. Paris: OECD, 1994. P. 19–35

375. Müller T. Die Innen-und Justizpolitik der Europäischen Union. Eine Analyse der Integrationsentwicklung. Opladen: Leske und Budrich, 2003.

376. Munster R. V. Securitizing Immigration: The Politics of Risk in the EU. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009.

377. Muslimische Religiosität in Deutschland. Überblick zu religiösen, Einstellungen und Praktiken. *Religionsmonitor*. Gutersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2008. 91 s. URL: http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_25864_ 25865_2.pdf (дата звернення: 25.11.2013).

378. Naurin D. Why Give Reason? Measuring Arguing and Bargaining in Survey Research. *Swiss Political Science Review*. 2007. Vol. 13. No 4. P. 559–575.

379. Niemann A. Dynamics and Countervailing Pressures of Visa, Asylum and Immigration Policy Treaty Revision: Explaining Change and Stagnation from the Amsterdam IGC to the IGC of 2003–04. *Journal of Common Market Studies.* 2008. Vol. 46. No 3.

380. Nissen J. Five years of EU Migration and Asylum Policymaking under the Amsterdam and Tampere Mandates. Brussels: MP 2004.

381. Nohl A.-M., Schittenhelm K., Schmidtke O., Weiß A. Kulturelles Kapital in der Migration: Hochqualifizierte Einwanderer und Einwanderinnen auf dem Arbeitsmarkt. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010.

382. Note on the Access to the Asylum Procedure of the Asylum Seekers who are being Readmitted to Greece, inter alia, according to Regulations on the Determination of the Member State that is Responsible for the Examination of an Asylum Application or of the Concept of Safe Third Country / UNHCR. Athens,

2004. URL: http://www.unhcr.gr/protect/DUBLIN_ per cent20NORWAY.zip (last accessed on 1 June 2006).

383. Nowaczek K. Extending the Equality Principle to Non-EU Migrants: Analysing a Proposal for a Directive on Rights for Third-Country Workers. *Social Europe*. Is. 2. URGE Research Unit on European Governance. Turin, 2008.

384. Okólski M. Recent Trends in International Migration. Poland 1996. *ISS Working Papers, Migration Series*. Vol. 16. Warsaw: Institute for Social Studies, Warsaw University, 1996.

385. Older, More Numerous and Diverse Europeans. Commission Staff Working Document. *Eurostat and CEC Demography Report 2010.* Luxemburg. 2011.

386. Olsen J. P. The Many Faces of Europeanisation. *Journal of Common Market Studies*. 2002.Vol. 40. No. 5. P. 921–52.

387. Ostrom E. Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. *Theories of the Policy Process* / P. A. Sabatier, ed. Boulder: Westview Press. 52. 1999.

388. Papagianni G. Institutional and Policy Dynamics of Eu Migration Law. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2006. 392 p.

389. Papagianni G., Naskou-Perraki P. Greece. *Migration and Asylum Law and Policy in the European Union. FIDE 2004 National Reports* / I. Higgins (ed.). Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2004. P. 135–60.

390. Parusel B. Abschottungs- und Anwerbungsstrategien. EU-Institutionen und Arbeitsmigration. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010.

391. Pascouau Y., McLoghlin S. EU Single Permit Directive: A Small Step Forward in EU Migration Policy. *Policy Brief*. 24 January 2012. Brussels: European Policy Centre, 2012.

392. Pastore F. Visas, Borders, Immigration: Formation, Structure, and Current Evolution of the EU Entry Control System. *Europe's Area of Freedom, Security and Justice* / Walker N. (ed.). Oxford: Oxford University Press, 2004. P. 89–142.

393. Peers S. Building Fortress Europe: The Development of EU Migration Law. *Common Market Law Review*, 1998. Vol. 35. Is. 6. P. 1235–1272.

394. Pfadenhauer M. Auf gleicher Augenhöhe reden. Das Experteninterview – ein Gespräch zwischen Experte und Quasi-Experte. *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung* / A. Bogner, B. Littig, W. Menz, (eds). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005. P. 113–132.

395. Pinder J., Usherwood S. The European Union: A Very Short Introduction. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2008. 224 p.

396. Piórko I., Sie Dhian Ho M. Integrating Poland in the Area of Freedom, Security and Justice. *European Journal of Migration and Law*. 2003. Vol. 5. Is. 2. - P. 175–99

397. Policy Plan on Legal Migration: Communication from the Commission / Commission of the European Communities. [COM(2005) 669 final. SEC(2005)1680]. Brussels, 21.12.2005. 29 p.

398. Pollack M. A. Delegation and Discretion in the European Union. In: Hawkins, D., D. Lake, D. Nielson and M. Tierney, (eds). Delegation and Agency in International Organizations. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. P. 165–196.

399. Pollack M. A. The Engines of European Integration. Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU. Oxford: Oxford University Press, 2003.

400. Population and Social Conditions. Immigration to EU Member States Down by 6% and Emigration up by 13% in 2008. *Eurostat Statistics in Focus.* 1/2011. Luxemburg, 2011.

401. Population and Social Conditions. Recent Migration Trends: Citizens of EU-27 Member States Become Ever More Mobile While EU Remains Attractive to Non-EU Citizens. *Eurostat Statistics in Focus*. 98/2008. Luxemburg.

402. Portes A., Walton J. Labor, Class, and the International System. New York: Academic Press 1981.

403. Presidency Conclusions. Brussels European Council 14 and 15 December 2006 / Council of the European Union. 16879/1/06. Brussels. 12 February 2007.

404. Presidency Conclusions. Brussels European Council 23 and 24 March 2006 / Council of the European Union. 7775/1/06. Brussels. 18 May 2006.

405. Presidency Conclusions. Seville European Council / Council of the European Union. 13468. Brussels. 21 and 22 June 2002.

406. Press Release. Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs / Council of the European Union. 8980/05. Luxembourg. 2 and 3 June 2003.

407. Pro Asyl Mehr Abschottung, mehr Haft, weniger Integration. *Pro Asyl leaflet*. 31.01.2006. URL: http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/ Archiv/ Stellungnahmen/Stellungnahme_PA_nderungsgesetz_neu.pdf (last accessed on 4 June 2006) (дата звернення 25.11.2013).

408. Proposal for a Council Act Establishing the Convention on Rules for the Admission of Third-Country Nationals to the Member States / Commission of the European Communities. COM(97) 387. Brussels. 30 July 1997.

409. Proposal for a Council Directive Amending Directive 2003/109/EC to Extend Its Scope to Beneficiaries of International Protection / Commission of the European Communities. COM(07) 298. Brussels. 6 June 2007.

410. Proposal for a Council Directive Concerning the Status of Third-Country Nationals Who Are Long Term Residents / Council of the European Union. 7393/1. Brussels. 14 March 2003.

411. Proposal for a Council Directive Concerning the Status of ThirdCountry Nationals Who Are Long-Term Residents / Commission of the European Communities. COM(01) 127. Brussels. 13 March 2002.

412. Proposal for a Council Directive Concerning the Status of ThirdCountry Nationals Who Are Long-Term Residents / Council of the European Union. 11702. Brussels. 22 October 2001.

413. Proposal for a Council Directive Concerning the Status of ThirdCountry Nationals Who Are Long-Term Residents / Council of the European Union. 13420. Brussels. 18 December 2001.

414. Proposal for a Council Directive Concerning the Status of ThirdCountry Nationals Who Are Long-Term Residents. European Council. 11360. Brussels. 30 July 2002.

415. Proposal for a Council Directive Extending the Freedom to Provide Cross-Border Services to Third-Country Nationals Established within the Community / Commission of the European Communities. COM(1999) 3 final – 1999/0013(COD). Brussels. 12 February 1999.

416. Proposal for a Council Directive on a Single Application Procedure for a Single Permit for Third-Country Nationals to Reside and Work in the Territory of a Member State and on a Common Set of Rights for Third-Country Workers Legally Residing in a Member State / Commission of the European Communities. COM(07) 638. Brussels. 23 October 2007.

417. Proposal for a Council Directive on a Single Application Procedure for a Single Permit for Third-Country Nationals to Reside and Work in the Territory of a Member State and on a Common Set of Rights for Third-Country Workers Legally Residing in a Member State / Council of the European Union. 6212/08. Brussels. 5 March 2008.

418. Proposal for a Council Directive on a Specific Procedure for Admitting Third-Country Nationals for Purposes of Scientific Research / Council of the European Union. 11186. Brussels. 8 July 2004.

419. Proposal for a Council Directive on Family Reunification / Council of the European Union. 9738. Brussels. 28 June 2000.

420. Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status / Commission of the European Communities. COM(2000) 578. Brussels. 20 September 2000.

421. Proposal for a Council Directive on the Conditions of Admission of Third-Country Nationals for the Purposes of Studies, Pupil Exchange, Unremunerated Training or Voluntary Service / Council of the European Union. 5528/04. Brussels. 2 February 2004.

422. Proposal for a Council Directive on the Conditions of Entry and Residence of Third-Country Nationals for the Purpose of Paid Employment and Self-Employed Economic Activities / Commission of the European Communities. COM(01) 386. Brussels. 11 July 2001.

423. Proposal for a Council Directive on the Conditions of Entry and Residence of Third-Country Nationals for the Purposes of Studies, Vocational Training or Voluntary Service / Commission of the European Communities. COM(02) 548. Brussels. 7 October 2002.

424. Proposal for a Council Directive on the Conditions of Entry and Residence of Third-Country Nationals for the Purposes of Highly Qualified Employment / Commission of the European Communities. COM(07) 637. Brussels. 23 October 2007.

425. Proposal for a Council Directive on the Conditions of Entry and Residence of Third-Country Nationals for the Purposes of Studies, Vocational Training or Voluntary Service / Council of the European Union. 6681/04. Brussels. 25 February 2004.

426. Proposal for a Council Directive on the Conditions of Entry and Residence of Third-Country Nationals for the Purposes of Highly Qualified Employment / Council of the European Union. 13009/08. Brussels. 15 September 2008.

427. Proposal for a Council Directive on the Right to Family Reunification / Council of the European Union. 11122. Brussels. 4 January 2001.

428. Proposal for a Council Recommendation to Facilitate the Admission of Third-Country Nationals to Carry Out Scientific Research in the European Community / Council of the European Union. 9743/04. Brussels. 25 May 2004.

429. Proposal for a Council Regulation (EC) Amending Regulation (EEC) No 1408/71 as Regards Its Extension to Nationals of Third-Countries / Commission of the European Communities. COM(97) 561. Brussels. 12 November 1997.

430. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Posting of Workers Who Are Third-Country Nationals for the Provision of Cross-

Border Services / Commission of the European Communities. COM(1999) 3 final – 1999/0012(COD). Brussels. 12 February 1999.

431. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Conditions of Entry and Residence of Third-Country Nationals in the Framework of an Intra-Corporate Transfer / Commission of the European Communities. COM(10) 378. Brussels. 7 July 2010.

432. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on a Single Application Procedure for a Single Permit for Third-Country Nationals to Reside and Work in the Territory of a Member State and on a Common Set of Rights for Third-Country Workers Legally Residing in a Member State / Council of the European Union. 8416/11. Brussels. 8 April 2011.

433. Proposal for a European Parliament and Council Decision Establishing a Programme for the Enhancement of Quality in Higher Education and the Promotion of Intercultural Understanding through Co-Operation with Third-Countries (Erasmus World) (2004–2008) / Commission of the European Communities. COM(02) 401. Brussels. 17 July 2002.

434. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing the European Border Surveillance System (EUROSUR) [COM (2011) 873 final]. Brussels, 12.12.2011. 43 p.

435. Questions and Answers on the EU Common Immigration Policy. Why Another Communication on Immigration and Why Now? / Commission of the European Communities. COM(07) 404. Brussels. 17 June 2008.

436. Radaelli C. M. The Europeanization of Public Policy. The Politics of Europeanization / K. Featherstone, C. M. Radaelli (eds). Oxford: Oxford University Press, 2003. P. 27–56.

437. Radaelli C. M. Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change. *European Integration Online Papers*. 2000. Vol. 4. No. 8.

438. Raport w sprawie polityki migracyjnej pan´stwa [Report on the state's migration policy]. Warsaw: IPSS, 2004. URL: http://www.migracje.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2016/11/WP_47_105__ML_1.pdf (дата звернення: 25.09.2015).

439. Readmission agreements with Eastern European countries. URL: http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/l14163_en.htm (дата звернення: 25.11.2013).

440. Readmission agreements. URL: http://europa.eu/legislation_summaries/other/l33105_en.htm (дата звернення: 25.11.2013).

441. Refugees and forced displacement in focus / The Statista Portal URL: https://www.statista.com/chart/5073/forced-displacement-in-focus/ (дата звернення: 25.11.2015).

442. Regulation (EEC) No 1612/68 of the Council of 15 October 1968 on freedom of movement for workers within the Community. *Official Journal*. L. 257. 19.10.1968. P. 2–12.

443. Renner G. Kampf der illegalen Einreise und dem illegalen Aufenthalt. *Migrationsrecht Net*. 18 June. 2005. URL: http://www.migrationsrecht.net./gesetzgebungauslaenderrecht (last accessed 19 September 2006) (дата звернення: 25.11.2013).

444. Report 1. On the Proposal for a Council Directive on a Specific Procedure for Admitting Third-Country Nationals for the Purposes of Scientific Research. 2. On the Proposal for a Council Recommendation to Facilitate the Admission of Third-Country Nationals to Carry Out Scientific Research in the European Union. 3. On the Proposal for a Council Recommendation to Facilitate the Issue by the Member States of Uniform Short-Stay Visas for Researchers from Third-Countries Travelling Within the European Community for the Purpose of Carrying Out Scientific Research / European Parliament. A6-54. 1 April 2005.

445. Report from the Commission to the European Parliament and the Council. On the Application of Directive 2003/86/EC on the Right to Family Reunification / Commission of the European Communities. COM(10) 610. Brussels. 8 October 2008.

446. Report on the Amended Proposal for a Council Directive on the Right to Family Reunification / European Parliament. A5-86. 24 March 2003.

447. Report on the Implementation of the Council Conclusions on Intensified Co-operation on the Management of Migration Flows with Third Countries of 18

November 2002 / Commission of the European Communities. 9.7.2003, SEC(2003b) 815, Brussels, 2003.

448. Report on the Proposal for a Council Directive Concerning the Status of Third-Country Nationals Who Are Long-Term Residents / Committee on Citizens' Freedoms and Rights Justice and Home Affairs. A5-436. 30 November 2001.

449. Report on the Proposal for a Council Directive on the Conditions of Entry and Residence of Third-Country Nationals for the Purposes of Highly Qualified Employment (COM (2007) 637) / European Parliament. A6-432. 10 November 2008.

450. Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Asylum and Migration Fund. 14 January 2014 / European Parliament. Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. Rapporteur: Sylvie Guillaume. URL: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A72014-0022&language=EN#title2 (дата звернення: 25.05.2014).

451. Report on the Proposal from the Commission with a View to the Adoption of a Council Directive on the Conditions of Entry and Residence of ThirdCountry Nationals for the Purposes of Studies, Vocational Training or Voluntary Service / European Parliament. A5-137. 28 April 2003.

452. Report on the Right of Asylum / Rapporteur: H. O. Vetter, European Parliament. Doc. A2-227/86/A and B of 23.2.1987.

453. Residence Permits Issued to Non-EU Citizens in 2009. *Eurostat Statistics in Focus*. 43/2011. Luxemburg, 2011.

454. Resolution on the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Immigration and Asylum Policies. *Official Journal of the European Communities*. C 269. Luxemburg, 1995.

455. Rogers N. A Practitioners' Guide to the EC-Turkey Association Agreement. The Hague: Kluwer Law International, 2000.

456. Rosamond B. Theories of European Integration. London: Palgrave Macmillan, 2000. 240 p.

457. Rosenow K. Die Europäisierung der Integrationspolitik. Berlin: LIT Verlag. 2007.

458. Rząd unieważnił dokument dot. polityki migracyjnej Polski. URL: http://www.rp.pl/Polityka/170329876-Rzad-uniewaznil-dokument-dot-polityki-migracyjnej-Polski.html#ap-1 (дата звернення: 25.11.2016).

459. Santel B., Weber A. Zwischen Ausländerpolitik und Einwanderungspolitik: Migrations-und Ausländerrecht in Deutschland. *Migrationsreport 2000. Fakten, Analysen, Perspektiven* / K. J. Bade, R. Münz (eds). Frankfurt, New York: Campus Verlag, 2000. P. 109–140.

460. Scharpf F. W. The Joint-Decision Trap. Lessons From German Federalism and European Integration. *Public Administration*, 1988. Vol. 66. No. 2. P. 239–278.

461. Schimmelfennig F., Sedelmeier U. The Europeanisation of Central and Eastern Europe. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2005.

462. Schimmelfennig F., Wagner W. Preface: External Governance in the European Union. *Journal of European Public Policy*. 2004. Vol. 11. No. 4. P. 665–668.

463. Schittenhelm K. Concepts and Methods in Migration Research. *Cultural Capital During Migration*. *Conference Reader*. 2007. P. 3–6. URL: http://www.cultural-capital.net/reader/Concepts-andMethods.pdf (дата звернення: 25.11.2013).

464. Sciortino G. Toward a Political Sociology of Entry Policies: Conceptual Problems and Theoretical Proposals. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 2000. Vol. 26. No. 2. P. 213–228.

465. Selm J. V. How Is Migration Policy Evaluated? *Assessing the Costs and Impacts of Migration Policy: An International Comparison* / S.Ardittis, F. Laczko, (eds). Geneva, Stockport: International Organization for Migration and Eurasylum, 2008.

466. Sitaropoulos N. Modern Greek Asylum Policy and Practice in the Context of the Relevant European Developments. *Journal of Refugee Studies*. 2000. Vol. 13. No. 1. P. 105–17.

467. Skordas A. The Case of Recognized Refugee Families in Greece: the "Undesirable" Integration. *WAR-Bulletin*, 2002. Vol. 4. P. 210–21.

468. Skordas A. The New Refugee Legislation in Greece. *International Journal of Refugee Law*. 1999. Vol. 11. No. 4. P. 678–701.

469. Staab A. The European Union Explained: Institutions, Actors, Global impact. 2nd ed. Bloomington: Indiana University Press, 2011. 232 p.

470. Stanley H. Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State. The Case of Western Europe. *Daedalus*. 1966. Vol. 95. No 3. P. 862-915.

471. Stavropoulou M. The Practice of the Greek Appeals Board: a Major Leap Ahead. *International Journal of Refugee Law*. 2000. Vol. 12. No. 1. P. 90–96.

472. Strengthening the Global approach to Migration: Increasing Coordination, Coherence and Synthesis. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and Committee of the Regions / Commission of the European Communities. Brussels, 8.10.2008 [COM(2008) 611 final]. 15 p.

473. Szonert M. Rok 1990 – początki opieki nad uchodźcami [The year 1990 – the beginning of refugee protection]. Migracje polityczne XX wieku [Politically Motivated Migration of the 20th Century] / J. E. Zamoyski. Warsaw: Wydzial Geografii i Studiów Regionalnych UW, 2000. P. 35–64.

474. Tallberg J. Leadership and Negotiation in the European Union. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. .

475. The Concise Oxford Dictionary of Current English / Ed. J.B. Sykes. Oxford: Clarendon Press, 1979. P. 537.

476. The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: Between Autonomy and the European Union / T. Faist, A. Ette (eds). New York: Palgrave Macmillian. 2007. 273 p.

477. The Global Approach to Migration and Mobility. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. [COM(2011) 743 final. SEC(2011) 1353 final]. Brussels, 18.11.2011. 25 p.

478. The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union / Council of the European Union. 16054/04. Brussels. 13 December 2004.

479. The Stockholm Program – An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens. *Official Journal of the European Communities*. C115. Luxemburg. 4 June 2010.

480. Theele T. Rights of Turkish Workers on the Basis of the EEC/Turkey Association Agreement. *Migration, Integration and Citizenship. A Challenge for Europe's Future. Volume II. The Position of Third Country Nationals in Europe* / Ed. H. Schneider. Maastricht: Forum Maastricht, 2005. P. 139–165.

481. Theories of the Policy Process / ed. Sabatier P. A. Boulder: Westview Press, 1999.

482. Thessaloniki European Council 19 and 20 June 2003. Presidency Conclusions / Council of the European Union. 11638. Brussels. 1 October 2003.

483. Thielemann E. R. The "Soft" Europeanisation of Migration Policy: European Integration and Domestic Policy Change. *ECSA Seventh Bienal International Conference.* Madison, Wisconsin, May 31–June 2, 2001. URL: http://personal. lse.ac.uk/thielema/Papers-PDF/JEMS.pdf (дата звернення: 25.11.2015).

484. Thielemann E. Why Asylum Policy Harmonisation Undermines Refugee Burden-Sharing. *European Journal of Migration and Law*. 2004. Vol. 6. No 1. P. 47–65.

485. Thielemann E., El-Enany N. Refugee Protection as a Collective Action Problem: Is the EU Shirking Its Responsibilities? *European Security*. 2010. Vol. 19. No 2. P. 209–229.

486. Thomson R. National Actors in International Organizations: The Case of the European Commission. *Comparative Political Studies*. 2008. Vol. 41. No 2. P. 169–192.

487. Thouez, C., Channac F. Convergence and Divergence in Migration Policy: the Role of Regional Consultative Processes. Geneva: Global Commission on International Migration (GCIM) Global Migration Perspectives Paper Series. 2005. URL: http://www.gcim.org/ir_gmp.htm (last accessed on 10 February 2006) (дата звернення: 25.11.2013).

488. Thränhardt W.-D. Germany's Immigration Policy and Politics. *Mechanisms of Immigration Control: a Comparative Analysis of European Regulation Policies* / G. Brochmann, T. Hammar (eds). Oxford, New York: Berg, 1999. P. 29–58.

489. Tomei V. Europäisierung nationaler Migrationspolitik. Eine Studie zur Veränderung von Regieren in Europa. Stuttgart: Lucius & Lucius, 2001. 224 p.

490. Towards an Area of Freedom, Security and Justice / Communication from the Commission. COM(98) 459. Brussels. 14 July 1998.

491. Trauner F., Ripoll Servent A. Policy Change in the Area of Freedom, Security and Justice: How EU Institutions Matter. London: Routledge, 2015.

492. Triandafyllidou A., Veikou M. The Hierarchy of Greekness: Ethnic and National Identity Considerations in Greek Immigration Policy. *Ethnicities*. 2002. Vol. 2. No. 2. P. 189–208.

493. Tsebelis G., Garrett G. The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union. *International Organization*, 2001. Vol. 55. No. 2. P. 357–390.

494. Turack D. C. The Passport in International Law. Lexington: Lexington Books, 1972.

495. Uçarer E. M. From the Sidelines to Center Stage: Sidekick no More? The European Commission in Justice and Home Affairs. *European Integration Online Papers*. 2001. Vol. 5. No 5. URL: http//www.eiop.or.at

496. Ugur M. Freedom of Movement vs. Exclusion: A Reinterpretation of the “Insider” – “Outsider” Divide in the European Union. *International Migration Review*. 1995. Vol. 29. No 4. P. 964–999.

497. Ugur M. The Ethics, Economics and Governance of Free Movement. *Migration without Borders. Essays on the Free Movement of People* / A. Pécoud, P. De Guchteneire, (eds). New York: Berghahn Books, 2007. P. 65–96.

498. Ugur M. The Immigration Policy of the European Union: The Inadequacy of Structural Explanations. *Policy Issues in the European Union. A Reader in the Political Economy of European Integration* / ed. M. Ugur. Dartford Kent: Greenwich University Press, 1995. P. 405–425.

499. UNHCR Toolbox. The EU Enlargement Process and the External Dimension of the EU JHA Policy. Geneva: UNHCR, 2004.

500. Verhoef R. “The Netherlands population registers as a source of international migration statistics” in United Nations, Department of International Economic and Social Affairs, National Data Sources and Programmes for Implementing the United Nations Recommendations on Statistics of International Migration, op. cit. P. 98–99.

501. Vink M. P. Limits of European Citizenship: European Integration and Domestic Immigration Policies. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005. 224 p.

502. Vink M. P. Negative and Positive Integration in European Immigration Policies. *European Integration online Papers (EIoP)*. 2002. Vol. 6. URL: http://eiop.or.at/eiop/pdf/2002-013.pdf (дата звернення : 07.03.2014)

503. Wächter B., Wuttig S. Student Mobility in European Programmes. *Eurodata. Student Mobility in European Higher Education* / M. Kelo, U. Teichler, B. Wächter, (eds). Bonn: Lemmens Verlags- und Mediengesellschaft, 2006. P. 162–181.

504. Wallace C., Stola D. Patterns of Migration in Central Europe. London: Macmillan, 2001.

505. Wallace H. An Institutional Anatomy and Five Policy Modes. *Policy-Making in the European Union* / H. Wallace, W. Wallace, M. A. Pollack, (eds). Oxford: Oxford University Press, 2005. P. 49–89.

506. Wallerstein I. The Capitalist World-Economy. Cambridge: Cambridge University Press 1979.

507. Weber A., Walter A. The Right of Protection for Migrants in Europe: Access and Integration of Family Reunion. *Towards a Common European Immigration Policy* / ed. B. Hoffmann. Frankfurt a. M.: Europäischer Verlag der Wissenschaften, 2003. P. 227–239.

508. Weinar A. Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców [The Europeanization of Polish Policy on Foreigners]. Warsaw: Scholar. 2006.

509. Withdrawal of Commission Proposals Following Screening for Their General Relevance, Their Impact on Competitiveness and Other Aspects. *Official Journal of the European Communities*. C/2006/64/8. Luxemburg. 17 March 2006.

510. Zolberg A. The Archeology of "Remote Control". *Migration Control in the North Atlantic World* / A. Fahrmeir, O. Faron and P. Weil (eds). New York: Berghahn Books, 2003. P. 195–222.

511. Zugang zu Europas Arbeitsmarkt durch gemeinsame Blue Card? Press Release / European Parliament. 26 September 2007.