

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
КИЇВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ПРАВА НАН УКРАЇНИ
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

Кортукова Тамара Олександрівна

УДК 341:061.1

ДИСЕРТАЦІЯ
ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СПІЛЬНОЇ
ІМІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Спеціальність 293 – «Міжнародне право»

Галузь знань «Міжнародні відносини»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії у галузі права
Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.
Кортукова Т.О. _____

Науковий керівник: Мармазов Василь Євгенович, кандидат юридичних наук,
професор кафедри Київського університету права НАН України, заслужений
юрист України

Київ – 2021

АНОТАЦІЯ

Кортукова Т. О. Правове регулювання спільної імміграційної політики Європейського Союзу. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 293 «Міжнародне право». – Київський університет права НАН України; Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, 2021.

Дисертацію присвячено теоретико-правовим та практичним аспектам регулювання спільної імміграційної політики Європейського Союзу. У роботі досліджено концепції формування спільної імміграційної політики ЄС. Зокрема, виділено характерні особливості спільної імміграційної політики ЄС, а також доведено, що іммігранти та біженці – це окремі групи, до яких застосовуються різні правові положення, при цьому питання надання притулку не є складовою спільної імміграційної політики.

Надано визначення спільній імміграційній політиці ЄС як сукупності правових актів, виданих інституціями ЄС у сфері легальної імміграції, боротьби з нелегальною міграцією та торгівлею людьми, реадмісії та повернення.

Усі норми ЄС у сфері спільної імміграційної політики поділено на: норми, які регулюють легальну імміграцію; норми, які регулюють боротьбу з нелегальною міграцією та торгівлею людьми; норми, які регулюють питання реадмісії та повернення. Питання щодо інтеграції іммігрантів є додатковою складовою спільної імміграційної політики, щодо них ЄС може приймати акти рекомендаційного характеру.

У роботі також досліджено співвідношення міжнародного права та законодавства Європейського Союзу щодо імміграційної політики. Зокрема, проаналізовано Глобальний договір ООН про безпечну, впорядковану та регулярну міграцію 2018 року, який спричинив розділення позицій держав-членів ЄС стосовно його прийняття, що є свідченням низького рівня солідарності у межах Європейського Союзу.

Суд ЄС відіграє важливу роль у тлумаченні та імплементації законодавства ЄС в імміграційній сфері державами-членами ЄС. Це має прояв у великій кількості питань, які він розглядає, зокрема, у сфері управління кордонами; візових питань; питань щодо повернення громадян третіх країн, які незаконно перебувають на території ЄС, тощо.

Проаналізовано такі загальні принципи права ЄС у сфері спільної імміграційної політики як: принцип наділення повноваженнями, який включає в себе принципи субсидіарності та пропорційності; принцип недискримінації; принцип поваги до прав людини; принцип правової визначеності, тощо. Запропоновано виокремлення галузевих принципів у сфері спільної імміграційної політики: принцип солідарності, принцип безпеки, принцип свободи ЄС приймати рішення про допуск громадян третіх країн на свою територію; принцип сімейної єдності, принцип інтеграції мігрантів.

У роботі здійснено періодизацію становлення спільної імміграційної політики, яка включає чотири етапи: перший етап формування спільної імміграційної політики (1951–1999 роки) характеризується регулюванням імміграційних питань на національному та міжурядовому рівнях. Другий етап (1999–2009 роки) розпочався з набуття чинності Амстердамського договору та створення простору свободи, безпеки та юстиції, складовою якого є спільна імміграційна політика і тривав до набуття чинності Лісабонського договору 2009 року. Особливим для цього періоду є вироблення спільної імміграційної політики ЄС та перехід регулювання імміграційних питань на наднаціональний рівень. Під час третього періоду (2009–2020 роки) Лісабонський договір заклав сучасну правову основу для врегулювання спільної імміграційної політики та визначив компетенцію ЄС у цій сфері. Четвертий період починається з 2020 року та характеризується чисельними обмеженнями імміграційних потоків, що обумовлено необхідністю протидіяти поширенню коронавірусної інфекції.

Зважаючи на демографічні проблеми у ЄС, зокрема, старіння населення, ЄС зацікавлений у залученні легальних мігрантів на свою територію. Для

цього Союз розробив імміграційне законодавство у цій сфері, яке спрямоване на полегшення доступу громадян третіх країн до ЄС та розширення їх прав.

Особливу увагу у дослідженні приділено співробітництву ЄС з третіми країнами у сфері імміграційної політики, зокрема, у рамках Глобального підходу до міграції і мобільності 2011 року. Його практична реалізація здійснюється відповідно до партнерств з мобільності та спільних порядків денних з міграції та мобільності. У роботі здійснено порівняльний аналіз таких програм та виявлено, що обидві програми спрямовані на вирішення візових питань та питань повернення і реадмісії нелегальних мігрантів. Проте партнерство з мобільності включає проведення переговорів щодо угод про спрощення візового режиму та про реадмісію, в той час як спільний порядок денний з питань міграції та мобільності не включає цих питань.

Новим підходом до співробітництва ЄС з третіми країнами є рамкові партнерства з міграції. Головною їх відмінністю від партнерств з мобільності та спільних порядків денних з міграції та мобільності є те, що вони орієнтовані індивідуально на кожну країну, з урахуванням її ситуації та потреб.

Враховуючи розгалужений понятійний апарат щодо повернення осіб, які незаконно проживають на території ЄС або які незаконно перетнули кордон ЄС, у роботі роз'яснено головні відмінності понять «видача», «добровільний від'їзд», «добровільне повернення», «видалення», «повернення».

Держави-члени ЄС з державами різних регіонів світу узгоджують національну міграційну політику та налагоджують діалог з питань міграції у рамках механізмів міждержавних консультацій з питань міграції, хоча політичний характер співробітництва та нерегулярність зустрічей дещо знижують ефективність такого механізму.

З'ясовано, що європеїзація імміграційної політики України була спричинена, зокрема, результатами співробітництва України з Європейським Союзом у сфері реадмісії, лібералізації візового режиму, посилення взаємодії з Європейською прикордонною та береговою охороною, набрання чинності Угоди про асоціацію, тощо.

Ключові слова: міжнародне право, імміграційне законодавство ЄС, громадяни третіх країн, Acquis ЄС , Угода про асоціацію.

SUMMARY

Kortukova T.O. Legal Regulation of the Common Immigration Policy of the European Union. – Qualification Scientific Work on the Rights of Manuscript.

The thesis for a degree of the doctor of philosophy on a specialty 293 «International law». – Kyiv University of Law of the National Academy of Sciences of Ukraine; Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, 2021.

The thesis is devoted to theoretical, legal and practical aspects of regulating the common EU immigration policy. The concepts of forming a common EU immigration policy are studied. The characteristic features of the common immigration policy of the EU are highlighted. Immigrants and refugees have been shown to be separate groups to which different legal provisions apply and the issue of asylum is not part of the common immigration policy.

The EU's common immigration policy is defined as a set of legal acts issued by the EU institutions in the field of legal immigration, combating illegal migration and human trafficking, readmission and return. At the same time, the adoption of soft law acts and the partial enshrinement of the integration of migrants in secondary legislation is intended to encourage EU member states to develop a policy of integration of migrants.

All EU rules in the field of common immigration policy are divided into: rules governing legal immigration; norms governing the fight against illegal migration and human trafficking; rules governing readmission and return. The issue of integration of immigrants is an additional component of the common immigration policy, for which the EU can adopt acts of recommendation.

The correlation between international law and European Union legislation on immigration policy is studied. In particular, the UN Global Compact on safe, orderly and regular migration in 2018, which led to a division of positions of EU member states on its adoption, was analyzed, which is evidence of the low level of solidarity within the union.

The EU Court has been shown to play an important role in the interpretation and implementation of EU immigration law by EU Member States. This is reflected in the large number of issues it addresses and raises, in particular in the field of border management; visa issues; issues related to the return of third-country nationals staying illegally in the EU, etc.

The general principles of EU law in the field of common immigration policy are analyzed as: the principle of empowerment, which includes the principles of subsidiarity and proportionality; the principle of non-discrimination; the principle of respect for human rights; the principle of legal certainty. The author's definition of the selected sectoral principles in the field of common immigration policy is proposed: the principle of solidarity, the principle of security, the principle of freedom of the EU to decide on the admission of third-country nationals to its territory; the principle of family unity, the principle of integration of migrants into the host society.

The periodization of the common immigration policy is singled out, which includes four stages: the first stage of the formation of the common immigration policy (1951–1999) is characterized by the regulation of immigration issues at the national and intergovernmental levels. The second phase (1999-2009) began with the entry into force of the Amsterdam Treaty and the creation of an area of freedom, security and justice, which is part of a common immigration policy, and lasted until the entry into force of the Lisbon Treaty in 2009. Special for this period is the development of a common EU immigration policy and the transition of immigration regulation to the supranational level. During the third period (2009-2020), the Lisbon Treaty laid a modern legal basis for regulating the common immigration policy and outlined the EU's competence in this area. The fourth period begins in 2020 and is characterized by numerous restrictions on immigration flows, due to the need to combat the spread of coronavirus infection.

Given the demographic challenges in the EU, in particular the aging population, the EU is interested in attracting legal migrants to its territory. To this end, the Union has developed migration legislation. At the same time, the reform of

legislation in this area is aimed at facilitating access to the EU and expanding the rights of third-country nationals.

Particular attention is paid to EU cooperation with third countries in the field of immigration policy, in particular, in the framework of the Global Approach to Migration and Mobility in 2011. Its practical implementation is carried out in accordance with mobility partnerships and joint migration and mobility agendas. The paper makes a comparative analysis of such programs and found that both programs are aimed at resolving visa issues and issues of return and readmission of illegal migrants. However, the Mobility Partnership includes negotiations on visa facilitation and readmission agreements, while the Common Agenda on Migration and Mobility does not include these issues.

A new approach to EU cooperation with third countries is the framework partnership on migration. Their main difference from mobility partnerships and joint migration and mobility agendas is that they are country-specific, taking into account its situation and needs.

Given the extensive conceptual framework for the return of persons illegally residing in the EU or who have illegally crossed the EU border, the paper explains the main differences between the concepts of «extradition», «voluntary departure», «voluntary return», «removal», «removal», «return».

It is studied that EU member states coordinate national migration policy and establish a dialogue on migration issues within the framework of mechanisms of interstate consultations on migration, although the political nature of cooperation and irregular meetings somewhat reduce the effectiveness of such a mechanism.

It was found that the Europeanization of Ukraine's immigration policy was caused, in particular, by Ukraine's cooperation with the European Union in the field of readmission, visa liberalization, strengthening cooperation with the European Border and Coast Guard, entry into force of the Association Agreement, etc.

Key words: International Law, EU immigration legislation, third country national, EU acquis, Association Agreement.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. КОРТУКОВА Т. Правове співробітництво України та країн Східної Європи в імміграційній сфері. *Актуальні проблеми міжнародного права (на прикладі України та Грузії)*: кол. монографія. Київ: Талком, 2018. Р. 1. С. 60–65.
2. КОРТУКОВА Т. Договірний механізм спільної імміграційної політики Європейського Союзу. *Державно-правове регулювання суспільних відносин в умовах нових глобалізаційних викликів: вітчизняні та міжнародні реалії*: кол. монографія / за заг. ред. Ю. Л. Бошицького. Київ: Талком, 2019. Ч. 3.4. С. 532–556.
3. КОРТУКОВА Т. Актуальні проблеми виходу Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії з Європейського Союзу: історико-правовий аспект. *Актуальні проблеми права України та Польщі*: кол. монографія. Київ: Талком, 2020. Ч. 1.13. С. 183–199.
4. КОРТУКОВА Т. Співробітництво ЄС з третіми країнами у сфері спільної імміграційної політики. *Часопис Київського університету права НАН України*. 2017. № 2. С. 287–292.
5. КОРТУКОВА Т. Правовий механізм співробітництва України з Європейським Союзом в імміграційній сфері. *Часопис Київського університету права НАН України*. 2017. № 4. С. 277–282.
6. КОРТУКОВА Т. Вплив практики Суду ЄС на формування спільної імміграційної політики. *Судова апеляція*. 2018. № 4. С. 100–111.
7. КОРТУКОВА Т. Нові форми співробітництва Європейського Союзу з третіми країнами у сфері спільної імміграційної політики. *Європейські перспективи*. 2018. № 3. С. 171–176.

8. КОРТУКОВА Т. Влияние международного права на формирование общей иммиграционной политики Европейского Союза. *Leges et Viata*. 2019. № 2. С. 75–80. (Республика Молдова)

9. КОРТУКОВА Т. Особливості правового регулювання ЄС у сфері легальної міграції та інтеграції мігрантів. *Fundamental and applied researches in practice of leading scientific schools*. 2019. № 4. С. 79–86. (Канада)

10. KORTUKOVA T., DEI M., FRANTSUZ A. та ін. The right to education of refugees. *The Asian International Journal of Life Sciences*. 2019. №2. С. 505–517. (Республіка Філіппіни, Scopus) – 50 % авторського тексту.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

11. КОРТУКОВА Т. Правове регулювання співробітництва України з Європейським Союзом у імміграційній сфері. *Наукові читання присвячені пам'яті В. М. Корецького*: зб. наук. праць (м. Київ, 25 лютого 2016 р.). Львів: «Галицька видавнича спілка», 2016. С. 170–176.

12. КОРТУКОВА Т. Правове регулювання спільної імміграційної політики в установчих договорах Європейського Союзу. *Сучасні проблеми правової системи України*: зб. матеріалів VIII Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 24 листопада 2016 р.). Львів: «Галицька видавнича спілка», 2016. С. 38–41.

13. КОРТУКОВА Т. Європейські стандарти захисту прав біженців. *Права людини в сучасних умовах розбудови громадянського суспільства в Україні*: зб. наук. праць за матеріалами Круглого столу (м. Київ, 14 грудня 2018 р.) / УН-Т ім. Б. Грінченка. Київ. 2019. С. 142–147.

14. KORTUKOVA T. Cooperation on migration issues within the Eastern Partnership: an example of Ukraine. *The 10th Anniversary of the Eastern Partnership: Lessons Learnt, Current Challenges and Future Perspectives: Conference Proceedings* (Kyiv, June 7, 2019) / Ukrainian Association of Professors and Researchers of European Integration. Kyiv, 2019. P. 103–108.

15. Kortukova T. Legal Regulation of the Common Immigration Policy of the European Union. Collection of the research papers of the participants of the EU. EaP Academy. *EU-EAP academy: supporting next generation of scholars in European Studies*. Kyiv, 2019. P. 103–115.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК	УМОВНИХ	3
ПОЗНАЧЕНЬ		
ВСТУП		4
...		
РОЗДІЛ 1. Становлення та розвиток спільної політики Європейського Союзу в імміграційній сфері		
1.1 Концептуальні підходи до спільної імміграційної політики Європейського Союзу, характеристика її змісту та форм.....		23
1.2 Співвідношення міжнародного права та законодавства Європейського Союзу у сфері імміграції.....		34
...		
1.3 Періодизація розвитку спільної імміграційної політики Європейського Союзу		45
Висновки	до	54
Розділу 1		
 РОЗДІЛ 2. Правові аспекти регулювання спільної імміграційної політики Європейського Союзу		
2.1 Договірний механізм спільної імміграційної політики Європейського Союзу		57
2.2 Принципи та цінності у сфері спільної імміграційної політики Європейського Союзу		79

2.3 Роль практики Суду ЄС у формуванні спільної імміграційної політики	Європейського Союзу	89
2.4 Практика Європейського суду з прав людини щодо імміграційної політики.....		98
..		
Висновки	до	10
Розділу 2		3

РОЗДІЛ 3. Напрями правового регулювання спільної імміграційної політики Європейського Союзу

3.1 Особливості правового регулювання ЄС у сфері легальної міграції та мігрантів	інтеграції	10
3.2 Правове регулювання та основні засоби боротьби з нелегальною міграцією	у Європейському Союзі	11
Висновки	до	13
Розділу 3		5

РОЗДІЛ 4. Співробітництво Європейського Союзу з третіми країнами у сфері спільної імміграційної політики

4.1 Організаційно-правовий механізм регулювання співробітництва третіх країн та Європейського Союзу в імміграційній сфері		13
4.2 Співробітництво ЄС з третіми країнами у межах міждержавних консультацій	з питань	15
міграції		1

	14
4.3. Правове регулювання співробітництва України з ЄС у сфері імміграції.....	16
.....	3
...	
Висновки	до 17
Розділу 4	7
ВИСНОВКИ	18
....	0
СПИСОК	ВИКОРИСТАНИХ 18
ДЖЕРЕЛ	5
ДОДАТКИ	22
.	6

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

Договір про ЄВРАТОМ – Договір про створення Європейського співтовариства з атомної енергії

Договір про ЄЕС – Договір про створення Європейського економічного співтовариства

Договір про ЄОВС – Договір про створення Європейського об'єднання вугілля та сталі

ДЄС – Договір про ЄС

ДФЄС – Договір про функціонування ЄС

ЗУ – Закон України

Євросур – Європейська система нагляду

ЄЄА – Єдиний Європейський Акт

ЄС – Європейський Союз, Союз

ЄКПЛ – Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод

ЄСПЛ – Європейський суд з прав людини

ЗДПЛ – Загальна декларація про права людини

Інтерпол – Міжнародна організація кримінальної поліції

МОМ – Міжнародна Організація з міграції

МОП – Міжнародна організація праці

ООН – Організація Об'єднаних Націй

ПБСЮ – Простір свободи безпеки та юстиції

Угода про асоціацію – Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони

EURCAP – Фонд нарощення потенціалу ЄС щодо реадмісії

MIPEX – Індекс політики інтеграції мігрантів

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Будучи унікальним у світі політико-правовим об'єднанням, Європейський Союз успішно консолідував зусилля багатьох держав щодо їх спільного економічного, правового, політичного та соціального розвитку. Водночас інтеграційні процеси поступово призвели до створення спільної імміграційної політики Європейського Союзу. У сучасному світі Європейський Союз – єдиний приклад регіонального об'єднання, в якому закладено правову основу для регулювання імміграційних процесів.

На сьогодні Європа займає лідерські позиції серед регіонів світу як пункт призначення мігрантів. Зокрема, у Європейському Союзі проживає 82 мільйони іммігрантів, що складає 30% усіх мігрантів у світі. З огляду на це, у 2019 році 32% громадян ЄС вважали міграцію першочерговим питанням, яке постало перед Європейським Союзом.

Міграційна криза ЄС 2015-2016 років виявила критичні складові управління імміграційною політикою у Союзі. Численні потоки нелегальних мігрантів, неспроможність ЄС захищати свої кордони, відсутність солідарності та координації дій всередині ЄС, проблеми впровадження спільної імміграційної політики у національне законодавство держав-членів, вихід Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії з ЄС викликають занепокоєння щодо ефективності спільної імміграційної політики та спричиняють необхідність її реформування.

Демографічні зміни, зменшення населення працездатного віку та збільшення населення непрацездатного віку спричиняє дефіцит робочої сили, а тому постає гостра потреба у залученні громадян третіх країн на свою територію. Отже, очевидною є належна організація легальної міграції на рівні ЄС, а також посилення інтеграції шляхом взаємного вивчення національних підходів та прийняття спільних європейських рішень у цьому контексті.

До того ж нещодавній спалах коронавірусної інфекції та обмежувальні заходи щодо в'їзду з метою запобігання розповсюдженню COVID-19 також спричинили значні виклики для спільної імміграційної політики Європейського Союзу.

Враховуючи євроінтеграційний курс України, дослідження правового регулювання спільної імміграційної політики ЄС є надзвичайно важливим для нашої держави, що регламентується, зокрема, Угодою про асоціацію між Україною та ЄС від 2014 року, в якій акцентується на співробітництві у сфері міграції та управління кордонами.

Слід зазначити, що окремі проблеми правового регулювання спільної імміграційної політики ЄС досліджували вітчизняні та зарубіжні вчені.

Серед вітчизняних науковців окремим питанням правового регулювання спільної імміграційної політики ЄС приділяли увагу: Білас І., Буткевич О., Дей М., Денисов В., Гнатовський М., Задорожній О., Камінська Н., Костюченко Я., Малиновська О., Мармазов В., Медведева М., Муравйов В., Мушак Н., Микієвич М., Петров Р., Поєдинок О., Проценко І., Савчук К., Серова І., Смирнова К., Стрельцова О., Тимченко Л., Федорова А., Шемшученко Ю., Шпакович О. та багато інших юристів-міжнародників.

Водночас, на дисертаційному рівні, Макаруха З. ґрунтовно досліджує питання правових засад формування та розвитку простору свободи, безпеки та юстиції в межах Європейського Союзу. Разом з тим, Святун О. вивчає європейські механізми боротьби із торгівлею людьми. Проблематика правових засад регулювання свободи пересування фізичних осіб у Європейському Союзі аналізується у наукових працях Поліванової О. Крім того, Чуєнко В. приділяє увагу аналізу правового регулювання статусу біженців в ЄС, а Тулба К. досліджує регулювання міжнародних поїздок громадян у міжнародних договорах України.

Окремі аспекти спільної імміграційної політики ЄС вивчали також іноземні науковці, зокрема: Геддес А., Гільд Е., Констандінідес Т., Марік А., Мартін С., Молнар Т., Слокум Д., Хоффманн Л.; до питання співробітництва

ЄС з третіми країнами у сфері спільної імміграційної політики виявляли інтерес такі вчені як: Грос Д., Карера С., Леслі Д., Лутке А., Пірс С.; роль Суду ЄС у формуванні спільної імміграційної політики досліджували: Ланг А., Лаб'ял Г., Шейн М.. Серед іноземних науковців, які аналізували відносини України та Європейського Союзу, відповідно до Угоди про асоціацію, необхідно виокремити праці Емерсона М та ін.

Разом з тим, на сьогодні немає комплексних монографічних праць, присвячених правовому регулюванню спільної імміграційної політики ЄС, що зумовило вибір теми дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Тема дисертаційного дослідження відповідає пріоритетним напрямкам розвитку правової науки на 2016–2020 рр., затверджених Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р., Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, Плану законодавчого забезпечення реформи в Україні, схваленого Постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 р. № 509-VIII. Робота виконана на кафедрі міжнародного права та порівняльного правознавства Київського університету права Національної академії наук України відповідно до плану науково-дослідної програми Київського університету права Національної академії наук України, реєстраційний номер в УкрІНТЕІ: 0119U102674.

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційної роботи полягає у тому, щоб на підставі проведеного аналізу наукової літератури, чинних нормативно-правових актів та правозастосовчої практики удосконалити теоретичні основи та практику правового регулювання спільної імміграційної політики Європейського Союзу. Досягнення зазначеної мети зумовило необхідність вирішення таких завдань:

- розкрити концептуальні підходи до спільної імміграційної політики Європейського Союзу, а також її зміст і форми;

- проаналізувати співвідношення міжнародного права та законодавства Європейського Союзу у сфері імміграції;
- визначити періодизацію розвитку спільної імміграційної політики Європейського Союзу;
- виокремити договірний механізм спільної імміграційної політики Європейського Союзу;
- охарактеризувати принципи та цінності у сфері спільної імміграційної політики Європейського Союзу;
- з'ясувати роль практики Суду ЄС у формуванні спільної імміграційної політики Європейського Союзу;
- окреслити практику Європейського суду з прав людини щодо імміграційної політики;
- здійснити аналіз особливостей правового регулювання ЄС у сфері легальної міграції та інтеграції мігрантів;
- вивчити правове регулювання та основні засоби боротьби з нелегальною міграцією у Європейському Союзі;
- з'ясувати організаційно-правовий механізм регулювання співробітництва третіх країн та Європейського Союзу в імміграційній сфері;
- окреслити співробітництво ЄС із третіми країнами у межах механізмів міждержавних консультацій з питань міграції;
- дослідити правове регулювання співробітництва України з ЄС у сфері імміграції.

Об'єктом дослідження є міжнародно-правові відносини щодо імміграційних процесів в межах внутрішніх та зовнішніх кордонів ЄС.

Предметом дослідження є принципи і норми права Європейського Союзу у сфері спільної імміграційної політики, а також відповідні норми міжнародного права.

Методи дослідження визначені метою і завданнями дисертації, а також об'єктом і предметом дослідження. У роботі було використано низку загальнонаукових методів (аналіз і синтез, дедукція, індукція, прогнозування),

а також спеціально-юридичні наукові методи, зокрема порівняльно-правовий, історико-правовий, формально-юридичний, структурно-функціональний та ін.

Метод аналізу та синтезу допоміг проаналізувати основні проблеми спільної імміграційної політики ЄС, а також дослідити правове регулювання співробітництва України з ЄС в імміграційній сфері (підрозд. 4.3). Метод дедукції та індукції забезпечив виокремлення складових частин спільної імміграційної політики ЄС. Завдяки методу прогнозування були зроблені припущення щодо розвитку спільної імміграційної політики ЄС, а також висновки.

Історико-правовий метод посприяв у визначенні характерних особливостей періодизації спільної імміграційної політики ЄС (підрозд. 1.3). Через структурно-функціональний метод досліджено правове регулювання спільної імміграційної політики ЄС як цілісної системи та виділено її організаційну структуру. Порівняльно-правовий метод забезпечив комплексне вивчення спільної імміграційної політики ЄС у зіставленні з міжнародним міграційним правом (підрозд. 1.2). Формально-юридичний метод дозволив розкрити особливості правових аспектів регулювання спільної імміграційної політики (розділ 2).

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших комплексних монографічних досліджень правового регулювання спільної імміграційної політики ЄС, зокрема:

уперше:

- комплексно охарактеризовано правове регулювання спільної імміграційної політики Європейського Союзу, на основі чого визначено її напрямки, які включають: легальну імміграцію; нелегальну міграцію; боротьбу з торгівлею людьми; реадмісію та повернення;
- запропоновано у рамках Угоди про асоціацію створити в органах управління Асоціацією інституцію з питань міграції, яка б сприяла захисту інтересів трудових мігрантів, а також розробляла пропозиції щодо удосконалення регулювання імміграційної політики;

- з огляду на наявність суттєвих розбіжностей між українським списком країн, громадяни яких звільняються від вимоги мати візу для перетину кордону та відповідним списком Європейського Союзу, визначено доцільним для України необхідність їх узгодження;

- здійснено розгорнуту періодизацію спільної імміграційної політики, яка засвідчує еволюцію правового регулювання у цій сфері, а саме: *перший етап* (1951–1999 роки) характеризується регулюванням імміграційних питань на національному та міжурядовому рівнях; *другий етап* (1999–2009 роки), особливостями якого стало створення простору свободи, безпеки та юстиції, складовою якого є спільна імміграційна політика відповідно до Амстердамського договору та перехід регулювання імміграційних питань на наднаціональний рівень; *третій етап* (2009–2020 роки) заклав правову основу для врегулювання спільної імміграційної політики та визначив компетенцію ЄС у цій сфері відповідно до Лісабонського договору; *четвертий етап* (2020-дотепер) характеризується чисельними обмеженнями імміграційних потоків, що обумовлено необхідністю протидіяти поширенню коронавірусної інфекції COVID-19;

- обґрунтовано необхідність розробки та прийняття стратегії на рівні Європейського Союзу, у якій були б встановлені довгострокові цілі розвитку спільної імміграційної політики;

удосконалено:

- підходи до систематизації рішень Суду ЄС у сфері спільної імміграційної політики за такими напрямки: щодо управління кордонами; візові питання; щодо повернення громадян третіх країн, які незаконно перебувають на території ЄС, тощо;

- розуміння поняття і змісту понятійного апарату («видача», «добровільний від'їзд», «добровільне повернення», «видалення», «повернення»), що закріплено в актах первинного і вторинного права ЄС;

набули подальшого розвитку:

- обґрунтування доцільності розмежування понять спільної

імміграційної політики ЄС та політики ЄС у сфері надання притулку, які відзначаються різною правовою природою та різним правовим регулюванням;

- положення щодо європеїзації імміграційної політики України, яка була спричинена співробітництвом України та Європейського Союзу у сфері реадмісії, лібералізації візового режиму, посиленням взаємодії з Європейською прикордонною та береговою охороною, набранням чинності Угоди про асоціацію, тощо;

- визначення спеціальних принципів (принцип наділення повноваженнями, який включає в себе принципи субсидіарності та пропорційності; принцип недискримінації; принцип поваги до прав людини; принцип правової визначеності) та галузевих (принцип солідарності, принцип безпеки, принцип свободи ЄС приймати рішення про допуск громадян третіх держав на свою територію; принцип сімейної єдності, принцип інтеграції мігрантів) принципів у сфері спільної імміграційної політики.

Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що основні положення, висновки та рекомендації дослідження можуть бути використані у таких сферах:

- науково-дослідній – як основа для подальшого дослідження правового регулювання спільної імміграційної політики ЄС;

- освітній – для викладання курсів «Право ЄС», «Міграційне право ЄС», «Міжнародне міграційне право», а також у підготовці відповідних розділів підручників, навчальних посібників і методичних вказівок;

- правотворчій та правозастосовчій – під час внесення змін і доповнень до законодавства України у сфері імміграційної політики;

- інформаційно-аналітичній – у процесі поширення знань про спільну імміграційну політику ЄС.

Апробація матеріалів дисертації. Дисертацію виконано на кафедрі міжнародного права та порівняльного правознавства Київського університету права Національної академії наук України й обговорено на засіданнях кафедри. Також про основні теоретичні та практичні положення та висновки

дисертаційної роботи доповідалося на: 1) Міжнародній науково-практичній конференції «Глобальні імперативи розвитку бізнесу та права» (м.Київ, 10-11 жовтня 2019 року); 2) Міжнародній науково-практичній конференції «10-річчя Східного Партнерства: здобутки, виклики, перспективи» (м. Київ, 07 червня 2019 р.); 3) «Академії ЄС-Східне Партнерство» (м. Київ, 11–15 лютого 2019 р.); 4) Міжнародній науково-практичній конференції «Сучасні проблеми правової системи України» (м. Київ, 20 грудня, 2018 р.); 5) Круглому столі до тижня права та 70-ї річниці Загальної декларації прав людини «Права людини в сучасних умовах розбудови громадянського суспільства в Україні» (м. Київ, 14 грудня 2018 р.); 6) Міжнародній науково-практичній конференції «Наукові читання, присвячені пам'яті В. М. Корецького» (м. Київ, 23 лютого 2017 р.); 7) Міжнародній науково-практичній конференції «Сучасні проблеми правової системи України» (м. Київ, 24 листопада 2016 р.).

Структура та обсяг дисертації зумовлена метою дослідження, його предметом і завданнями. Дисертація складається зі вступу, чотирьох розділів, поділених на дванадцять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. **Загальний обсяг дисертації** становить 229 сторінок, з них 41 сторінок – список використаних джерел, який включає 358 найменування.

РОЗДІЛ 1

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК СПІЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В ІМІГРАЦІЙНІЙ СФЕРІ

1.1 Концептуальні підходи до спільної імміграційної політики Європейського Союзу, характеристика її змісту та форм

Результатом інтеграційних процесів у Європі після Другої світової війни було створення організації *sui generis*, тобто єдиної та унікальної у своєму роді організації. Саме таким чином багато вітчизняних та іноземних дослідників характеризують природу Європейського Союзу (далі – ЄС). дослідників, таких як О. Шпакович [119, с. 59], Я. Костюченко, [51, с. 1], К. Смирнова [94, с. 90]. Наприклад, колишній президент Комісії ЄС Ж. Делор у своїй промові на міжурядовій конференції у Люксембурзі називає ЄС як «свого роду ще невідомий політичний об'єкт» [319, с. 2]. Е. Гленкрос зазначає, що ЄС є «унікальним об'єднанням серед міжнародних організацій» [227, с. 1]. З. Макаруха характеризує ЄС як «унікальний приклад інтеграційного регіонального утворення наднаціонального характеру» [56, с. 135].

Інтеграційні процеси у Європі були спрямовані на створення спільного простору, в якому держави добровільно об'єднали свої зусилля у сферах, які становлять взаємний інтерес та мають намір досягти спільних цілей.

На сьогодні, ЄС є єдиною міжнародною організацією у світі, яка має власну систему права, наднаціональні інститути та власну валюту, що впливають на тіснішу взаємодію держав-членів ЄС. О. Шпакович слушно зазначає щодо правової інтеграції: «завдяки розвитку європейського права формується не тільки єдиний правовий простір, але й створюються необхідні умови та передумови єдиного економічного простору, єдиного культурного простору, створюється все те, що необхідне для забезпечення єдності» [119, с. 59]. Р. Петров наголошує, що «правова система ЄС унікальна завдяки верховенству та прямій дії її норм у державах-членах ЄС, а також

наявності правових досягнень – «acquis» ЄС, які повинні поділяти та застосовувати як держави-члени ЄС, так і держави, що претендують на членство чи на особливі відносини з ЄС» [74]. Своєю чергою, наслідками правової інтеграції є гармонізація законодавства та часткове наближення правових систем держав-членів ЄС.

Особливість ЄС як організації *sui generis* полягає у тому, що це є «утворення інтеграційного характеру, якому притаманні елементи наднаціональності» [10, с. 82]. Реалізацією плану Р. Шумана, французького політика та дипломата й одного із «батьків-засновників» [249, с. 17] європейської інтеграції, від 9 травня 1950 р. мало бути створення наднаціонального утворення. Слід зазначити, що вперше поняття «наднаціональність» було закріплено у статті 9 Договору про Європейське об'єднання вугілля та сталі 1952 року [345], хоча на сьогодні це визначення не міститься у жодному акті Європейського Союзу.

Своєю чергою, питання наднаціональності вивчали такі вчені як В. Денисов [15, с. 215], Л. Фалалєєва [15, с. 215], О. Шпакович [120, с. 28], В. Муравйов [67, с. 26]. Наприклад, В. Денисов та Л. Фалалєєва, які визначають «наднаціональність» як «політико-правову концепцію передання державами на договірній основі інтеграційному об'єднанню частини суверенних прав, а також наділення його компетенцією щодо їхньої реалізації та прийняття у межах цієї компетенції обов'язкових рішень не лише для держав-членів, а й, в окремих випадках, для фізичних і юридичних осіб, які перебувають під їхньою юрисдикцією» [15, с. 215].

Первісно, основою цієї організації мала бути економічна та політична інтеграція європейських держав та, зокрема, створення спільного ринку вугільної та сталеливарної продукції. Разом з тим, як зазначає А. Федорова: «об'єднання держав в Європейські співтовариства з метою економічної інтеграції в 50-х роках минулого століття було нерозривно пов'язано з вирішенням соціальних питань, а ліквідація економічних бар'єрів і реалізація вільного переміщення працівників розглядалися невід'ємно від надання їм

економічних і соціальних прав на рівні з громадянами країни перебування» [113].

Слід зазначити, що спочатку створення Співтовариств імміграційна політика не розглядалась складовою європейських інтеграційних процесів. Поступово, хоча і з певними складнощами питання щодо імміграційної політики переходили до регулювання на наднаціональний рівень. Це означає, що «держави на договірній основі передавали інтеграційному об'єднанню частину суверенних прав, які за своєю природою традиційно вважаються предметом їхньої внутрішньої компетенції» [15, с. 216].

Наприклад, С. Сассен щодо передумов створення спільної імміграційної політики зазначає, що «це було результатом європейських інтеграційних процесів. Саме взаємозалежність держав-членів ЄС призвела до вироблення спільного регулювання питань у сфері імміграції. Проте створення спільного простору на рівні ЄС для регулювання імміграційних питань призводить до втрати певної частини суверенітету держав-членів ЄС на користь наднаціональних утворень» [316, с. 41]. Тому державам-членам ЄС досить тривалий час було важко домовитись про передачу компетенції у цій сфері на наднаціональний рівень. Хоча обмеження суверенітету при виробленні спільної імміграційної політики ЄС не уникнути, вирішення певних питань в імміграційній сфері на невеликій території Європи можливе лише завдяки спільним зусиллям.

Зокрема, це обумовлено створенням європейського простору без внутрішніх кордонів, так званого, Шенгенського простору. З метою підтримки безпеки у цьому регіоні необхідно було створити спільну правову основу та вирішити питання, кому саме дозволяти перетинати зовнішній кордон Шенгенського простору; які права і свободи надавати особам які вже перебувають у Шенгенському просторі та як боротися з нелегальною міграцією. Тому причиною вироблення спільної імміграційної політики було намагання держав об'єднати зусилля та вирішити імміграційні питання шляхом передачі компетенції у цій сфері ЄС.

Варто зазначити, що на сьогодні серед науковців не існує єдиної думки чи справді імміграційну політику ЄС можна назвати «спільною».

У цьому контексті важливо розібратись що саме необхідно розуміти під спільною політикою ЄС. Наприклад, О. Краєвська зазначає, що «спільна політика – це набір рішень, правил, заходів і кодексів поведінки, прийнятих спільними інституціями, що були засновані групою держав і впроваджуються спільними інституціями та державами-членами» [53]. Подібне визначення надає Н. Мусис: «спільна політика формується правовими актами, що їх ухвалюють спільні інституції, що їх виконують держави-члени та/або спільні інституції і за виконанням яких стежать спільні інституції» [69, с. 36].

Щодо існування спільної імміграційної політики, то Р. Форє, М. Гавас та А. Нолл відмічають, що, «спроби надати більше повноважень інституціям ЄС з питань імміграції завжди були предметом суперечок та опору з боку держав-членів ЄС. Таким чином, розробка спільної імміграційної політики на європейському рівні була тривалим і повільним процесом» [219]. А. Гіміс зазначає, що «хоча загальні правила у сфері легальної міграції є важливою складовою європейської імміграційної політики, держави-члени ЄС завжди виявляли небажання узгоджувати цю сферу права. Фрагментарний підхід при розробці правової основи імміграційної політики ЄС вказує на відсутність комплексності у цій сфері» [129, с. 312].

Ми погоджуємось з такими дослідниками, як Д. Зуанна, К. Хайн [225], які вважають, що спільна імміграційна політика ЄС існує. Зокрема, вони зазначали, що визначена в широкому розумінні, європейська імміграційна політика – це регулювання та управління транскордонними переміщеннями до ЄС та всередині нього.

Зокрема, відповідно до статті 4 ДФЄС [182], спільна імміграційна політика, як складова простору свободи, безпеки та юстиції має спільну компетенцію, тобто ЄС поділяє повноваження з державами-членами у цій сфері. Відповідно до Протоколу № 25 до ДФЄС [182], здійснення спільних повноважень означає, що коли Союз вживає заходи в імміграційній сфері,

межі здійснення його повноважень охоплюють лише ті елементи, що регулюються відповідним актом Союзу, а отже, не охоплюють усю сферу. Так, стаття 79 Договору про функціонування ЄС [182] надає повноваження спільним інституціям ЄС, а саме Європейському парламенту та Раді приймати рішення згідно звичайної законодавчої процедури щодо імміграційних питань.

Це означає, що у ЄС спільна імміграційна політика існує, хоча деякі питання в імміграційній сфері все ще належать до компетенції держав-членів. Зазначене положення не можна розцінювати, як відсутність спільної імміграційної політики ЄС, адже на сьогодні існує певний набір правових актів, ухвалених інституціями ЄС, які впроваджуються спільними інституціями та державами-членами ЄС, що буде проаналізовано нижче.

В Європейському Союзі регулювання «спільної імміграційної політики» закріплено в статті 79 ДФЄС [182], проте згадана стаття не містить вичерпного визначення, що саме необхідно розуміти під цим поняттям.

У доктрині також відсутнє єдине визначення спільної імміграційної політики ЄС. Наприклад, Г. Мавродій та Т. Йонжик розуміють під імміграційною політикою законодавчі результати процесу інституційного формування політики на рівні ЄС та в державах-членах стосовно в'їзду, проживання та повернення громадян третіх країн [245, с. 9].

Натомість Н. Мушак визначає спільну імміграційну політику ЄС як «політику ЄС стосовно прикордонного контролю, регулювання питань, пов'язаних з умовами в'їзду, пересуванням, проживанням, працевлаштуванням іноземців; наданням притулку; запобіганням нелегальній імміграції; боротьбою з торгівлею людьми тощо» [70, с. 220].

З цього приводу вважаємо, що питання надання притулку не можуть бути складовою імміграційної політики ЄС. Необхідно чітко розмежовувати поняття спільної імміграційної політики та спільної політики надання притулку. Це положення обумовлено наступними чинниками:

- 1) іммігранти та біженці – це окремі групи, до яких застосовуються різне правове регулювання. Донедавна тільки біженці мали право на специфічний

міжнародний захист, визначений міжнародним правом про біженців, зокрема Женевською конвенцією про статус біженців 1951 року і Нью-Йоркським протоколом до неї 1967 року. На сьогодні ж був прийнятий Глобальний договір ООН про безпечну, впорядковану та регулярну міграцію 2018 року [228]. У міжнародному праві норми щодо біженців та іммігрантів розділяються та мають різну правову природу;

2) причини, які обумовлюють процеси імміграції та пошуку притулку є різними. У той час, як причиною імміграції може бути пошук кращої долі, возз'єднання сімей, нової роботи, навчання, тощо; причина пошуку притулку обумовлена порушенням прав людини, переслідуваннями, насильством, різноманітними конфліктами, тощо. Як зазначає В. Чуєнко: «спільна європейська система притулку має не лише безпековий, але й гуманітарний вимір та ґрунтується на ідеї необхідності визнання та захисту прав людини, у тому числі осіб, що не можуть належним чином реалізувати свої права у державах походження» [116. с. 110]. З цього приводу О. Поєдинок слушно зауважує, що: «біженці користуються правами та привілеями, властивими лише їм, і якими вони володіють на підставі універсальних і регіональних міжнародних угод, що регулюють правовий статус біженців. Інші категорії населення не мають таких прав, оскільки не є біженцями [79];

3) до регулювання імміграційних відносин та питань надання притулку застосовуються різні принципи. Наприклад, у сфері спільної імміграційної політики застосовується принцип свободи ЄС приймати рішення про допуск громадянина третьої держави на свою територію. У сфері спільної політики надання притулку на державу згідно з міжнародним правом та правом ЄС покладається зобов'язання застосовувати принцип не вислання, який притаманний лише цій політиці;

4) в установчому договорі ЄС, а саме в статтях 78 та 79 Договору про функціонування ЄС розмежовуються поняття спільної імміграційної політики та окремо спільної політики надання притулку [182].

Таким чином, вважаємо, що питання надання притулку не є складовою

спільної імміграційної політики, а відповідно необхідно розмежовувати поняття політики ЄС у сфері надання притулку та спільної імміграційної політики.

Разом з тим, пропонуємо визначення спільної імміграційної політики ЄС, як сукупності правових актів, виданих інституціями ЄС у сфері легальної імміграції, боротьби з нелегальною міграцією, торгівлею людьми, реадмісії та повернення. При цьому, прийняття актів м'якого права та часткове закріплення питань інтеграції мігрантів у актах вторинного законодавства має на меті спонукати держави-члени ЄС розвивати політику інтеграції у ЄС.

Аналізуючи спільну імміграційну політику ЄС щодо країн, які не є членами ЄС, М. Амштуц виділяє два підходи: комунітарний та космополітичний. Комунітарний підхід зосереджений на обмеженні імміграції. Прихильники цього підходу вважають, що суверенітет держави є вирішальним і вбачають міжнародний правопорядок у добре врегульованих національних суспільствах. Своєю чергою, космополітичний підхід є більш відкритим. Він розглядає світ як глобальне суспільство, а порушення прав людини вважається наслідком глобального порядку, заснованого на суверенітеті держав, що спричиняє конкуренцію та конфлікти між державами [128].

Для підтвердження космополітичного підходу в імміграційній сфері Д. Займ приводить три аргументи. По-перше, це захист прав громадян третіх країн в межах ЄС, наприклад, яке передбачено Директивою 2003/86/ЄС про возз'єднання сімей, де держави-члени ЄС відповідно до 4 статті Директиви зобов'язуються дозволити в'їзд і проживання визначеному колу членам сімей. По-друге, ЄС обрав гнучкий режим, що полегшує в'їзд висококваліфікованих фахівців. Відповідно до Директиви 2009/50/ЄС про блакитні картки, громадяни третіх країн, які відповідають певним кваліфікаційним вимогам, користуються особливими правами на в'їзд, возз'єднання сім'ї та рівне ставлення до них. По-третє, імміграційні процеси змінюють європейське суспільство. Хоча ЄС не має компетенції щодо питань натуралізації, тобто

процесу надання іноземцю громадянства певної країни, проте, спостерігається тенденція, що держави-члени ЄС застосовують принцип *ius soli*, тобто принцип набуття особою громадянства за місцем народження, а не *ius sanguinis*, тобто принцип набуття громадянства при народженні, в залежності від громадянства батьків. Доказом космополітичного підходу в імміграційній політиці ЄС є те, що певні права надаються навіть незаконно працевлаштованим громадянам третіх країн, що закріплено, зокрема, в статті 6 Директиви 2009/52/ЄС санкції та заходи, які повинні застосовуватися в державах-членах ЄС щодо роботодавців, які залучають на роботу мігрантів з третіх країн [340].

З іншого боку, комунітарний підхід в імміграційній сфері можна порівняти із «закритим клубом ЄС». Сучасні тенденції щодо будування стін на кордонах, зокрема, в таких країнах, як Болгарія, Греція, Іспанія, Франція, Угорщина, тощо [143] є підтвердженням комунітарного підходу регулювання імміграційної політики ЄС з третіми країнами. Необхідно також погодитись з Т. Бальзаком та С. Карером, які зазначають, що питання імміграції та кордонів є найсуперечливішими для формування політики у цій сфері. Цьому сприяють національні побоювання, ідеологічна відмінність та конкуруючі політичні інтереси [136. с. 4].

Таким чином, з одного боку, демографічна криза в ЄС, яка має прояв, зокрема, у скороченні працездатного населення спричиняє необхідність залучення іммігрантів до ЄС. Зазначена причина зумовлює необхідність ЄС дотримуватись космополітичного підходу. З іншого боку, мігранти, які незаконно перетинають кордон ЄС або залишаються на території ЄС, перевищуючи встановлений термін, є загрозою національній безпеці держав-членів ЄС, об'єднаних спільним кордоном. Не контрольованість міграційних процесів та їх загроза для окремих держав-членів ЄС і Союзу в цілому, спричиняє необхідність переходу до комунітарного підходу в імміграційній політиці ЄС. Це означає, що в імміграційній політиці ЄС має прояв як комунітарного, так і космополітичного підходів.

Разом з тим, П. Судоплатов виділяє чотири моделі міграційної політики в Європі: імперську, етнічну, республіканську та мультикультурну [98]. Відповідно до імперської моделі всі члени нації є об'єктами єдиної влади або єдиного правителя. На сьогодні жодна із сучасних ліберальних держав не належить до цього типу. Етнічна модель національну приналежність засновує на спільності історичних коренів, єдності мови, культури, етносу. Ця модель виключає іммігрантів з самотутньою культурою, а прийняття до громадянства передбачає абсолютну асиміляцію. Республіканська модель визначає статус переважно приналежністю до політичної спільноти. До громадянства тут ставляться як до передумови, яка сприяє інтеграції в співтовариство. Подібна політика заснована на переконанні про те, що національна культура володіє безмежними здібностями асимілювати мігрантів. Мультикультурна модель заснована на ідеї про те, що культурні відмінності всередині суспільства є допустимими. Іммігранти – це повноправні учасники ринку праці. Для цієї моделі пріоритетним завданням є досягнення рівності перед законом [98].

Зокрема, С. Ірімі зазначає, що «мультикультурна модель з'явилась у 1960-х роках і є результатом «революції» у сфері прав людини» [241, с. 172]. Ф. Цутакі виділяє два аспекти мультикультуралізму: «1) різноманітне суспільство, як правило внаслідок імміграції; 2) політику, необхідну для управління таким суспільством» [350, с. 114].

На нашу думку, ЄС дотримується мультикультурної моделі спільної імміграційної політики. Зокрема, підтвердженням цього є те, що політика ЄС спрямована на залучення трудових мігрантів, зокрема, і висококваліфікованих. До того ж ЄС може надавати стимули та підтримувати заходи, вжиті державами-членами для сприяння інтеграції громадян третіх країн, які перебувають на законних підставах у ЄС. Наприклад, у Плані дій ЄС щодо інтеграції громадян третіх країн 2016 року [213] закріплено положення щодо інтеграції іммігрантів у сфері освіти, роботи, забезпечення житлом, медицини, тощо.

Крім того, у контексті спільної імміграційної політики ЄС необхідно

проаналізувати процес європеїзації. Слід зазначити, що в результаті впливу інтеграційних процесів у ЄС відбувається трансформація держав-членів. Зокрема, процес європеїзації ґрунтовно вивчали такі вчені, як Р. Петров, К. Смирнова, Я. Костюченко, О. Рудік, та інші.

Я. Костюченко, відмічає, що: «одним із поширених у європейській доктрині підходів до зближення правових систем держав-членів ЄС є використання поняття «європеїзації» для відображення змін, які виникають на національному рівні в результаті європейської інтеграції держав-членів. Такі зміни зазвичай пов'язані з процесом гармонізації правових систем, запровадження спільних принципів регулювання та формування системи єдиних європейських інститутів» [52, 354].

У свою чергу, О. Рудік зазначає, що «існує вплив ЄС на внутрішні інституційні зміни в державах-сусідах та за межами Європи, а також деяке поширення інституційних моделей ЄС на процеси регіональної інтеграції в усьому світі» [91]. Разом з тим, Р. Петров виділяє внутрішній та зовнішній виміри європеїзації. Зокрема, він зазначає, що «у внутрішній сфері європеїзація пов'язана з впливом *acquis* ЄС на правопорядки держав-членів ЄС. У зовнішній сфері, з одного боку, європеїзація може бути пов'язана зі зростаючою роллю ЄС як глобального гравця. З іншого боку, вона асоціюється із зовнішніми політиками, спрямованими на треті країни» [74, с. 23].

З цього можна зробити висновки, що у внутрішній сфері європеїзація імміграційної політики відбувається внаслідок впливу прямої дії норм права ЄС, а також *acquis* ЄС на правопорядки держав-членів ЄС. Європеїзація спільної імміграційної політики відбувається й у зовнішній сфері, найяскравішим прикладом чого є повноваження ЄС укладати Угоди про реадмісію та Угоди про лібералізацію візового режиму.

При цьому, О. Потьомкіна зазначає, що «європеїзації у сфері спільної імміграційної політики перешкоджали численні труднощі, викликані сумнівами держав-членів в необхідності посилення європейської складової імміграційної політики, опором передачі їх національних компетенцій до

інститутів ЄС» [89]. Тобто, враховуючи те, що міграційна політика тісно пов'язана з національним суверенітетом держав-членів ЄС, правова основа на перших етапах розвитку спільної імміграційної політики була розроблена з метою мінімізації втручання таких інституцій на рівні ЄС у справи держав-членів з питань міграції. Саме тому тривалий час держави-члени ЄС не бажали поступатись національними інтересами у сфері контролю над міграцією. Амстердамським договором, який набув чинності у 1999 році, було закладено правову основу щодо передачі частини компетенції держав-членів на рівень Союзу і наділення ЄС спільною компетенцією у цій сфері. Саме з цього часу розпочинається європеїзація спільної імміграційної політики.

Таким чином, починаючи з цього часу помітною є тенденція до зростання інтересу щодо вивчення впливу імміграційної політики Європейського Союзу на внутрішню імміграційну політику та відповідність держав-членів європейським нормам у цій сфері. Тобто у сфері спільної імміграційної політики європеїзація відображає яким чином інтеграційні процеси впливають на держави, які зміни на європейському рівні спричиняють зміни на національному рівні, тобто як ЄС впливає на держави-члени, і які наслідки такого впливу.

Окрім того, на відміну від інтеграції, європеїзація відбувається «зверху-вниз». Тобто прийняття правової основи з метою регулювання спільної імміграційної політики, розширення компетенції Суду ЄС та надання йому повноважень вирішувати імміграційні питання, де, зокрема, можна також оскаржити недостатню імплементацію законодавства ЄС у міграційній сфері безпосередньо мають вплив на правопорядки держав-членів Європейського Союзу, зокрема, і у міграційній сфері.

1.2 Співвідношення міжнародного права та законодавства Європейського Союзу у сфері імміграції

У сучасному глобалізованому світі необхідність у скоординованій політиці щодо імміграційних питань є досить високою. Зокрема, формування спільної імміграційної політики ЄС відбувалось поряд із розвитком міжнародного міграційного права, яке заклало стандарти та напрямки розвитку міжнародно-правового регулювання імміграційних процесів. Важлива роль у формуванні спільної імміграційної політики ЄС належить міжнародному міграційному праву.

З одного боку, «ЄС має автономний правовий порядок, конституційні особливості якого, такі як принцип прямої дії та верховенство права ЄС відрізняють його від міжнародного публічного права. Відповідно, для того, щоб міжнародна угода або принцип міжнародного звичаєвого права були частиною права ЄС, вони не повинні ставити під сумнів конституційну структуру та цінності, на яких заснований ЄС. Зокрема, це означає, що включення міжнародного права до права ЄС повинно забезпечувати дотримання основних прав, визнаних у Хартії ЄС про основні права» [255, с. 708].

З іншого боку, ЄС має дотримуватись норм *jus cogens*. Т. Констандінідес зазначає, що «ЄС має право вільно відхилитися від норм міжнародного права, окрім норм *jus cogens*. Наприклад, у справі Каді Суд ЄС у першій інстанції встановив, якщо існує суперечність між нормою, створеною ЄС та *jus cogens*, то у такому випадку норма ЄС буде недійсною» [248], хоча при оскарженні цієї справи, Суд ЄС визнав пріоритет захисту прав людини. До того ж у практиці Суду ЄС, зокрема, у справі Nold ще з 1974 року закріплено, що міжнародні договори про захист прав людини, підписані державами-членами ЄС, можуть бути керівними принципами, яких слід дотримуватися в рамках законодавства Співтовариства [273].

Безумовно, імміграційне право ЄС не може розвиватися зовсім відокремлено від міжнародного міграційного права, тому вважаємо за доцільне також вивчити норми міжнародного міграційного права.

Необхідно зазначити, що міжнародні стандарти стосовно іммігрантів закріплені у багатьох міжнародно-правових актах, що включають як договори загального характеру, так і спеціальні міжнародні договори, положення яких стосуються виключно іммігрантів.

Щодо поділу універсальних норм міжнародного права з питань імміграційної політики, то Г. Москаль також виділяє дві групи. До першої він відносить «універсальні міжнародні норми, які стосуються безпосередньо прав людини, мають загальний характер та відносно пов'язані з міграційними процесами. До другої групи норм, він відносить універсальні норми міжнародного права спеціального характеру, які безпосередньо стосуються міграційних процесів. До них належать: а) міжнародні норми з питань боротьби з транснаціональною організованою злочинністю, яка перетворила нелегальну міграцію на одне з найбільших джерел незаконного отримання прибутків; б) міжнародні норми з питань боротьби проти нелегального перетину кордону» [66].

До того ж у роботі ми проаналізуємо вплив універсальних норм міжнародного права з питань міграційної політики, які формувались у межах різних міжнародних організацій на розвиток спільної імміграційної політики ЄС. Наприклад, А. Дергач зазначає, що «формування міжнародної міграційної політики здійснюється через діяльність таких міжнародних організацій, як Організація Об'єднаних Націй (далі – ООН), Міжнародна організація праці (далі – МОП) та Міжнародна організація з міграції (далі – МОМ)» [16].

Розпочнемо аналіз міжнародно-правових актів, прийнятих у межах ООН. Для цього розглянемо закріплення положень щодо імміграційних питань у Міжнародному білі про права людини, який складається із Загальної декларації про права людини 1948 року (далі – ЗДПЛ) [27], Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року [64], Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року [65] та Факультативних протоколів до них. Також розглянемо Міжнародну конвенцію про захист прав працівників-мігрантів та членів їхніх сімей 1990 року та Нью-Йоркську

декларацію щодо біженців та мігрантів 2016 року та Глобальний договір ООН про безпечну, впорядковану та регулярну міграцію 2018 року [228].

Зокрема, певні положення щодо імміграційних процесів та міжнародного руху людей були закріплені в статті 13 ЗДПЛ [27], а саме, право вільно покидати й повертатися у країну. Варто зауважити, що хоча ЗДПЛ застосовується до всіх осіб, незалежно від національності або громадянства, інколи у більшості держав на національному рівні обмежуються права іммігрантів. Наприклад, робітники-мігранти можуть бути допущені до країни для роботи, але їм заборонено створювати профспілки, тощо.

У Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року [64] закріплено право на вільне пересування, свободу вибору місця проживання, право покидати будь-яку країну, включаючи свою власну, заборону свавільного позбавлення права на в'їзд у їх власну країну. Проте ці права також не є абсолютними і підлягають обмеженню, зокрема, якщо це передбачено законом, якщо це є необхідними для охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я чи моральності населення або прав та свобод інших.

До того ж у статті 13 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [64] зазначається, що іноземець, який законно перебуває на території певної держави може бути висланий тільки на виконання рішення, винесеного відповідно до закону. Своєю чергою, підстави для вислання можуть бути такі як: захист громадського здоров'я, кримінальні переслідування, порушення імміграційного законодавства, національна безпека, тощо» [261, с. 8].

Щодо Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року [65], то його положення однаковою мірою поширюються на всіх людей, незалежно від їх громадянства, відносно мігрантів. Пакт передбачає заборону дискримінації на підставі національності та правового статусу.

Разом з тим, відповідно до Заяви Комітету з економічних, соціальних та культурних прав «Обов'язки держав перед біженцями та мігрантами відповідно до Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні

права», яка була прийнята Комітетом на його шістдесятій сесії з 20 по 24 лютого 2017 року «усі люди, що підпадають під юрисдикцію договірної сторони, повинні користуватись правами, закріпленими в Пакті, зокрема, мігранти, навіть нелегальні» [206]. Таким чином, Комітет намагається максимально поширити права на всіх людей без винятку.

У рамках ООН у 1990 році було також прийнято Міжнародну Конвенцію ООН «Про захист прав усіх трудящих-мігрантів і членів їх родин» [61], яка набрала чинність у 2003 році, після її ратифікації 20 державами. Конвенція регулює такі питання, як: виїзд із держави походження, транзит, перебування в державі призначення та повернення. Конвенція містить недискримінаційні положення, з метою усунення тих підстав, що призводять до дискримінації трудящих-мігрантів. Також в ній передбачено, як права, що поширюються на всіх трудящих-мігрантів та членів їх сімей незалежно від їх статусу, так і на права конкретних категорій трудящих-мігрантів, наприклад сезонних працівників, прикордонних працівників, тощо. Окрім цього, у Конвенції визначено зобов'язання держав щодо співпраці та сприяння формуванню чітких, справедливих, гуманних та законних умов міграції.

Варто зазначити, що Конвенція фактично не містить нових положень щодо захисту прав трудящих-мігрантів, а більшою мірою лише повторює стандарти, закріплені в попередніх міжнародних документах щодо прав людини. Вона надає широке визначення трудящого-мігранта, акцентуючи увагу на зайнятті ним «оплачуваною діяльністю» в державі, громадянином якої він або вона не є. До того ж у ній надано такі визначення як, «сезонні трудящі», «трудящий, на виконанні проекту», «прикордонні трудящі», «трудящі, які працюють не за наймом» тощо.

Станом на 2019 рік 54 держави світу ратифікували цю Конвенцію, проте жодна держава-член ЄС її не ратифікувала. Зокрема, це зумовлено тим, що більшість прав, аналогічних тим, що передбачено Конвенцією, закріплено в Хартії ЄС про основні права 2000 року [115], а також у вторинному законодавстві ЄС. Наприклад, Хартія ЄС про основні права [115] та

Міжнародна Конвенція ООН «Про захист прав усіх трудящих-мігрантів і членів їх родин» мають подібний підхід до міграційних прав. В них чітко розмежовуються права, які надаються усім мігрантам, незалежно від їх працевлаштованого статусу, а також права, які надаються конкретним групам трудящих-мігрантів.

Хоча варто окреслити певні відмінності, які існують між цими двома міжнародними договорами. Зокрема, щодо захисту сім'ї, то у той час як Хартія ЄС про основні права [115] передбачає право на повагу до сімейного життя; право на створення сім'ї; правовий, соціальний та економічний захист сім'ї; Конвенція у статті 44 містить положення про возз'єднання сімей, яке відсутнє в Хартії ЄС про основні права [115]. Хоча право на возз'єднання сімей, відповідно до Конвенції, не передбачає зобов'язання забезпечувати возз'єднання сімей, а лише містить зобов'язання держав вживати заходів, які вони вважають за доцільне, і які підпадають під їх компетенцію для полегшення об'єднання сімей. Проте право на возз'єднання сімей міститься у вторинному законодавстві ЄС, а саме в Директиві про возз'єднання сімей 2003 року [172].

Щодо права на виїзд та права на вільне пересування, то Конвенція закріплює, що всі трудящі-мігранти та їх сім'ї мають право вільно залишити будь-яку державу, включаючи їхню державу походження. Водночас, Хартія ЄС про основні права [115] не розглядає питання про право на виїзд. В ній визнано, що громадяни ЄС мають право вільно пересуватися та проживати в межах ЄС, тоді як громадянам третіх країн може бути тільки надано це право.

Враховуючи те, що на сьогодні жодна держава-член ЄС не підписала Конвенцію, Європейський парламент у 2009 році прийняв резолюцію [217], яка закликала держави-члени ратифікувати її, звернувши свою увагу на те, що більшість людей, які працюють без наявності відповідних імміграційних документів, виконують роботу, яка є законною, що є важливим для європейських економік.

Проте резолюція була прийнята до європейської міграційної кризи 2015 року, тому, на нашу думку, з метою ефективного управління міграцією, поважаючи та захищаючи права мігрантів, а також запобігаючи нелегальному переміщенню мігрантів доречно було б державам-членам ЄС приєднатися та імплементувати Міжнародну конвенцію про захист прав працівників-мігрантів та членів їхніх сімей.

Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 2016 року, так звана, Нью-Йоркська декларація про біженців та мігрантів [269] була прийнята 193 членами ГА ООН. Необхідно зазначити, що хоча відповідно до даних Європейської конфедерації неурядових організацій з питань допомоги та розвитку, заснованої у 2003 році, «це був перший випадок, коли зустріч високого рівня ООН була присвячена тільки питанням міжнародної міграції» [343], проте варто зазначити, що такі зустрічі відбуваються відповідно до Резолюції ГА ООН 58/208 2003 року [309] та, зокрема, на сьогодні вже пройшли двічі: у 2006 та 2013 роках.

Документ є актом м'якого права, проте, варто погодитись з О. Брайчевською, яка стверджувала, що попри те що цей документ має рекомендаційний характер, він свідчить про політичну волю представників країн світу об'єднати зусилля для формування більш гуманного й узгодженого підходу світового співтовариства до проблем мігрантів [7, с. 120].

Е. Гільд відзначає дві особливості документу. По-перше, Нью-Йоркська декларація про біженців та мігрантів зорієнтована на посилення прав мігрантів, незалежно від їх міграційного статусу. По-друге, декларація містить положення щодо захисту прав та інтересів мігрантів закордоном, у тому числі шляхом консульського захисту, допомоги та співпраці відповідно до міжнародного права, зокрема, відповідно до Віденської конвенції про консульські зносини 1963 року, яка визначає права консульських органів та обов'язки держав захищати своїх громадян за кордоном [233, с. 3].

Основними положеннями Нью-Йоркської декларації про біженців та мігрантів [269] є захист прав мігрантів, незалежно від їх міграційного статусу.

При цьому увага має зосереджуватись на посиленні позитивного внеску мігрантів в економічний та соціальний розвиток в країнах їхнього перебування.

Позиція ЄС щодо Нью-Йоркської декларації про біженців та мігрантів, відображена у Висновках Європейської ради щодо міграції 2016 року [216], якими схвалено Нью-Йоркську декларацію про біженців та мігрантів і закликано всіх суб'єктів міжнародного права взяти на себе відповідальність у цьому відношенні. До того ж у Європейському консенсусі щодо розвитку 2017 року [335] зазначалося, що враховуючи те, що Глобальний договір про міграцію не передбачає і не має наміру створювати жодних юридичних зобов'язань, ЄС та його держави-члени будуть активно підтримувати розробку Глобального договору ООН щодо безпечної, впорядкованої та регулярної міграції, як це передбачено Нью-Йоркською декларацією про біженців та мігрантів. На додаток, Європейська комісія від імені Союзу була уповноважена схвалити Глобальний договір ООН про безпечну, впорядковану та регулярну міграцію [228].

Так, Глобальний договір ООН про безпечну, впорядковану та регулярну міграцію був прийнятий на міждержавній конференції у Марракеші (Марокко) 10 та 11 грудня 2018 року [228]. Хоча він не є юридично обов'язковим, проте містить політичні та моральні зобов'язання держав-учасниць щодо досягнення своїх цілей, яких налічується 23. Наприклад, К. Ньюленд зазначає, що «Глобальний договір ООН про безпечну, впорядковану та регулярну міграцію має такий самий статус, як і Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року» [270, с. 660].

Разом з тим, необхідно зазначити, що навіть маючи характер м'якого права, Глобальний договір ООН про безпечну, впорядковану та регулярну міграцію призвів до розділення позицій держав-членів ЄС щодо його прийняття.

У цілому держави-члени ЄС схвально прийняли Глобальний договір ООН про безпечну, впорядковану та регулярну міграцію. Наприклад, Болгарія

запропонувала «приділити належну увагу захисту прав всіх мігрантів, особливо таких уразливих категорій, як жінок, інвалідів та дітей, особливо які подорожують без супроводу» [324]. Німеччина схвально прийняла «зміну парадигми в публічній дискусії за останні роки: від сприйняття міграції як виклику для розвитку в приймаючих країнах до сприйняття міграції, що має великий потенціал для розвитку країн походження, а також приймаючих країн» [322]. Позиція Італії полягала в тому, що «Італія визнає важливість посилення співробітництва в галузі правоохоронних органів з метою зменшення транскордонної торгівлі та подолання незаконних фінансових потоків, підтримує принцип спільної відповідальності, здійснюючи прикордонний контроль та вирішуючи питання, що стосуються транснаціональної організованої злочинності, тероризму та незаконної торгівлі» [323].

Проте, досить критичну позицію зайняла Угорщина з цього приводу, зазначаючи, що «міжнародні зусилля повинні бути спрямовані на припинення міграційних потоків. Політика, спрямована на заохочення міграції, виявилася шкідливою, тому її потрібно негайно припинити. До того ж міграція не відноситься до основних прав людини» [288]. Не підтримавши Глобальний договір ООН про безпечну, впорядковану та регулярну міграцію, Угорщину було виключено з узгоджених заяв ЄС, які були висловлені від імені 27 держав-членів ЄС [223].

Протилежні погляди держав-членів ЄС щодо підтримки Глобального договору ООН щодо безпечної, впорядкованої та регулярної міграції є свідченням відсутності солідарності всередині Союзу. Таким чином, небажання деяких держав-членів ЄС долучатися до норм міжнародного міграційного права, розроблених, зокрема, в рамках ООН відображає внутрішні проблеми ЄС у сфері спільної імміграційної політики [44, с. 75–77].

Правовою основою співробітництва ЄС з МОМ є Рамкова угода про заходи щодо гуманітарної допомоги 1994 року та Рамкова угода про співробітництво ЄС з МОМ 2011 року. У 2012 році була розроблена Рамкова

стратегія співробітництва ЄС з МОМ, яка охопила процеси міграції, мобільності та переміщення [238]. Зазначені угоди передбачають спрощення та полегшення співпраці, шляхом впорядкування процедури переговорів між ЄС та МОМ. У них передбачається, що МОМ є одним з головних партнерів – виконавців ЄС у сфері міграційної політики, зокрема, стосовно співробітництва ЄС з третіми країнами. Варто також відзначити, що ЄС робить найбільший внесок до бюджету МОМ.

Рамкова стратегія співробітництва ЄС з МОМ 2012 року визначає наступні ключові сфери співробітництва: розбудова потенціалу для управління міграцією; інтеграція мігрантів; трудова міграція; запобігання та протидія нелегальній міграції та торгівлі людьми; повернення та розселення; кліматичні зміни та міграція; проведення досліджень тощо [238].

Враховуючи збільшення показників імміграції з регіону Африки до ЄС, співробітництво ЄС з МОМ, починаючи з 2015 року значно посилилось у цьому регіоні. Зокрема, була розроблена Спільна ініціатива ЄС-МОМ з захисту та реінтеграції мігрантів в Африці [211]. Завдяки ініціативі 24 166 мігрантів з 26 країн Африки отримали допомогу у поверненні, що майже у 20 разів більше ніж до початку дії ініціативи. Спільна ініціатива дає можливість мігрантам, які вирішили повернутися до своїх країн походження, зробити це безпечним та гідним способом, дотримуючись міжнародних стандартів у галузі прав людини та, зокрема, принципу невислання [140].

Також ЄС та МОМ реалізують проекти у сфері реадмісії. Зокрема, у квітні 2016 року було започатковано Фонд нарощення потенціалу ЄС щодо реадмісії (EURCAP) [333], ініціатива МОМ, яка співфінансується ЄС, завдання якої полягає в тому, щоб сприяти ефективному співробітництву в управлінні міграцією між ЄС та країнами-партнерами. Ключовими завданнями EURCAP є технічна допомога та діалог щодо повернення у примусовому поверненні; пропагування підходу до повернення заснованого на правах людини та поваги гідності; розробка автоматизованих систем та стандартизація процедур для обробки запитів про реадмісію; покращення

якості та управління даними, пов'язаними з поверненням; розробка проєктів щодо допомоги після приїзду; допомога у реінтеграції після приїзду повернених осіб у країнах-партнерах; сприяння діалогу з країнами-членами ЄС, країнами походження та транзиту для підтримки практичного співробітництва та обміну передовою практикою повернення.

Було також визначено перелік орієнтовних пріоритетних країн-партнерів, яким надаватиметься допомога у реадмісії, а саме: Афганістан, Бангладеш та Пакистан. Інші потенційні країни-партнери включають Вірменію, Азербайджан, Білорусь, Кабо-Верде, Китай, Гану, Кот-д'Івуар, Ефіопію, Йорданію, Малі, Марокко, Нігер, Нігерію, Сенегал, Туніс та Туреччину [333].

Таким чином, МОМ є ключовим партнером ЄС з імміграційних питань. Разом організації співпрацюють над такими завданнями, як надання гуманітарної допомоги; управління міграцією; повернення та реінтеграція; переселення та розселення; сприяння мобільності; протидія торгівлі людьми; боротьба з нелегальною імміграцією; інтеграція мігрантів; проведення досліджень тощо.

Щодо співробітництва ЄС з МОП, то «ЄС не є членом МОП, але має статус спостерігача, який надає йому право брати участь у її роботі. При цьому Союз сприяє численним заходам, програмам та проєктам МОП за рахунок позабюджетних внесків» [136, с. 12].

У рамках МОП, яка створила своєрідний «міжнародний трудовий кодекс» імміграційні процеси здебільшого регулюються у контексті положень щодо робітників-мігрантів. Зокрема, були прийняті Конвенція № 97 про робітників-мігрантів (переглянута) 1949 року та Рекомендація № 86 щодо робітників-мігрантів, які містять норми щодо прийняття мігрантів на роботу та їхніх умов праці.

Конвенція МОП №143 про зловживання в галузі міграції і про забезпечення працівникам-мігрантам рівних можливостей [40] стосовно зловживань у сфері міграції та про забезпечення рівних можливостей та

поводження з робітниками-мігрантами 1975 року та Рекомендація № 5 про працівників-мігрантів були прийняті з метою врегулювання питань з незареєстрованими мігрантами та торговцями людьми. Відповідно до Конвенції № 143 [40], кожна її держава-учасниця, зобов'язується поважати основні права всіх трудящих-мігрантів та забезпечувати рівні можливості та поведження з робітниками-мігрантами.

Проте Конвенція № 97 містить положення, відповідно до якого кожна держава-учасниця зобов'язується відноситися до іммігрантів, які законно перебувають на її території не менш сприятливим чином, ніж до своїх власних громадян. У двох документах існує суперечність щодо рівного відношення до іммігрантів. Якщо в Конвенції № 143 закріплено, що рівне відношення має бути забезпечено щодо усіх працівників-мігрантів, то у Конвенції № 97, рівне поведження має бути забезпеченим до працівників-мігрантів, які лише законно перебувають на території певної держави.

Щодо співвідношення норм ЄС та норм МОП, то «норми ЄС мають пріоритет. Поки певна держава не стала членом ЄС, то діють норми МОП. Після вступу до ЄС державі необхідно денонсувати Конвенції МОП, положення яких суперечать праву ЄС» [260, с. 31].

Це твердження також знайшло відображення у справі Суду ЄС «Комісія проти Австрії» [154] 2005 року. Австрія ратифікувала Конвенцію МОП у 1995 році до моменту вступу до ЄС. Проте її положення суперечили положенням праву ЄС.

Зокрема, у статті 2 Конвенції № 45 МОП 1935 року «Про зайнятість жінок на підземних роботах на шахтах усіх видів», ратифікована Австрією у 1937 році, передбачається що жінки незалежно від віку не можуть бути зайнятими на підземних роботах у шахтах. Національне законодавство може звільняти від зазначеної вище заборони: а) жінок, що займають керівні посади, які не виконують ручну роботу; б) жінок, зайнятих в службах охорони здоров'я; с) жінок, які проводять період навчання в підземних частинах шахти; d) будь-які інші жінки, яким час від часу доведеться заходити в підземні

частини шахти з метою роботи, яка не є ручною. Проте Стаття 2 (3) Директиви 76/207 не дозволяє жінкам бути виключеними з певного виду роботи виключно на тій підставі, що їм слід забезпечити більший захист, ніж чоловікам від ризиків, які однаково впливають на чоловіків та жінок. Суд у цій справі прийшов до висновку, що Австрія має денонсувати Конвенцію МОП № 45, посилаючись на статтю 351 ДФЄС, відповідно до якої, якщо угоди є несумісними, зокрема, з ДФЄС, то держава-член має усунути посталі несумісності.

1.3 Періодизація розвитку спільної імміграційної політики Європейського Союзу

Імміграційні питання, зокрема правила в'їзду, проживання та перебування громадян третіх країн досить тривалий час відносились до суверенних повноважень держав-членів ЄС. Це означає, що саме держави-члени ЄС визначали правове регулювання імміграційної політики. Формування спільної імміграційної політики ЄС має певні особливості на різних етапах існування ЄС. Тому необхідно проаналізувати процес гармонізації імміграційної політики держав-членів ЄС та визначити її періодизацію.

Варто зазначити, що на території Європи правове регулювання імміграційної політики було започатковано зі створення універсальної організації Ліги Націй у 1919 році, державами-членами якої були країни Європи; та у рамках якої вирішувалось питання щодо взаємного визнання проїзних документів. До того ж у межах Міжнародної організації праці, створеної у 1919 році було розроблено низку конвенцій, які, зокрема, включали в себе питання прав трудових мігрантів [138].

Починаючи з середини ХХ століття на території Європи відбувається трансформація міграційних потоків. Регіон перетворюється з території, звідки населення емігрувало у територію, куди люди іммігрують.

Науковці по різному виділяють періодизацію становлення спільної імміграційної політики ЄС. Наприклад, К. ван Мол і Х. де Волк зазначають три етапи розвитку імміграційної політики у Європі: перший етап (1950-ті роки – 1973–1974-ті роки) характеризувався стійким економічним зростанням та збільшенням трудової міграції, міграції з колишніх колоній на батьківщину. Протягом другого етапу (1974 рік – кінець 1980-х років) уряди країн Північно-Західної Європи дотримувались обмежувального підходу до міграції, а головними умовами для в'їзду мігрантів було возз'єднання сімей. Третій етап припадав на кінець 1980-х років, з часу падіння залізної завіси й триває до сьогодні. Цьому етапу притаманне посилення впливу ЄС на контроль за імміграційною політикою щодо громадян третіх країн та збільшення мобільності в межах внутрішніх кордонів ЄС [353, с. 31].

П. Столкер виділяє чотири етапи у формуванні імміграційної політики ЄС. Перший етап (кінець 1940-х – початок 1950-х років) характеризується масовими потоками мігрантів, які були спричинені зміною кордонів, здебільшого стосувалось таких країн, як Німеччина, Польща та колишня Чехословаччина. Під час другого етапу (початок 1950-х років – 1973 рік) зростання економіки спричинило потребу в робітниках, особливо в таких країнах як: Німеччина, Франція та Об'єднане Королівство Великої Британії та Північної Ірландії. Тому, особливістю цього періоду була трудова імміграція робітників з третіх країн. Третій етап (1974 рік – середина 1980-х років) – це період закритих дверей в імміграційній сфері, який був спричинений світовою нафтовою кризою. Четвертий етап (середина 1980-х років – 2001 рік) починається з падіння комуністичного режиму та характеризується збільшенням нелегальних мігрантів [320, с. 151].

О. Кав'єдес зазначає, що спільна імміграційна політика ЄС починає формуватися із 1951 року, а саме зі створення Європейського співтовариства вугілля та сталі, також він виділяє підписання у 1992 році Маастрихтський договір, який вніс значні зміни, зокрема і в імміграційній політиці [163, с. 553].

Проаналізувавши вищевикладені підходи вчених до періодизації

спільної імміграційної політики ЄС, на нашу думку, необхідно запропонувати періодизацію, яка відображає зміни правового регулювання в імміграційній політиці ЄС, а саме: перший етап формування спільної імміграційної політики (1951–1999 роки) характеризується регулюванням імміграційних питань на національному та міжурядовому рівнях ЄС. Другий етап (1999–2009 роки) розпочинається з набуття чинності Амстердамського договору та створення простору свободи, безпеки та юстиції, складовою якого є спільна імміграційна політика і триває до набрання чинності Лісабонського договору 2009 року. Особливим для цього періоду є вироблення спільної імміграційної політики ЄС та перехід регулювання імміграційних питань на наднаціональний рівень. Третій період розпочинається із 2009 року і триває до 2020 року. Характерними ознаками третього періоду є намагання ЄС врегулювати чисельні імміграційні потоки і відповідно, реформування та прийняття великої кількості нормативно-правових актів. Початком четвертого періоду розвитку спільної імміграційної політики можна виділити 2020 рік, час коли з метою нерозповсюдження коронавірусної інфекції вперше за історію функціонування ЄС були масово закриті кордони, а рівень іммігрантів рекордно впав до низьких показників.

З метою з'ясування етапів розвитку спільної імміграційної політики ЄС, проаналізуємо перший етап, який розпочався з 1951 року і тривав до 1992 року. Друга світова війна спричинила масове переміщення людей. З метою допомоги європейським урядам у переселенні приблизно 11 мільйонів людей було створено Тимчасовий міжурядовий комітет з європейської міграції у 1951 році, а у 1952 році зазначена організація почала діяти на постійній основі та була перейменована у Міжурядовий комітет з європейської міграції, який з 1989 року має назву Міжнародна організація міграції [240].

Післявоєнний період характеризувався нестачею робочої сили на європейському континенті, що призвело до розробки політики залучення працівників з різних країн до Європи. Проте на той час питання спільної імміграційної політики в рамках Західної Європи не виникало. Це

пояснюється відмінністю економічної ситуації, різного національного підходу до регулювання імміграційних процесів, ступеня напливу мігрантів, а також специфікою колоніальних відносин, що спричинило спрощений порядок в'їзду для вихідців із них у різних європейських країнах. Крім того, відрізнявся політичний, соціальний, культурний та правовий розвиток держав.

Наприклад, імміграційні процеси у післявоєнні часи у Західній Європі були спричинені нагальною потребою у відновленні економічної стабільності в європейських державах, що вимагало робочої сили. Саме тому, імміграційні процеси характеризувались значним підвищенням напливу трудових мігрантів, основу яких складали вихідці з постколоніальних країн. До 1973 року Франція залучала трудових мігрантів з Північної Африки; Об'єднане Королівство Великої Британії та Північної Ірландії з Індії та країн Карибського басейну; а Німеччина, не маючи колоніальних володінь, залучала трудових мігрантів з Югославії та Туреччини [320, с. 161].

Потреба іноземних працівників у реконструкції та модернізації Західної Європи призвела до того, що такі країни як Об'єднане Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, Франція та Нідерланди, запровадили ліберальну політику щодо імміграції. Зокрема, потреба у прийнятті іммігрантів, спричинила спрощення візового режиму, а також введення дозволу на перебування членам родин трудових мігрантів на території приймаючих країн [54, с. 338].

Тоді правове регулювання міграційних процесів щодо трудових мігрантів відбувалось здебільшого у контексті двосторонніх угод між країнами.

Своєрідною перешкодою для імміграційних процесів стала нафтова криза 1973 року, яка спричинила економічний спад та підвищення безробіття. У цей час імміграційні процеси відбувались здебільшого у контексті возз'єднанням сімей. При цьому, держави-члени Європейських Співтовариств були стурбовані безперервним зростанням кількості іммігрантів, що було спричинено як природним приростом, так і возз'єднанням сімей. У середині

70-х років ХХ століття тимчасові іммігранти перетворились на постійних мешканців. Відповідно, зросла кількість нелегальних мігрантів, що складала приблизно 600 000 осіб, що є однією десятою кількості, осіб, які перебували в державі на законних підставах [125].

Вже на той час постало питання боротьби з нелегальною міграцією. Усвідомлюючи небезпеку від такого явища, Комісія Європейських Співтовариств у березні 1978 року запропонувала Раді Європейських Співтовариств прийняти Директиву щодо гармонізації законодавства держав-членів у сфері боротьби з нелегальною міграцією та незаконним працевлаштуванням. Пропозицію було направлено на зміцнення співробітництва між державами-членами у сфері боротьби з нелегальною міграцією і незаконним працевлаштуванням; прийняття відповідних заходів покарання; виконання зобов'язань роботодавців та захист прав працівників [286].

Терористичні атаки, зокрема, під час Олімпійських ігор у Мюнхені 1972 року [80] та нездатність Інтерполу в той час ефективно допомагати європейським країнам у боротьбі з тероризмом спричинили створення у 1975 році міжурядової групи TREVI (TREVI – Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence Internationale), що стало першим кроком у співробітництві з безпеки та юстиції в межах ЄС, хоча співробітництво ще здійснювалось на міжурядовому рівні. До складу групи TREVI входили 12 міністрів юстиції та внутрішніх справ держав-членів ЄС [149]. Хоча група TREVI спочатку мала на меті координувати заходи щодо боротьби з тероризмом серед європейських урядів, вона повільно розширила свою діяльність на імміграційні питання та питання надання притулку [327].

Важливим моментом у розвитку спільної імміграційної політики було прийняття Угоди між урядами держав економічного союзу Бенілюкс, Федеративної Республіки Німеччини та Французької Республіки про поступову відміну перевірок на спільних кордонах, яка була підписана між урядами п'яти держав – Бельгії, Нідерландами, Люксембургом, Німеччиною

та Францією 1985 року. Прикордонний контроль в межах внутрішніх кордонів скасовувався. «Однак, коли цього вимагає державна політика або національна безпека, договірні сторони може після консультацій з іншими договірними сторонами вирішити, що на внутрішніх кордонах протягом обмеженого періоду проводяться відповідні національні прикордонні перевірки» [105]. Крім того, вищезазначена угода 1985 року передбачала, що сторони впродовж п'яти років мають підготуватися до остаточного скасування прикордонного контролю на внутрішніх кордонах і його перенесення на зовнішні кордони [105].

Завершення цього процесу відбулось підписанням Конвенції про застосування Шенгенської угоди між урядами держав економічного союзу Бенілюкс, Федеративної Республіки Німеччини та Французької республіки про поступову відміну перевірок на спільних кордонах 1990 року, яка ввела єдині умови в'їзду на територію Союзу іноземців та єдину шенгенську візу. Таким чином, громадяни третіх країн, отримавши візу в одну з держав, що входять в список шенгенських країн, можуть відвідувати всі шенгенські країни на підставі цієї візи. Крім того, передбачались заходи боротьби з нелегальною міграцією, торгівлею зброєю та наркотиками, контрабандою [41].

Одним із трьох стовпів структури, який заклав Маастрихтський договір 1992 року [349], була співпраця з питань юстиції та внутрішніх справ, до якої відносились й імміграційні питання. Така співпраця здійснювалась на міжурядовому рівні. Зокрема, рішення приймались одностайно, що було досить складною процедурою, адже якщо навіть одна держава-член була проти, рішення не могло бути прийнятим. До того ж, ні парламентський контроль, ні судове спостереження не могли бути застосованими. Саме тому виникла необхідність у більш тісному співробітництві.

Другий етап формування спільної імміграційної політики розпочинається з набуття чинності Амстердамського договору від 1999 року [347]. У ньому вперше вводиться поняття простору свободи, безпеки та юстиції, складовою якої є спільна імміграційна політика ЄС.

З метою поступового створення простору свободи, безпеки та юстиції Рада ЄС мала вжити протягом п'яти років, після набуття чинності Амстердамського договору заходи, спрямовані на забезпечення вільного переміщення осіб, включаючи заходи щодо контролю зовнішнього кордону, імміграції, запобігання та боротьби зі злочинністю.

В імміграційній політиці відповідно до статті 73 к (3) Амстердамського договору Рада ЄС мала здійснити заходи щодо умов в'їзду та проживання та розробити стандарти щодо процедур видачі державами-членами довгострокових віз та дозволів на проживання, включаючи умови для воз'єднання сім'ї; а також заходів щодо нелегальної імміграції та незаконного проживання, включаючи репатріацію нелегальних мігрантів [347].

Таким чином, згідно з Амстердамським договором ЄС поділяє повноваження з державами-членами щодо вирішення імміграційних питань, застосовуючи спільну компетенцію, а питання щодо імміграції переходять від регулювання на міжурядовому рівні до наднаціонального.

Третій період формування спільної імміграційної політики розпочинається із 2009 року і триває до 2020 року. Зокрема, Лісабонським договором [182] було закладено сучасну правову основу для врегулювання спільної імміграційної політики та окреслено компетенцію ЄС у цій сфері.

Характерними особливостями імміграційних процесів третього періоду було те, що вони створили загрозу безпеці зовнішніх кордонів, загострили соціально-політичну ситуацію в державах-членах ЄС, породили загрозу скасування Шенгенського асвіс, певним чином спричинили вихід Об'єднаного Королівства Великої Британії та Північної Ірландії з ЄС. Міграційна криза мала прояв у стрімкому зростанні потоків іммігрантів, що різними шляхами прямували на територію Європи. Серед причин такої ситуації насамперед потрібно виділити економічний спад, збройні конфлікти та політичну нестабільність у країнах Африки, Азії та Близького Сходу. Свого апогею міграційна криза досягла у 2015–2016 роках. У цьому аспекті, варто зазначити складнощі на рівні ЄС якісно й оперативно врегулювати

імміграційне законодавство, вдосконалити чинні нормативно-правові акти з метою подолання кризових явищ.

Четвертий період розвитку спільної імміграційної політики ЄС розпочинається з 2020 року. Зокрема, у відповідь на глобальну пандемію COVID-19 та з метою запобігання подальшому поширенню коронавірусної інфекції країни у всьому світі запровадили різні заходи прикордонного контролю. Така ситуація у світі не обійшла і держави ЄС, які застосували заходи, що варіювались від спеціальних обмежень на поїздки, встановлення вимог до карантину для подорожуючих, що прибувають до повного закриття кордонів.

На рівні ж ЄС 16 березня 2020 року Комісія ЄС та Європейська Рада домовились прийняти 30-денне обмеження на, так звані, необов'язкові поїздки до ЄС [180]. У результаті всі держави-члени ЄС, а також Ісландія, Норвегія, Швейцарія та Ліхтенштейн застосували ці обмеження, які згодом були продовжені. З одного боку, держави-члени ЄС повинні дозволити в'їзд своїм громадянам та громадянам третіх країн, які законно проживають на їх території. З іншого боку, такі обмеження не рекомендувалось застосовувати до вільного пересування робітників, особливо до людей, які працюють у сферах охорони здоров'я та харчування, а також прикордонників, сезонних працівників в сільському господарстві, дипломатів, співробітників міжнародних організацій, військовий та гуманітарний персонал, моряків, осіб, які потребують міжнародного захисту, громадян третіх країн, які подорожують з метою навчання, висококваліфікованих працівників третіх країн, якщо їх працевлаштування необхідно з економічної точки зору, і робота не може бути відкладена або виконана за кордоном.

Правовою основою для відновлення внутрішніх кордонів у межах Шенгенського простору є стаття 28 Кодексу ЄС про правила переміщення осіб через кордон [300], яка дозволяє закривати внутрішні кордони за певних умов та на обмежений період. Таке повторне впровадження повинно бути обмеженим у часі та повідомлене Європейській комісії.

При цьому, закриття кордонів також мало значний вплив на права мігрантів, такі як право на сімейне життя та право на возз'єднання сімей, так як процедура надання візи з метою возз'єднання сім'ї була призупинена, а мігранти не змогли об'єднатися зі своїми сім'ями. Враховуючи те, що необов'язкові поїздки заборонені державами-членами ЄС як засіб стримування COVID-19, проте міграцію з метою возз'єднання сім'ї не можна вважати необов'язковою поїздкою. При цьому, відмова у возз'єднанні сім'ї може становити непропорційне втручання у сімейне життя.

До того ж працівники-мігранти у ЄС під час пандемії COVID-19 дуже часто мали проблеми з втратою роботи, що призводить у більшості випадків до втрати статусу проживання, оскільки набуття цього статусу майже завжди залежить від зайнятості працівників-мігрантів. У свою чергу це призводить до обмеження доступу до соціального забезпечення, охорони здоров'я, медичного обслуговування та житла і, як результат, до належного рівня життя. Саме тому держави повинні забезпечити, щоб мігранти та їхні сім'ї, які втратили роботу та статус проживання внаслідок COVID-19, мали доступ до системи соціального забезпечення, а також право на поновлення дозволів на проживання працівників-мігрантів незалежно від того, працюють вони чи ні.

З іншого боку, державам-членам ЄС дозволяється відмовляти у в'їзді на зовнішніх кордонах громадянам третіх країн, які не є резидентами, якщо вони мають відповідні симптоми коронавірусу або перебували у зоні ризику зараження і вважаються загрозою для громадського здоров'я.

Висновки до Розділу 1

Викладене у розділі 1 дозволяє зробити такі висновки:

1. Європейська інтеграція у сфері спільної імміграційної політики характеризується напруженістю між окремими національними інтересами держав-членів ЄС та спільною європейською взаємозалежністю. Нині сформувались підстави, які ставлять під сумнів існування спільної імміграційної

політики ЄС. Це зумовлено тим, що питання щодо інтеграції мігрантів, а також визначення кількості осіб, які в'їжджають до ЄС з метою пошуку роботи регулюються здебільшого державами-членами ЄС. Водночас, сукупність правових актів, виданих інституціями ЄС у сфері легальної імміграції, боротьби з нелегальною міграцією та торгівлею людьми, реадмісії та повернення, визначають спільну імміграційну політику ЄС. Закріплення деяких питань щодо інтеграції мігрантів у актах вторинного законодавства є свідченням тенденції щодо часткового перенесення регулювання цих питань на рівень Союзу.

Разом з тим, європеїзація спільної імміграційної політики, основу якої закладено Амстердамським договором, здійснюється у результаті інтеграційних процесів у ЄС, що спричиняє правову трансформацію у державах-членах Союзу. Крім того, європеїзація спільної імміграційної політики може мати місце і щодо третіх країн, наприклад у результаті укладання Угод про реадмісію та Угод про лібералізацію візового режиму, тощо.

2. Розвиток спільної імміграційної політики ЄС відбувався поряд з еволюцією міжнародного міграційного права, яке заклало стандарти та напрямки розвитку міжнародно-правового регулювання імміграційних процесів у світі. Сучасні тенденції розвитку міжнародного міграційного права знайшли відображення у Глобальному договорі ООН щодо безпечної, впорядкованої та регулярної міграції 2018 року, який призвів до розділення позицій держав-членів ЄС щодо його прийняття. Протилежні погляди держав-членів ЄС продемонстрували низький рівень солідарності всередині об'єднання щодо питань міграції. Разом з тим, ЄС співпрацює з універсальними міжнародними організаціями, такими як МОМ і МОП. Зокрема, МОМ та ЄС є ключовими партнерами один для одного у таких сферах як: боротьба з нелегальною імміграцією; захист прав мігрантів; повернення, тощо. Щодо МОП, то враховуючи особливу природу ЄС, визначено, що поки певна держава не стала членом ЄС, то діють норми МОП,

а після вступу до ЄС державі необхідно денонсувати Конвенції МОП, положення яких суперечать праву ЄС.

3. Формування правового регулювання спільної імміграційної політики Європейського Союзу головним чином зумовлене історичними чинниками, пов'язаними зі становленням ЄС як наднаціонального утворення. Об'єднуючись з урахуванням економічних інтересів, поступово інтеграційні процеси призвели до зближення політичної, соціальної, правової, валютної систем, тощо. Результатом таких трансформацій стало виокремлення самостійної спільної імміграційної політики ЄС.

З урахуванням змін правового регулювання в імміграційній політиці ЄС, запропоновано наступну періодизацію: перший етап формування спільної імміграційної політики (1951–1999 роки) характеризується регулюванням імміграційних питань на національному та міжурядовому рівнях. Другий етап (1999–2009 роки) розпочинається з набуття чинності Амстердамського договору та створення простору свободи, безпеки та юстиції, складовою якого є спільна імміграційна політика. Він тривав до набуття чинності Лісабонського договору 2009 року. Особливим для цього періоду є вироблення спільної імміграційної політики ЄС та перехід регулювання імміграційних питань на наднаціональний рівень. Третій період розпочинається із 2009 року і тривав до 2020 року. Зокрема, Лісабонським договором було закладено сучасну правову основу для врегулювання спільної імміграційної політики та окреслено компетенцію ЄС у цій сфері. Четвертий період починається з 2020 року та характеризується чисельними обмеженнями імміграційних потоків, що обумовлене необхідністю протидіяти поширенню коронавірусної інфекції.

РОЗДІЛ 2

ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕГУЛЮВАННЯ СПІЛЬНОЇ ІМІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

2.1 Договірний механізм спільної імміграційної політики Європейського Союзу

З метою аналізу договірного механізму спільної імміграційної політики ЄС, необхідно дослідити джерела первинного права, джерела вторинного права, а також особливі джерела права ЄС, які важко віднести до первинних чи вторинних джерел, а саме: загальні принципи та цінності права ЄС, а також рішення та висновки Суду ЄС.

Зокрема, серед джерел первинного права ЄС, варто вивчити регулювання імміграційних питань у таких договорах, як: Договір про створення Європейського об'єднання вугілля та сталі 1952 року [345], Договір про створення Європейського економічного співтовариства (далі – Договір про ЄЕС) [346] та Договір про створення Європейського співтовариства з атомної енергії (далі – Договір про ЄВРАТОМ) [18]; сюди також відносяться Договір про злиття від 1965 року [348], Єдиний Європейський Акт 1987 року [26], Маастрихтський договір 1992 року [349], Амстердамський договір 1999 року [347] та Ніщський договір 2003 року [71]; а також ДЄС, ДФЄС у редакції Лісабонського договору 2009 року [182] та Хартію ЄС про основні права 2000 року [115].

Характеризуючи установчі договори, які є актами первинного права, К. Смирнова цілком слушно надає їм таку характеристику: «вони формують правову основу для функціонування всієї структури Євросоюзу, творять міжнародний договірний механізм інтеграції, здійснюваної в межах останнього, що являє собою систему міжнародних угод, за допомогою яких спрямовується розвиток інтеграційних процесів у цьому об'єднанні. Такі джерела посідають найвище ієрархічне місце серед інших джерел, внаслідок

чого решта актів мають підпорядковуватися цим джерелам і не суперечити їм» [94].

Це означає, що положення щодо спільної імміграційної політики, закріплені в актах первинного права мають найвищу юридичну силу, що зумовлює прийняття актів вторинного права відповідно до них. Тобто якщо виникне суперечність щодо положень імміграційної політики ЄС, закріплених у первинному праві та вторинному праві, перевагу будуть мати перші норми.

Джерелами вторинного законодавства у сфері спільної імміграційної політики є акти, які є результатом діяльності інститутів ЄС. Зокрема, до вторинного права ЄС, відповідно до статті 288 ДФЄС [182] відносяться регламенти, директиви, рішення. Крім того, доречним також є аналіз актів м'якого права, які хоча і не мають обов'язкової сили, проте формують певні наміри для майбутнього розвитку спільної імміграційної політики, а саме: рекомендації, висновки, декларації, програми, комюніке, заяви, тощо.

Таким чином, вперше імміграційні питання в джерелах первинного права, а саме внутрішня свобода пересування робітників була закріплена у статті 69 Договору про ЄОВС [356], який було підписано на 50 років і термін дії якого закінчився у 2002 році. Відповідно до нього, Договірні сторони зобов'язувались відмовитися від дискримінації за ознакою національності щодо зайнятості працівників у вугільній та металургійній промисловості, які мали громадянство однієї з держав – учасниць Договору про ЄОВС. Своєю чергою, це зобов'язання не носило абсолютний характер, і підлягало обмеженням з боку держав – учасниць Договору про ЄОВС з метою дотримання громадського порядку та охорони здоров'я. Крім того, заборонялась будь-яка дискримінація щодо оплати й умов праці між робітниками-громадянами держав – учасниць Договору про ЄОВС та робітниками-іммігрантами [345]. Таким чином, на наднаціональному рівні закріплювався принцип недискримінації. Проте усі інші імміграційні питання все ще відносились до внутрішньої компетенції держав-учасниць Договору про ЄОВС.

Подібне закріплення принципу недискримінації містилось і в статті 96 Договору про ЄВРАТОМ, а саме, в ній зазначається, що держави-члени скасовують всі обмеження за ознакою національної приналежності, що порушують право громадян держав-членів на доступ до кваліфікованої роботи в ядерній сфері, за винятком обмежень, обумовлених основними вимогами громадського порядку, громадської безпеки та охорони здоров'я [18].

Однією із чотирьох свобод, закріплених в Договорі про ЄЕС, була свобода руху робітників (статті 48–51). Зокрема, вона включає в себе: свободу вільно пересуватися територією держави-члена ЄС; свободу надавати згоду на запропоновану роботу; свободу перебувати у державі-члені ЄС і займатись трудовою діяльністю відповідно до законодавства держави перебування; можливість залишитись в державі-члені ЄС після закінчення трудової діяльності, відповідно до законодавства ЄС. При цьому, ця свобода не застосовується та не поширюється на працевлаштування на державну службу [346].

З цього часу, регулювання імміграційних процесів в рамках внутрішніх кордонів та через зовнішні кордони відрізняється. Такий підхід зберігається і на сьогодні. Доказом цього є стаття 77 ДФЄС [182], в якій вказано, що забезпечується відсутність будь-якого контролю незалежно від громадянства особи при перетині внутрішніх кордонів та проведення контролю та ефективного спостереження при перетині зовнішніх кордонів.

З цього приводу К. Босвел та Е. Геддес зауважують, що починаючи з Договору про ЄЕС відбувається чітке правове, соціальне та політичне розмежування на рівні ЄС між регулюванням імміграційних процесів громадян третіх країн через зовнішні кордони ЄС та свободою пересування громадян ЄС у межах внутрішніх кордонів ЄС [164]. Свобода вільного руху робітників стосувалась громадян ЄС. Питання щодо регулювання імміграції громадян третіх країн залишались у компетенції окремих держав-членів ЄС.

Договір про ЄЕС розширює коло щодо регулювання імміграційних питань. Проте, на даному етапі ці питання залишаються все ще в рамках регулювання саме трудової міграції робітників, які є громадянами ЄС.

Необхідно зазначити, що Договір про злиття 1965 року [348] не вніс змін у сфері імміграційної політики ЄС, суть його полягала у створенні єдиної Ради та єдиної Комісії ЄС.

Прийнятий у результаті ряду проведених міжурядових зустрічей і переговорів у 1986 році Єдиний Європейський Акт [26] став черговою важливою віхою на шляху розширення європейського співробітництва, зокрема і в імміграційній сфері. Він передбачав часткову зміну засновницьких Договору про ЄОВС і Договору про ЄЕС шляхом розширення повноважень Комісії ЄС, консультативних повноважень Європейського парламенту і збільшення числа випадків, в яких рішення Ради ЄС повинні були прийматися не консенсусом, а більшістю голосів. Ухвалений ЄЄА поставив завдання до 1992 року створити в Європі єдиний простір без внутрішніх кордонів, в рамках якого було б забезпечено вільний рух товарів, робочої сили, послуг і капіталів.

Таким чином, хоча держави-члени розвивали співробітництво з метою сприяння вільному руху осіб, проте ЄС у ряді імміграційних питань, таких як в'їзд, рух і умови перебування громадян третіх країн компетенції не мало, а держави-члени ЄС мали намір формувати свою імміграційну політику самостійно. ЄЄА заклав лише передумови для досягнення вищого рівня співробітництва держав-членів ЄС [26].

У цей час з 1985 року у Європі починає формуватися Шенгенське *acquis*, скасування внутрішніх перевірок призводить до початку формування спільної імміграційної політики в ЄС. У джерелах первинного права потреба у створенні спільної імміграційної політики була закріплена в Розділі 6 Маастрихтського договору 1992 року [349]. Зокрема, Маастрихтський договір встановлює, що питання імміграційної політики, такі як, боротьба з нелегальною міграцією, імміграційний контроль, регулювання трудової міграції та об'єднання сімей мають вирішуватись на міжурядовому рівні.

З цього часу, регулювання імміграційних питань підпадало у сферу юстиції та внутрішніх справ, тобто «третьої опори» ЄС [57].

Окрему увагу слід звернути на те, що у Розділі 6 Маастрихтського договору [349], разом з боротьбою з наркоторгівлею та шахрайством, співробітництвом щодо питань боротьби з тероризмом, співробітництвом у цивільних та кримінальних справах були закріплені питання щодо імміграційної політики. У цьому контексті може скластися враження, що включення регулювання імміграційних питань до Розділу 6 «Співробітництво у сфері юстиції та внутрішніх справ» спричиняє розуміння нелегальної імміграції як такої ж загрози, як і організованої злочинності. Однак, на нашу думку, необхідно чітко розмежовувати ці поняття. В основі нелегальної імміграції знаходиться порушення законодавства щодо перетину зовнішнього кордону ЄС, перебування на території ЄС або виїзду за межі зовнішніх кордонів ЄС. Тоді як організована злочинність повинна вирізнятися кримінальними цілями мігрантів.

Важливим етапом у формуванні спільної імміграційної політики ЄС стало підписання Амстердамського договору 1997 року [347]. Відтепер Шенгенське *acquis* знаходилось у компетенції ЄС [232, с. 7]. До того ж з цього часу співробітництво держав-членів з питань імміграції стосувались також зовнішнього виміру. Зокрема, у статті 62 закріплено не тільки право вільного пересування в межах території ЄС громадян третіх країн, але і регулюються питання віз та умови перетину зовнішніх кордонів ЄС іноземцями. Таким чином, імміграційна сфера перемістилась з «третьої опори» (міжурядове співробітництво) до першої опори, що означало регулювання цих питань на наднаціональному рівні ЄС.

Хоча Амстердамський договір вимагав формування спільної імміграційної політики, визначивши загальні орієнтири, проте він містив певні обмеження, які гальмували процес наднаціональності й залишали процес прийняття рішень у сфері імміграції на міжурядовому рівні. Основним обмеженням була вимога одностайного прийняття рішень у Раді ЄС. Це

означає, що якщо хоча б одна держава, яка за принципом одностайності має право вето, не погоджується на певні стандарти, всі інші повинні ці стандарти понижувати. Це, і собі, робить деякі цілі неможливими для досягнення, оскільки в такій сфері як імміграція державам-членам буває дуже важко прийти до спільного рішення.

Щодо Ніщцького договору 2003 року [71], то В. Муравйов зазначає, що він був спрямований насамперед на реформування інституційного механізму ЄС у зв'язку з майбутнім розширенням цієї організації, а тому [68] змін до спільної імміграційної політики цим договором не запроваджувалось.

Таким чином, правове регулювання спільної імміграційної політики ЄС до набуття чинності Лісабонського договору 2009 року залишалось досить розпливчастим та не дозволяло ЄС розвивати ефективну імміграційну політику. Існував тільки список питань, який дозволяв визначити сферу компетенції ЄС у сфері імміграції, проте чітко сформульовані цілі та комплексне регулювання імміграційних процесів у вищеперерахованих документах були відсутні.

Регулювання імміграційних питань у період Маастрихтської ери продемонстрували недоліки співробітництва держав на міжурядовому рівні. Складна процедура прийняття рішень в імміграційній сфері значно ускладнювала вироблення єдиного підходу до регулювання цих питань, що впливало на ефективність такого співробітництва. Тому усе це викликало необхідність перегляду політики у сфері імміграції й вживання спеціальних заходів на рівні ЄС [49].

Період з 2009 року і по теперішній час можна відзначити тим, що акцент у регулюванні спільної імміграційної політики перемістився на наднаціональний рівень. Так, у 2007 році був підписаний Лісабонський договір [182], який набув чинності у 2009 році. Згідно з цим договором, ЄС для своїх громадян є простором свободи, безпеки та юстиції, в якому, за відсутністю внутрішніх бар'єрів і кордонів, забезпечується вільне пересування

в поєднанні з відповідними заходами щодо контролю зовнішніх кордонів, вирішення питань іммігрантів.

Лісабонський договір також визначив, що з імміграційних питань голосування повинно проводитися за принципом кваліфікованої більшості, що значно полегшує процес прийняття рішень.

Крім того, визначається, що сфера імміграційної політики в контексті створення простору свободи, безпеки та юстиції належить до сфери так званої спільної компетенції держав-членів і Союзу, тобто «і Союз, і держави-члени можуть здійснювати законодавчу діяльність і ухвалювати юридично обов'язкові акти в цій сфері. Однак держави-члени мають право здійснювати свої повноваження лише в тому обсязі, в якому Союз не застосовує свої повноваження» або в якому Союз вирішив припинити здійснення своїх повноважень» [8, с.106].

Однак відповідно до Лісабонського договору [182] наднаціональні повноваження ЄС в даній сфері не торкнулись права держав-членів у визначенні кількості громадян з третіх країн, які в'їжджають, що шукають роботу, в ньому також не йдеться про гармонізацію національних законодавств щодо питань інтеграції легальних іммігрантів. Тому на сьогодні й існує суперечність щодо існування спільної імміграційної політики ЄС.

У цьому контексті Стів Пірс стверджує, що імміграційна політика закінчила Маастрихтську еру м'якого права і відбувається активна гармонізація існуючого законодавства ЄС та національного права держав-членів ЄС [282]. Г. Пападжіані зазначає, що хоча зміни внесені Лісабонським договором є кодифікацією до лісабонського status quo, компетенція ЄС у сфері спільної імміграційної політики поза сумнівом була розширена [277].

На нашу думку, закріплення правового регулювання імміграційної політики ЄС в установчих договорах, які є джерелами первинного права ЄС, відображає спільний намір держав-членів ЄС разом вирішувати імміграційні питання та реагувати на проблеми, які постають перед ЄС в цілому. Первинне законодавство ЄС надає можливість перевести діалог щодо імміграційних

питань на наднаціональний рівень, що в результаті забезпечить уніфікованість правового регулювання у цій сфері.

Договір про ЄС встановлює основну мету ЄС у сфері спільної імміграційної політики. А саме, стаття 2 Договору про ЄС закріплює берегти й розвивати Союз як простір свободи, безпеки та юстиції, де забезпечено вільне пересування осіб і водночас вживаються належні заходи щодо контролю на зовнішніх кордонах, притулку, імміграції, запобігання злочинності та боротьби проти неї. Крім того, ДФЄС [182] також закріплює мету спільної імміграційної політики. Зокрема, у статті 79 виражається намір розробити спільну імміграційну політику з метою управління міграційними потоками, забезпечення справедливого поводження з громадянами третіх країн, які проживають на законних підставах в державах членах ЄС, а також попередження та боротьбу з нелегальною імміграцією та торгівлею людьми [182]. Таким чином, поряд із принципом вільного пересування існує нагальна потреба в об'єднанні країн щодо вирішення питань інтегрованого управління зовнішніми кордонами, розвитку імміграційної політики та співпраці у сфері запобігання та боротьби зі злочинністю, а також інтеграції громадян третіх країн.

Для досягнення вищезазначених цілей, ЄС поділяє повноваження з державами-членами. ЄС і держави-члени можуть здійснювати законодавчу діяльність і ухвалювати юридично-обов'язкові акти в імміграційній сфері. Держави-члени здійснюють свої повноваження в обсязі, в якому Союз не застосовує свої повноваження. Також держави-члени здійснюють свої повноваження в обсязі, в якому Союз вирішив припинити здійснення своїх повноважень [182].

Метою спільної імміграційної політики ЄС є забезпечення на всіх етапах ефективного управління міграційними потоками, справедливого ставлення до громадян третіх країн, які проживають на законних підставах у державах-членах, а також запобігання та посилення заходів боротьби з незаконною імміграцією та торгівлею людьми [182].

При цьому, обсяг повноважень ЄС у сфері спільної імміграційної політики детально регламентовано у статі 79 ДФЄС. Зокрема, по-перше, ЄС визначає умови в'їзду та проживання, а також стандарти щодо видачі державами-членами довгострокових віз та дозволів на проживання, включаючи ті, що мають відношення до об'єднання сімей; по-друге, ЄС визнає права громадян третіх країн, які проживають на законних підставах в державі-члені, включаючи умови, що регулюють свободу пересування та проживання в інших державах-членах; по-третє, ЄС має повноваження щодо регулювання нелегальної імміграції та нелегального проживання, включаючи вислання осіб, які проживають без дозволу; та по-четверте, ЄС вживає заходи щодо боротьби з торгівлею людьми, зокрема жінками та дітьми [182].

Слід додати, що Протокол 23 до Лісабонського договору про міжнародні відносини держав-членів 2011 року щодо питань, пов'язаних з перетином зовнішніх кордонів [182] встановлює, що хоча з метою забезпечення захисту зовнішніх кордонів ЄС розробляє положення щодо проведення перевірок осіб та ефективного моніторингу перетину зовнішніх кордонів, проте це не завдає шкоди повноваженням держав-членів укладати угоди з третіми країнами та інші міжнародні угоди, що не суперечать законодавству ЄС. Наприклад, Угоди про місцевий прикордонний рух.

На сьогодні, попри спільне прийняття рішень у сфері імміграційної політики ЄС, все ж таки існує виключення, коли держави члени самостійно на національному рівні здійснюють політику у цій сфері. Зокрема, ця політика стосується встановлення кількості осіб, які в'їжджають з третіх країн, що шукають роботу, встановлення квот для працівників-мігрантів [144, с. 19]. Тобто держави-члени ЄС самостійно визначають обсяг прийому громадян третіх країн, не бажаючи передавати свою владу інститутам ЄС. До того ж, питання інтеграції мігрантів все ще залишаються у компетенції держав-членів, де ЄС відіграє лише координуючу роль. Саме через це на сьогодні, існують дебати щодо існування спільної імміграційної політики ЄС.

Лісабонський договір надав Хартії ЄС про основні права 2000 року [115] юридично обов'язкової сили. Варто наголосити, що вона містить соціально-економічні права, які застосовуються не лише до громадян ЄС, але і до громадян третіх країн. Зокрема, свобода пересування та вибору місця проживання може бути надана для громадян третіх країн, які проживають на території держави-члена ЄС на законних підставах [115]. Таким чином, закріплення вищезазначеного права в Хартії ЄС про основні права є значним досягненням імміграційній сфері.

Отже, серед проблем, які постали перед формуванням спільної імміграційної політики ЄС можна виділити наступні: по-перше, це відсутність солідарності між державами-членами ЄС щодо вирішення імміграційних питань та, по-друге, відсутність гармонізованого законодавства щодо інтеграції мігрантів.

На сьогодні, можна констатувати, що установчі договори у сфері спільної імміграційної політики формують підґрунтя для спільного регулювання відносин у цій сфері. Зокрема, ЄС має компетенцію щодо регулювання імміграції, а саме, визначає умови, що регулюють в'їзд та проживання в державах-членах ЄС громадян третіх країн, у тому числі з метою возз'єднання сімей. Також ЄС має компетенцію у сфері боротьби з нелегальною імміграцією, зокрема, за допомогою політики повернення.

Крім того, проаналізувавши джерела первинного права, на нашу думку, усі норми ЄС у сфері спільної імміграційної політики можна поділити наступним чином: норми, які регулюють легальну імміграцію; норми, які регулюють боротьбу з нелегальною міграцією та торгівлею людьми; норми, які регулюють питання реадмісії та повернення. Питання щодо інтеграції іммігрантів є додатковою складовою спільної імміграційної політики, щодо них ЄС може приймати акти «soft law». Як зазначається у статті 79 ДФЄС, Європейський Парламент та Рада ЄС можуть встановлювати заходи, що забезпечують сприяння та підтримку дій держав-членів, спрямованих на інтеграцію громадян третіх країн, що законно проживають на їхній території,

за винятком будь-якої гармонізації законів та підзаконних актів держав-членів [182].

З метою вивчення значення джерел вторинного права ЄС у сфері спільної імміграційної політики, необхідно розуміти поняття вторинних джерел права ЄС. Так, В. Посельський цілком слушно визначає вторинне право ЄС, як наднаціональні акти, ухвалені євроінституціями на підставі установчих договорів та згідно з визначеними процедурами [84, с. 151].

Регулювання спільної імміграційної політики в актах вторинного права ЄС охоплює такі сфери, як умови в'їзду та проживання; возз'єднання, сімей; незаконна імміграція, включаючи повернення; боротьба з торгівлею людьми, тощо [182].

Враховуючи те, що спільна імміграційна політика формувалась в межах програм, які є актами м'якого права, доцільним є аналіз вторинного права ЄС в імміграційній сфері, прийнятого протягом періоду дії таких програм.

Починаючи з 1999 року, ЄС планує розвиток спільної імміграційної політики у формі п'ятирічних планів. Як зазначає Е. Колет, кожна така програма містить політичні пріоритети, пропозиції та терміни, що робить їх своєрідними дорожніми картами, а не актами твердого права [169]. Такої ж думки дотримується і М. Такле, яка вважає, що правовою основою у сфері, зокрема, інтегрованого управління кордонами є Лісабонський договір, у той час, як такі програми є орієнтирами для визначення законодавчого та оперативного планування [328, с. 281]. Зокрема, відповідно до статті 68 ДФЄС у сфері свободи, безпеки та юстиції, складовою якої є спільна імміграційна політика, Рада ЄС повинна визначати пріоритети у законодавчому та оперативному плануванні [182]. Створення таких програм, є реалізацією цієї статті і хоча програми є актами м'якого права, проте в рамках їх виконання приймаються акти вторинного права, які мають обов'язковий характер для держав-членів ЄС, що відображає дієвість таких програм і буде проаналізовано нижче.

Усі три п'ятирічні програми були пов'язані зі значними змінами у європейському законодавстві. Наприклад, програма у м. Тампере відображала зміни Амстердамського договору, Гаазька програма була пов'язана із процесом прийняття Конституції ЄС, а Стокгольмська програма почала діяти разом із Лісабонським договором [279].

Першою п'ятирічною програмою була програма прийнята у місті Тампере (Фінляндія) 1999 року. Вона була присвячена визначенню шляхів реалізації Амстердамського договору [262, с. 105], адже положення цього договору, а саме статті 61–69 щодо імміграції та контролю за зовнішніми кордонами ЄС спричинили необхідність детальної розробки плану дій, програм та чітких строків досягнення закріплених цілей.

На думку Е. Колет, існувало дві причини для розробки програми у м. Тампере. По-перше, вона була створена для підтримки новоствореного простору юстиції та внутрішніх справ. По-друге, вона допомагала уніфікації, зокрема, в імміграційній політиці для 15 різних держав-членів ЄС [167, с. 2].

А. Грущак виділяє чотири мети зустрічі у м. Тампере, зокрема, підтвердити волю 15 держав-членів ЄС співпрацювати у сфері юстиції та внутрішніх справ; встановити пріоритети й основні напрямки діяльності для реалізації завдань у сфері юстиції, свободи й безпеки; визначити позицію Ради ЄС у сфері юстиції і внутрішніх справ; визначити роль, так званого, третього «стовпа», а саме співробітництва у сфері юстиції та внутрішніх справ у контексті структурної реформи ЄС [231, с. 2].

Прийняті Маастрихтський та Амстердамський договори закріплювали регулювання у сфері спільної імміграційної політики й на виконання цих положень, необхідно було прийняття детальної програми, яка гармонізувала законодавство держав-членів ЄС у сфері спільної імміграційної політики.

Результатом зустрічі у м. Тампере було прийняття Висновків 1999 року, в яких закріплювались цілі у ряді ключових сфер спільної імміграційної політики. Зокрема, це такі сфери: 1) співробітництво з країнами походження та транзиту іммігрантів; 2) справедливе поводження з громадянами третіх

країн; 3) більш ефективне управління міграційними потоками [181, с. 20]. Таким чином, більш детально проаналізуємо цілі кожної сфери спільної імміграційної політики.

По-перше, у Висновках 1999 року зазначається, що ЄС мав комплексно вирішувати міграційні питання, зокрема, тісно співпрацювати з країнами походження та транзиту іммігрантів. Ключовими у цьому контексті мали бути: боротьба з бідністю; підвищення умов життя; вирішення проблем працевлаштування; запобігання конфліктам, а також забезпечення поваги до прав людини в цілому [329].

По-друге, ключовим елементом нового підходу до імміграційної політики було названо співробітництво з третіми країнами, тобто у Висновках 1999 року підкреслювався зовнішній аспект імміграційної політики. Паралельно ставилося питання про розробку спільного підходу до проблеми інтеграції громадян третіх країн, наголошуючи на потребі гарантування справедливого поводження з ними.

По-третє, у Висновках 1999 року наголошувалось на більш ефективному управлінні міграційними потоками. Передбачалося виконувати ряд заходів в безпосередньому співробітництві з країнами походження і транзиту: розвиток інформаційної системи; взаємна технічна підтримка; контроль за зовнішніми кордонами; підтримка добровільного повернення; проведення досліджень з визначення можливостей для законної імміграції та для запобігання всіх форм торгівлі людьми.

Важливим є те, що протягом періоду дії програми у м. Тампере з 1999 до 2004 років, у рамках її реалізації, з метою гармонізації права держав-членів ЄС в імміграційній політиці були прийняті наступні регламенти: Регламент Ради 539/2001 з переліком третіх країн, громадяни яких повинні мати візи під час перетину зовнішніх кордонів, та тих, чиї громадяни звільнені від цієї вимоги [195]; Регламент 1030/2002 про встановлення єдиного формату дозволів на перебування для громадян третіх країн [192]; Регламент № 377/2004 про створення мережі співробітників офіцерів зв'язку в

імміграційній сфері [194]; Регламент 2007/2004 про створення Європейського агентства з питань управління та операційного співробітництва на зовнішніх кордонах [193].

До того ж було прийнято низку директив в імміграційній сфері, які є також обов'язковими до виконання, зокрема, це: Директива 2001/40/ЄС про взаємне визнання рішень про видачу громадян третіх країн [184]; Директива 2002/90/ЄС про незаконний в'їзд, транзит та перебування [186]; Директива 2003/86/ЄС возз'єднання сімей [188]; Директива 2003/109/ЄС про надання громадянам третіх країн статусу довгострокового перебування [187].

Таким чином, результатами програми у м. Тампере було гармонізація візової політики, а саме, визначення держав, громадянам яких необхідно мати візи при перетині зовнішнього кордону і які звільняються від цих вимог; створення єдиного формату дозволів на перебування для громадян третіх країн; створення Фронтексу та мережі співробітників офіцерів зв'язку в імміграційній сфері для інтегрованого управління зовнішніми кордонами; було погоджено взаємно визнавати рішення щодо видачі громадян третіх країн; закріплено право на возз'єднання сімей; а також встановлено статус громадян третіх країн, які є довгостроковими мешканцями.

Підсумовуючи результати програми у м. Тампере, М. Куейвас зазначає, що важливість програми у м. Тампере є незаперечною. Вперше на наднаціональному рівні було закріплено рішення досягти спільного підходу, зокрема, у сфері імміграції, що стало важливою віхою у побудові спільної європейської політики щодо надання притулку [311].

З іншого боку, О. Оснач вважає, що «хоча «Віхи Тампере» були важливим і багатообіцяючим кроком на шляху до створення спільної імміграційної політики, напрям змінився після Нью-йоркських терактів 11 вересня 2001 року, а також терактів у Мадриді в березні 2004 і Лондоні в травні 2005 року» [73, с. 15]. Цієї ж думки дотримується Л. Джені, яка вважає, що Гаазька програма, яка замінила програму прийняту у м. Тампере є більш обмежувальною та встановлює підвищені стандарти безпеки в імміграційній

сфері [234, с. 22]. Цікавим є також звернення Д. Остінга, генерального директора правозахисної організації Amnesty International, щодо Гаазької програми, а саме, щодо взаємозв'язку між тероризмом та міграційним контролем. Зокрема, він зазначає, що немає ніяких причин розмежовувати громадян ЄС та громадян третіх країн у контексті запобігання тероризму [274, с. 2].

Таким чином, на нашу думку, хоча наступна Гаазька програма і має дещо обмежувальний підхід до імміграції, що зумовлено вищезазначеними обставинами, проте прийняття програми у м. Тампере було надзвичайно важливим етапом у створенні спільної імміграційної політики. Держави-члени ЄС вперше за всю історію існування передали частину суверенної компетенції в імміграційній сфері до інститутів ЄС для вирішення цих питань на наднаціональному рівні, що було результатом досягнення єдності у намірах діяти спільно.

Таким чином, на зміну програми у м. Тампере у 2004 році в м. Гаазі було розроблено нову програму дій до 2009 року. Ф. Фратіні зазначав, що «Гаазька програма є гарним підґрунтям для розробки спільної політики щодо міграції, а також для забезпечення інтегрованого управління зовнішніми кордонами і розробки візової політики» [334, с. 3]. Ф. Дуліве вважає, що «Гаазька програма була націлена на посилення безпеки на зовнішніх кордонах та об'єднанні внутрішнього простору без кордонів» [197, с. 3].

Гаазька програма регулювала питання, зокрема, імміграції, управління кордонами, та боротьби з незаконними мігрантами. Зокрема, Гаазька програма зосереджувалась на питаннях легальної міграції та інтеграції мігрантів із третіх країн. В ній закріплювались питання зовнішнього виміру імміграції, а саме: співробітництво з третіми країнами, співробітництво з країнами походження мігрантів, співробітництво з країнами транзиту мігрантів, розвиток політики реадмісії та повернення. До того ж в ній були закріплені положення щодо управління міграційними потоками, зокрема, перевірки на

кордонах та боротьба з нелегальною міграцією; положення щодо візової політики та біометричних і інформаційних систем.

У рамках Гаазької програми були прийняті такі регламенти: Регламент 1931/2006 про встановлення правил місцевого прикордонного руху на зовнішніх сухопутних кордонах держав-членів та внесення змін до положень Шенгенської конвенції [293]; Регламент 1987/2006 про створення, функціонування та використання Шенгенської інформаційної системи другого покоління [294]; Регламент 562/2006 щодо Кодексу ЄС про правила, що регулюють переміщення осіб через кордони [295].

Крім того, були прийняті наступні директиви: Директива 2005/71/ЄС щодо спеціальної процедури прийому громадян третіх країн з метою проведення наукових досліджень [190]; Директива 2008/115/ЄС про спільні стандарти та процедури в державах-членах щодо повернення громадян третіх країн, які незаконно перебувають на їхній території [199]; Директива 2001/40/ЄС про взаємне визнання рішень про видачу громадян третіх країн [184]; Директива 2009/52/ЄС санкції та заходи, які повинні застосовуватися в державах-членах ЄС щодо роботодавців, які залучають на роботу мігрантів з третіх країн [200].

У цілому, підбиваючи підсумки Гаазької програми Л. Буоно зазначає, що розвиток питань імміграції, управління кордонами та боротьби з тероризмом у часи Гаазької програми знаходились на задовільному рівні [140, с. 334]. А. Балах та Е. Геддес, аналізуючи Гаазьку програму виділяють дві характерні особливості, а саме, по-перше, екстерналізація спільної імміграційної політики, тобто тісне співробітництво з третіми країнами; по-друге, посилення співробітництва з третіми країнами з точки зору терористичної загрози спричинило розробку Глобального підходу до міграції і мобільності 2005 року [133, с. 16].

Хоча дійсно, простежується обмежувальний підхід в імміграційній сфері під час Гаазької програми, проте можна виділити значні досягнення гармонізації законодавств держав-членів ЄС в імміграційній сфері у цей

період. Зокрема, у рамках Гаазької програми було створено місцевий прикордонний рух; Шенгенську інформаційну систему II; кодифіковано Шенгенське *acquis*; розроблено процедуру прийому громадян третіх країн з метою наукових досліджень; визначено умови в'їзду та проживання громадян третіх країн з метою висококваліфікованої роботи; зафіксовано загальні стандарти та процедури щодо повернення громадян третіх країн, які перебувають на території ЄС незаконно; гармонізовано мінімальні стандарти щодо надання та скасування статусу біженця; а також встановлено мінімальні стандарти щодо санкцій та заходів до роботодавців громадян третіх країн, які незаконно перебувають на території ЄС.

На зміну Гаазькій програмі було прийнято Стокгольмську програму, яка встановила пріоритети ЄС для простору юстиції, свободи та безпеки на період 2009–2014 років [337]. Наприклад, Т. Арчер зазначає, що Стокгольмська програма не мала на меті стати єдиним джерелом права для держав-членів ЄС із різними правовими системами, а сфокусувалась на створенні «спільних стандартів» [130, с. 6]. Цим він підкреслює складнощі у виробленні спільної імміграційної політики та характеризує Стокгольмську програму, як джерело м'якого права, що власне, притаманне і двом попереднім програмам.

Пріоритети у вирішенні питань в імміграційній сфері відповідно до Стокгольмської програми поділені під різними підзаголовками, наприклад, «Європа солідарності, відповідальності та співробітництва», «Доступ до Європи», «Європа, що захищає», «Європа прав», «Європа правосуддя» «Європа у глобалізованому світі».

У Стокгольмській програмі передбачалось, що ЄС необхідно забезпечити подальший розвиток політики в області інтегрованого управління зовнішніми кордонами і візової політики, щоб полегшити доступ громадян третіх країн до Європи й одночасно забезпечити безпеку власних громадян ЄС. До того ж надійні заходи прикордонного контролю необхідні для протидії нелегальній імміграції та транскордонної злочинності. Одночасно необхідно

гарантувати доступ тим, хто потребує міжнародного захисту і вразливим групам, таким як неповнолітні без супроводу дорослих.

До того ж імміграційна політика повинна будуватись на принципах солідарності і відповідальності, враховувати потреби з одного боку держав-членів ЄС, а з іншого – мігрантів. Окрім цього, при виробленні політики необхідно враховувати потреби ринків праці країн ЄС і зводити до мінімуму «витік мізків» за межі держав-членів ЄС. Необхідно також ввести в дію стратегії інтеграції, що гарантують права мігрантів. Крім того, спільна імміграційна політика повинна була включати ефективну і стійку політику повернення, а паралельно напрацювати правовий механізм запобігання, обмеження та протидії незаконній імміграції. Як і в попередніх програмах, наголошувалось також на зміцненні діалогу і партнерства з країнами транзиту та походження мігрантів.

У рамках Стокгольмської програми, гармонізація законодавства держав-членів ЄС відбувалась шляхом прийняття наступних регламентів: Регламент 1052/2013, яким створена Європейська система нагляду [303]; Регламент 656/2014 про встановлення правил нагляду за зовнішніми морськими кордонами в контексті оперативного співробітництва, координуючого Фронтексом [305].

Додатково були прийняті наступні директиви: Директива 2011/98/ЄС про єдину процедуру звернення громадян третіх країн за дозволом на проживання та роботу на території держав-членів ЄС і про спільний набір прав працівників із третіх країн, які законно проживають в державах-членах ЄС; Директива 2014/36/ЄС про умови в'їзду і перебування громадян третіх країн для цілей працевлаштування в якості сезонних працівників [201]; Директива 2014/66/ЄС про умови в'їзду і проживання громадян третіх країн в рамках внутрішньокорпоративного переводу [202] та ін. На сьогодні, усі директиви прийняті в рамках Стокгольмської програми є діючими.

Головними досягненнями Стокгольмської програми було встановлення Європейської системи прикордонного нагляду. Нововведенням було також

встановлення правил нагляду за зовнішніми морськими кордонами в контексті оперативного співробітництва, координуючого Фронтексом. Було гармонізовано процедуру звернення громадян третіх країн за єдиним дозволом на проживання та роботу на території держав-членів ЄС і встановлено єдиний набір прав робітників із третіх країн, які законно проживають в державах-членах ЄС. У рамках трудової міграції було запроваджено умови в'їзду і перебування громадян третіх країн для цілей працевлаштування в якості сезонних робітників, а також встановлено умови в'їзду і проживання громадян третіх країн в рамках внутрішньокорпоративного переводу.

Таким чином, аналізуючи Стокгольмську програму, необхідно виділити важку та нагромаджену структуру самої програми. З цього приводу І. Паскуале, порівнює Стокгольмську програму із «новорічною ялинкою», яка складалась із величезної серії детальних цілей та заходів, зафіксованих у довгому та важкодоступному тексті [279, с. 9].

Крім того, С. Вольф вважає, що Стокгольмська програма мала певні недоліки. Зокрема, на його думку, політика щодо «людського» контролю не є збалансованою, тому для стабільності європейського суспільства необхідно переосмислити інтеграційну політику та сприяти трудовій міграції [356]. Акцент робився на реадмісію та повернення, що свідчить про обмежувальний підхід в імміграційній політиці. Таким чином, Стокгольмська програма розглядала проблеми імміграції в рамках питань національної безпеки, що охоплює проблеми транскордонної злочинності, пов'язані з нелегальною імміграцією.

Ще до закінчення строку дії Стокгольмської програми, сформувався поділ на прибічників та противників розробки наступної п'ятирічної програми. З одного боку, нові виклики для ЄС, такі як Арабська весна, трагедія біля берегів Лампедузи [134, с. 1] вимагали нових орієнтирів. Проте, з іншого боку, хоча стаття 68 ДФЄС вимагає від Ради ЄС розробляти пріоритети у сфері свободи, безпеки та юстиції, проте, у цьому контексті необхідно розмежовувати поняття «пріоритети» (guidelines) та програми [338]. Рада ЄС

може сама визначати, в якому вигляді і на який термін вона буде розробляти стратегічні документи і це не обов'язково мають бути п'ятирічні програми, як було раніше. С. Пірс також вважав, що наступна програма не буде докладною, як попередні, а визначатиме деякі загальні принципи, можливо, буде і кілька конкретних [280, с. 1]. Е. Колет вважала, що держави-члени ЄС у постстокгольмський період будуть сфокусовані на досягненні цілісної та повної імплементації попередніх домовленостей, аніж шукати нові шляхи для ще більшої плутанини імміграційної політики ЄС [168, с. 3].

Проте, все ж таки, 13 травня 2015 року був прийнятий Європейський порядок денний щодо міграції [158]. Наприклад, Б. Каспарек вважає, що цілі політики, викладені в Європейському порядку денному щодо міграції не є кардинальним відходом від міграційної політики ЄС з часів Амстердаму, а скоріше засновані на них [247, с. 33].

Проте, необхідно окреслити й певні відмінності Європейського порядку денного щодо міграції від попередніх програм. Зокрема, це не була програма, як раніше, і до того ж цей документ значно відрізнявся від попередніх своєю структурою. Зазначається, що Європа має бути привабливим місцем для працівників, студентів, молоді та підприємців.

Питання в імміграційній сфері поділені в цьому документі на три блоки, які називаються «стовпами», а саме: по-перше, зменшення причин нелегальної міграції; по-друге, управління кордонами; по-третє, нова політика щодо легальної міграції [342]. До того ж у кожному блоці були визначені певні дії, які необхідно зробити для досягнення цілей, закріплених у кожному блоці.

У рамках Європейського порядку денного щодо міграції було прийнято ряд регламентів, зокрема, Регламент 2016/1953 про створення Європейського проїзного документа для повернення громадян третіх країн, які перебувають на території ЄС незаконно [299]; Регламент 2016/1624 про Європейську прикордонну та берегову охорону [298]; Кодекс ЄС про правила переміщення осіб через кордон [300], тобто цим регламентом кодифікувався Шенгенський кодекс про кордони. До того ж було прийнято Директиву 2016/801 про умови

в'їзду та проживання громадян третіх країн з метою проведення досліджень, навчання, підвищення кваліфікації, волонтерства, обміну учнями або освітніх проєктів і роботи за програмою au pair [198].

Результати діяльності в рамках Європейського порядку денного висвітлені в щоквартальних звітах. Останній такий звіт було опубліковано у 2019 році. У ньому зазначалось, що у 2018 році на зовнішніх кордонах ЄС було виявлено близько 150 000 нелегальних мігрантів, що на 25 % менше у порівнянні з 2017 роком і на понад 90 % менше ніж у 2015 році, яких був піком міграційної кризи [177].

Необхідно також додати, що в цілому, Європейський порядок денний щодо міграції був позитивно сприйнятий міжнародною спільнотою. Зокрема, це підтверджує Заява управління Верховного Комісара ООН у справах біженців 2015 року, в якій зазначається, що він підтримує цілісний підхід, який визначає необхідність скоординованих дій, направлених на тісне співробітництво між державами-членами ЄС та третіми країнами [351].

Проте все ж таки необхідно виділити два аспекти Європейського порядку денного щодо міграції, які потребують доопрацювання. Зокрема, по-перше, необхідно зазначити, що в документі не впроваджений комплексний підхід щодо імплементації принципів солідарності та справедливого розподілу відповідальності, залишаючи питання в імміграційній сфері, з приводу яких державам-членам ЄС часто буває важко дійти згоди.

По-друге, в документі недостатній наголос робиться на відкритті легальних шляхів до Європи, що також є важливим компонентом комплексного регулювання імміграційної політики ЄС з третіми країнами [46, с. 556].

На зміну Європейського порядку денного щодо міграції Комісія представила Новий пакт про міграцію та притулок від 23 вересня 2020 року [174], в якому викладено оновлений підхід до управління міграцією та притулком. Зокрема, він має на меті запровадження всебічної та стійкої політики, ефективну довгострокову реакцію на поточні виклики нелегальної

міграції, розробку законних шляхів міграції, кращу інтеграцію біженців та мігрантів, а також поглиблення міграційних партнерських відносин із країнами походження та транзиту.

При цьому, основними елементами Пакту стали: 1) співпраця з третіми країнами щодо міграції та розвитку з метою зменшення міграційних рухів; 2) швидкі процедури на кордоні та повернення з метою швидкого розмежування тих, хто підпадає під міжнародний захист та тих, хто не може скористатись міжнародним захистом; 3) посилений розподіл відповідальності в межах ЄС щодо людей, які потребують захисту [174].

Слід зазначити, що причини Європейської міграційної кризи взяли свій початок за межами Європи, тому певні зміни повинні бути зроблені саме у зовнішньому вимірі імміграційної політики, тобто там, де виникли міграційні виклики та проблеми. Тому Пакт приділяє велику увагу всім аспектам, пов'язаним із зовнішнім виміром, а також взаємозв'язкам з іншими сферами політики, такими як торгівля, розвиток та економічне співробітництво, включаючи також державно-приватне партнерство.

Пакт складається з п'яти законодавчих пропозицій, які стосуються переважно скринінгу, процедур надання притулку, Євродаку та механізмів солідарності. Однією з основних пропозицій є обов'язковий попередній скринінг усіх громадян третіх країн, який би включав перевірку стану здоров'я, перевірку особистості, реєстрацію біометричних даних та перевірку безпеки. Разом з тим, новий механізм управління забезпечить більш справедливий розподіл відповідальності та більшу солідарність між державами-членами, а національні системи управління міграцією все більше мають інтегруватись в європейські.

Варто також зазначити, що Новий пакт про міграцію та притулок від 23 вересня 2020 року [174] більшою мірою зосереджений на аспектах надання притулку, аніж на міграції, а питання внутрішньоєвропейської міграції будуть висвітлені у Новій стратегії для Шенгену [321], яка орієнтовно буде опублікована лише протягом 2021 року. Зокрема, Нова стратегія для Шенгену

буде спрямована на відновлення функціонування свободи пересування в межах Шенгенського простору.

2.2 Принципи та цінності у сфері спільної імміграційної політики Європейського Союзу

Без вироблення єдиних уніфікованих цінностей та принципів формування спільної імміграційної політики на європейському континенті було б неможливим. Досягнення цілей спільної імміграційної політики можливо лише за умови дотримання принципів та цінностей ЄС. А. Богданди зауважує, що слово «принцип» у Лісабонському договорі зустрічається 92 рази, що вказує на підвищене значення терміну, який встановлює загальні вимоги [141, с. 47].

«Принципи права ЄС – вихідні положення найбільш спільного характеру, що визначають сенс, зміст, реалізацію і розвиток всіх останніх норм права ЄС» [24, с. 5]. Існують загальні та галузеві принципи права ЄС. О. Стрельцова зазначає, що «загальні принципи права є концентрованим виразом найбільш суттєвих рис і цінностей, притаманних правовій системі ЄС» [97]. «Суд ЄС під загальними принципами права розуміє неписане право ЄС, а саме – загальні принципи міжнародного права та загальні правові принципи, що поділяються всіма державами-членами ЄС» [90, с. 40]. Л. Богачова під загальними принципами права розуміє «досягнення сучасної європейської цивілізації, які виражають сутність європейського права, поширюються на всю правову систему і підтверджуються установчими документами і рішеннями Суду ЄС» [6, с. 47].

Зазвичай до загальних принципів права ЄС вчені відносять такі принципи, як: принцип наділення повноваженнями, який включає в себе принципи субсидіарності та пропорційності; принцип недискримінації; поваги до прав людини; тощо.

Щодо принципу наділення повноваженнями, то він включає в себе такі

принципи, як принцип субсидіарності та принцип пропорційності. Застосування цих принципів інститутами ЄС відбувається на основі статті 5 ДЄС, а також відповідно до Протоколу щодо застосування принципів субсидіарності та пропорційності 2004 року [290].

Наприклад, враховуючи те, що Союз не має виключної компетенції у сфері спільної імміграційної політики, то до цієї сфери застосовується принцип субсидіарності. Це означає, що Союз діє в тих питаннях, вирішення яких є ефективнішим на наднаціональному рівні, аніж на рівні держав-членів ЄС. Існування спільного зовнішнього кордону у державах Шенгенського простору, а також відсутність внутрішніх кордонів спричиняє необхідність у вирішенні питань легальної та нелегальної міграції на наднаціональному рівні Європейського Союзу.

Згідно з принципом пропорційності, ЄС має компетенцію в тих питаннях, які йому надали держави-члени. Тобто він встановлює межі здійснення повноважень інституціями ЄС. Зокрема, стаття 79 ДФЄС [182] розділяє компетенцію Союзу та держав-членів у сфері спільної імміграційної політики. Союз може діяти в таких сферах, як: легальна імміграція; боротьба з нелегальною міграцією та торгівлею людьми; реадмісія. До того ж ЄС може приймати норми з метою полегшення інтеграції громадян третіх країн, які проживають на території держав-членів ЄС, при цьому стаття виключає можливість гармонізувати положення держав-членів у цій сфері. До компетенції держав-членів відноситься право встановлювати квоти на в'їзд громадян третіх країн, які прибувають з метою пошуку роботи в Європейському Союзі.

Аналізуючи засадничі принципи заснування та розвитку простору свободи, безпеки та юстиції в рамках ЄС, З. Макаруха зазначає, що «принцип недискримінації демонструє, що цілі Союзу виходять далеко за межі економічної інтеграції та поширюються на захист європейської соціальної моделі, основою якої є, втому числі, забезпечення свободи та безпеки громадян ЄС, а також усунення дискримінаційного ставлення до громадян

третіх країн» [55, с. 186].

Принцип недискримінації у сфері спільної імміграційної політики ЄС закріплений, *inter alia*, у Кодексі ЄС про правила переміщення осіб через кордон 2016 року, де у статті 7 зазначається, що «при здійсненні прикордонних перевірок прикордонники не повинні піддавати дискримінації осіб за ознакою статі, расового чи етнічного походження, релігії чи переконань, інвалідності, віку чи сексуальної орієнтації»[300].

Цікавими також є положення статті 18 ДФЄС [182] та статті 21 Хартії ЄС про основні права [115], які закріплюють принцип заборони дискримінації на підставі громадянства. У цьому контексті виникає питання чи означає це положення рівне ставлення по відношенню не лише до громадян держав-членів ЄС, але і до громадян третіх країн? Відповідь на це питання надав Суд ЄС у 2013 році справі C-45/12 [161], зазначивши, що стаття 18 ДФЄС [182] не відноситься до громадян третіх країн, навіть, якщо вони проживають тривалий час на території держави-члена, а застосовується саме до громадян ЄС.

Проте щодо громадян третіх країн принцип рівного ставлення, хоча і з певними обмеженнями закріплений в статті 11 Директиви 2003/109 про надання громадянам третіх країн статусу довгострокового перебування; статті 14 Директиви 2009/50 про умови в'їзду та проживання громадян третіх країн з метою здійснення висококваліфікованої праці; статті 12 Директиви 2011/98 про єдину процедуру звернення громадян третіх країн за дозволом на проживання та роботу на території держав-членів ЄС і про спільний набір прав працівників із третіх країн, які законно проживають в державах-членах ЄС; статті 22 Директиви 2016/801 про умови в'їзду та проживання громадян третіх країн з метою проведення досліджень, навчання, підвищення кваліфікації, волонтерства, обміну учнями або освітніх проєктів і роботи за програмою *au pair*.

Зокрема, стаття 11 Директиви 2003/109 про надання громадянам третіх країн статусу довгострокового перебування закріплює, що «особи, які отримали статус довгострокового проживання, користуються рівними

умовами з громадянами даної країни по відношенню до: 1) доступу до оплачуваної і неоплачуваної роботи, умов зайнятості, умов праці (режим робочого часу, норми охорони і гігієни праці, право на відпустку, оплата праці, звільнення); 2) освіти і професійного навчання, визнання документів про кваліфікацію, грантів на навчання; 3) соціальних виплат (допомога на дітей, пенсії за віком і т. ін.) і страхування на випадок хвороби; 4) соціальної допомоги (забезпечення мінімального доходу, пенсії за віком, безкоштовна медична допомога і т. ін.); 5) соціальних пілг, податкових знижок, доступу до товарів і послуг; 6) свободи об'єднань та членства у професійних спілках; свободи представництва профспілки; 7) вільного доступу до всієї території відповідної держави-члена» [187].

Наприклад, «власники Блакитної карти ЄС користуються рівністю в правах з громадянами держави-члена, яка видала Блакитну карту ЄС, щодо: 1) умов праці, включаючи умови щодо заробітної плати та звільнення, а також здоров'я і безпеки на робочому місці; 2) свободи об'єднання, прийому або вступу в організацію працівників чи роботодавців або будь-яку професійну організацію, включаючи переваги, які можуть надавати такі організації, без шкоди для національних положень в сфері громадського порядку та громадської безпеки; 3) освіти та професійного навчання; 4) визнання дипломів, сертифікатів та інших професійних кваліфікацій відповідно до належних національних процедур; 5) положень національного законодавства щодо сфер соціального забезпечення; 6) без шкоди існуючим двостороннім угодам, виплат у разі переїзду в третю країну накопичень в області законного пенсійного забезпечення через старість, за ставкою, що застосовується згідно із законодавством держави-члена боржника або держав-членів боржників; 7) доступу до товарів і послуг і придбання товарів і послуг, пропонованих громадськості, включаючи процедури придбання житла, а також інформаційні та консультаційні послуги, пропоновані службами зайнятості; 8) вільного доступу до всієї території відповідної держави-члена в межах, передбачених національним законодавством». Хоча варто зазначити, що «держави-член

може обмежувати рівність у правах у сфері освітніх стипендій або інших видів допомоги, що відносяться до середньої і вищої освіти, а також професійного навчання, і в галузі забезпечення житлом» [187]

До того ж, право на рівне поводження з громадянами відповідної держави-члена мають дослідники, як це передбачено Директивою 2011/98 про єдину процедуру звернення громадян третіх країн за дозволом на проживання та роботу на території держав-членів ЄС і про спільний набір прав працівників із третіх країн, які законно проживають в державах-членах ЄС.

Таким чином формування спільної імміграційної політики відбувалось під впливом загальних принципів права ЄС, а її еволюція спричинила вироблення принципів, які відображають діяльність ЄС в межах окремої спільної імміграційної політики, так званих, галузевих принципів права ЄС.

До галузевих принципів права ЄС вважаємо необхідно віднести: принцип солідарності, принцип безпеки, принцип свободи ЄС приймати рішення про допуск громадян третіх держав на свою територію; принцип сімейної єдності, принцип інтеграції мігрантів у приймаюче суспільство.

Принцип солідарності у сфері імміграції закріплений в статті 80ДФЄС [182]. На міжнародному рівні визначення принципу солідарності можна знайти у Декларації тисячоліття ООН від 08 вересня 2000 року [14] та Резолюції ГА ООН 57/213 про сприяння встановлення демократичного і справедливого міжнародного порядку 2003 року [308]. У Резолюції ГА ООН 57/213 солідарність визначена, як основоположна цінність, в силу якої глобальні проблеми повинні вирішуватися таким чином, щоб правильно розподілялися витрати й тягар відповідно до основоположних принципів рівності і соціальної справедливості та із забезпеченням того, щоб ті, хто страждає або має найменші переваги, отримували допомогу від тих, хто має найбільші переваги. Подібне визначення міститься і в Декларації тисячоліття ООН.

У контексті права ЄС необхідність існування принципу солідарності Є. Кучук пов'язує з відсутністю внутрішніх кордонів ЄС та функціонуванням

єдиного ринку [250, с. 449]. А. Гіннакополос вважає, що з початку заснування ЄС концепція та ідеологія солідарності була визначена основною у співпраці держав-членів [224, с. 13]. Цей принцип був проголошений ще у Декларації Шумана від 09 травня 1950 року. Зокрема, Р. Шуман зазначив, що «Європа буде створена не відразу і не в готовому вигляді; вона виникне на основі реальних справ і фактичної солідарності» [13].

На сьогодні принцип солідарності в імміграційній сфері визначений статтею 80 ДФЄС, тобто «політика Союзу заснована на принципі солідарності і справедливого розподілу відповідальності між державами-членами, у тому числі і в фінансовому аспекті» [182]. Положення цієї статті є нечіткими та потребують роз'яснень. Зокрема, чітко не регламентується сфера імміграційної політики, до якої має застосовуватись цей принцип.

Що ж саме означає принцип солідарності в імміграційній сфері та про які зобов'язання держав-членів ЄС йде мова? У цьому контексті варто зазначити, що існування спільного зовнішнього кордону ЄС та встановлення єдиних правил в'їзду до держав-членів Шенгенського простору громадян третіх країн спричиняє необхідність управління зовнішнім кордоном спільними зусиллями. Збільшення потоку іммігрантів зумовлює тиск на держави, які знаходяться на зовнішньому кордоні ЄС. У такому випадку існує необхідність у солідарних діях спрямованих на інтегроване управління зовнішнього кордону усіх держав Шенгенського простору та повернення тих осіб, які незаконно проживають на території держав-членів ЄС.

Варто зазначити, що європейська міграційна криза 2015 року продемонструвала, що принцип солідарності не може бути реалізованим повною мірою за умови добровільної допомоги з боку держав-членів, зокрема, щодо управління зовнішніми кордонами та повернень. Наразі, хоча кількість нелегальних мігрантів, які прямують до ЄС поступово скорочується, проте все ще існують складнощі, зокрема, з політикою повернення нелегальних мігрантів. У 2018 році близько 478 200 громадян третіх країн отримали розпорядження покинути територію держави-члена ЄС, однак тільки

157 900 осіб були повернуті [236], що майже у 3 рази менше ніж має бути. Це означає, що проблема нелегальної міграції в ЄС досі залишається актуальною, а держави-члени ЄС мають тісніше взаємодіяти з цього питання. Вважаємо, що принцип солідарності може бути реалізованим лише за умови обов'язкового залучення усіх держав-членів ЄС до співробітництва з імміграційних питань.

На нашу думку, можна запропонувати визначення принципу солідарності у сфері спільної імміграційної політики ЄС, як обов'язок держав-членів ЄС імплементувати *acquis* ЄС в імміграційній сфері в національне законодавство. Такий підхід до визначення міститься й у Новому пакті про міграцію та притулок від 23 вересня 2020 року, в якому вказується, що жодна держава-член не повинна нести непропорційну відповідальність і що всі держави-члени повинні постійно сприяти солідарності у сфері міграції.

Наступним викликом, який постає перед ЄС є балансування між імміграцією, національною безпекою та публічним порядком. Відповідно до статистичних даних Євробарометру 2019 року, міжнародного проекту опитувань громадської думки, що здійснюється під егідою Європейської комісії, 32 % громадян ЄС вважають, що імміграція, разом з тероризмом (25 %) є найважливішими питаннями, які зараз стоїть перед Європейським Союзом [212].

Разом з тим, нелегальна міграція; міграція терористичних агентів, які спричиняють радикалізацію свідомості деяких громадян ЄС, теракти у Парижі в листопаді 2015 року, масові напади на жінок напередодні 2016 року в Кельні спричиняють необхідність посилення національної безпеки у ЄС, а також підвищення рівня контролю на зовнішньому кордоні з метою захисту власних громадян ЄС.

Н. Мушак, аналізуючи Шенгенське *acquis* виділяє принцип забезпечення національної безпеки та публічного порядку держав Шенгенського простору. На її думку, «цей принцип означає, що особам, які становлять загрозу національній безпеці та публічному порядку однієї з

держав Шенгенського простору, заборонено в'їздити на територію такої держави» [70, с. 134]. Вважаємо, що таке визначення є вузьким, адже забезпечення громадського порядку та безпеки у державах Шенгенського простору можливе не тільки через заборону в'їзду, але також і шляхом застосування реадмісії до тих, хто вже незаконно перебуває на території держав-членів.

До того ж у Кодексі ЄС про правила переміщення осіб через кордон 2016 року у статті 6 [300] серед умов в'їзду зазначається не тільки надання дозволу на в'їзд тільки тим особам, які не становлять загрозу національній безпеці та публічному порядку, але особи також не повинні становити загрозу охороні здоров'я чи міжнародним відносинам будь-якої з держав-членів.

Таким чином, на нашу думку, принцип безпеки в контексті спільної імміграційної політики ЄС означає недопущення осіб, які незаконно перетинають кордон ЄС та становлять загрозу публічному порядку, національній безпеці, охороні здоров'я чи міжнародним відносинам будь-якої з держав-членів, а також повернення осіб, які незаконно перебувають на території держав-членів ЄС.

З принципом безпеки тісно пов'язаний принцип свободи ЄС приймати рішення про допуск громадянина третьої держави на свою територію. Відмова у в'їзді може бути застосована до громадян третіх країн, які не виконують всіх умов в'їзду, встановлених, зокрема, Кодексом ЄС про правила переміщення осіб через кордон 2016 року [300]. Проте цей принцип не є абсолютним. Існують випадки за яких при невиконанні вимог в'їзду особу може бути допущено до Шенгенського простору.

По-перше, якщо громадяни третіх країн мають дозвіл на проживання або візу тривалого перебування в певній державі-члені, то вони мають право в'їжджати на територію інших держав-членів для транзитних цілей, щоб дістатися до території держави-члена, яка видала дозвіл на проживання або візу довготривалого перебування, якщо їхні імена не містяться в

національному списку осіб, яким заборонено у в'їзді або транзиті.

По-друге, громадянам третіх країн, які не виконують умов в'їзду може бути дозволено перетин кордону з гуманітарних міркувань, з метою забезпечення національних інтересів або через міжнародні зобов'язання.

Тобто принцип свободи ЄС приймати рішення про допуск громадянина третьої держави на свою територію не може бути застосований до таких осіб як шукачі притулку та біженці, до яких застосовується принцип невислання, а держави-члени ЄС зобов'язані допустити таких осіб на свою територію, навіть якщо вони порушують умови в'їзду у ЄС. Саме це є однією із головних відмінностей спільної імміграційної політики та спільної політики надання притулку.

Водночас принцип свободи ЄС приймати рішення про допуск громадян третьої держави на свою територію обмежений правом осіб на возз'єднання сімей. Спільна імміграційна політика ЄС повинна здійснюватися за умови врахування принципу сімейної єдності, який означає обов'язок ЄС допустити до своєї території громадян третіх країн, які є членами сімей громадян, не залежно від того коли виникли сімейні відносини – до чи після прибуття в дану державу. Цей принцип заснований на Директиві 2003/86 про возз'єднання сімей [188] та набув розвитку в практиці Суду ЄС.

Наприклад, у справі C-127/08 [152] Суду ЄС 2008 року було вперше визнано, що не має значення, коли або де відбувся шлюб, або як чоловік/дружина, які є громадянами третіх країн потрапили до приймаючої держави-члена ЄС (легально або не легально). Не має значення також чи в'їжджають до держави-члена ЄС громадяни третіх країн до чи після формування сім'ї з громадянами ЄС.

Цим рішенням Суд ЄС замінив попередню справу C-109/01 [151] 2003 року в якій встановлювалось, що громадянин третьої країни, який перебуває у шлюбі з громадянином ЄС може проживати у державі походження громадянина, коли громадянин ЄС після використання свого права на свободу пересування повертається до своєї країни з подружжям, щоб працювати за

умови, якщо подружжя законно проживало в іншій державі-члені.

Тобто справа C-127/08 2008 року [152] з метою возз'єднання подружжя скасувала умову «попереднього законного проживання в державі-члені», цим самим надаючи пріоритет принципу сімейної єдності.

Разом з тим, необхідно виділити принцип інтеграції мігрантів у приймаючі держави-члени ЄС, який полягає в тому, що мігранти мають знати мову, культурні й соціальні норми приймаючої держави, а також дотримуватись порядку та законів приймаючої країни. Зокрема, для цього все частіше стає частиною законодавства держав-членів ЄС вимога щодо складання інтеграційних іспитів для громадян третіх країн. Неодноразово Суд ЄС виносив рішення щодо складання таких іспитів. Зокрема, у справах 2015 року C-579/13 [165] та C-153/14 [153] Суд ЄС зазначив, що інтеграційні іспити мають сприяти інтеграції громадян третіх країн у приймаюче суспільство.

Окрім принципів, спільна імміграційна політика ЄС будується також на цінностях. Наприклад, М. Такахаші та П. Малдіні зазначають, що «для того, щоб імміграційна політика ЄС була прийнятною для держав-членів, вона має бути заснована на цінностях, які встановив ЄС» [256, с. 57].

Лісабонським договором, який набрав чинність у 2009 році, вперше в історії розвитку права ЄС закріплено цінності функціонування ЄС, проте саме визначення цього поняття у праві ЄС відсутнє. Стаття 2 ДЄС передбачає, що такі цінності як повага до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та поваги до прав людини, включаючи право осіб належати до національних меншин [182].

«Реалізація цінностей пов'язана з певними правовими наслідками не тільки для існуючих і нових держав-членів ЄС, але і для партнерів ЄС у сфері зовнішніх відносин» [276]. Наприклад, стаття 7 ДЄС створює механізм забезпечення захисту основних цінностей ЄС. Європейська Рада, діючи одностайно за пропозицією однієї третини держав-членів або Комісії та після отримання згоди Європейського парламенту може визначити наявність

серйозного та постійного порушення державою-членом цінностей ЄС. Якщо порушення було виявлено, то Рада ЄС, діючи кваліфікованою більшістю, може призупинити певні права держави-члена, включаючи права голосу представника уряду цієї держави-члена в Раді ЄС [182].

Таким чином, враховуючи існування правового механізму захисту цінностей, який закріплений в установчому договорі ЄС, можна стверджувати, що цінності ЄС є не просто декларативними поняттями, а правовими нормами, яких мають дотримуватись держави-члени ЄС. Цінності об'єднують держави-члени ЄС, оскільки жодна держава, яка не визнала цінностей, не може належати до Союзу. При цьому повага до цінностей ЄС, зокрема, і у сфері спільної імміграційної політики є основною умовою побудови довіри громадян до Союзу [47, 86].

2.3 Вплив практики Суду ЄС на формування спільної імміграційної політики Європейського Союзу

У процесі формування спільної імміграційної політики значну роль відіграє Суд ЄС, створений у 1952 році. Правовою основою його діяльності була стаття 31 Договору про ЄОВС [345], де закріплювалось, що Суд ЄС має забезпечити дотримання законодавства при тлумаченні та застосуванні Договору про ЄОВС.

Відповідно до Договору про ЄЕС 1957 року та Договору про ЄВРАТОМ 1957 року Суд ЄС був наділений компетенцією щодо преюдиціальних запитів, тобто не підпорядковуючи суди держав-членів Співтовариств була забезпечена тісна співпраця між ними [346]. «На звернення національних судів або трибуналів держав-членів, Суд ЄС наділений юрисдикцією здійснювати преюдиціальне провадження з метою тлумачення положень права ЄС та ухвалення рішень щодо дійсності актів ЄС, чим забезпечується гармонійне функціонування організаційно-правового механізму європейської інтеграції» [112].

На практиці преюдиціальна юрисдикція полягала в тому, що національні суди, під час розгляду справи із застосуванням законодавства ЄС могли звернутись до Суду ЄС для надання відповідних роз'яснень. Крім того, у випадку порушення державами-членами законодавства ЄС до Суду ЄС може звернутись Комісія, що інколи може призвести до накладання фінансових санкцій на держави-члени ЄС.

Діяльність Суду ЄС на початковому етапі функціонування не була спрямована на вирішення питань спільної імміграційної політики. Важливими справами, які розглядались у рамках Суду ЄС у той час були такі справи, як *Van Gend en Loos* 1963 року; *Costa v. ENEL* 1964 року; справа *Internationale Handelsgesellschaft* 1970 року, тощо. Зокрема, у вищезазначених справах Суд ЄС встановив принцип прямої дії норм права ЄС; вирішив питання колізії права між національними правовими системами держав-членів ЄС та правом ЄС; встановив верховенство права ЄС тощо.

Зокрема, відповідно до принципу прямої дії, право ЄС наділяє фізичні та юридичні особи правами й накладає на них обов'язки. Принцип верховенства права означає, що в разі колізії норм права ЄС і норм національного права держав-членів пріоритет мають норми права ЄС. Якщо норми національного права суперечать нормам права ЄС, то вони не застосовуються.

В імміграційній сфері на початковому етапі Суд ЄС здебільшого розглядав питання лише щодо руху робочої сили. Враховуючи те, що однією з чотирьох свобод, які діяли у ЄС з 1957 року, була вільний рух працівників, яка першочергово поширювалось на громадян ЄС та частково на членів їх сімей, саме це положення було інтерпретоване Судом ЄС у той час [254, с. 19].

Наприклад, у 1974 році у справі 152/73 [160] оскаржувалось німецьке законодавство, у якому визначалось, що німецьке громадянство є передумовою призначення та встановлення на постійну роботу медсестрою в державних лікарнях. Ці вимоги, стверджувала Комісія, суперечили статті 48 Договору про заснування Європейської Економічної Спільноти, в якій

заборонялась дискримінація за ознакою громадянства стосовно громадян держав-членів Спільнот. Німеччина своєю чергою стверджувала, що зайнятість медичної сестри в державній лікарні – це зайнятість у державному секторі, і, таким чином, згідно зі статтею, поза сферою застосування зазначеного положення.

Таким чином, Суд ЄС вперше встановив, що виняток до положення про заборону дискримінації за ознакою громадянства щодо інших громадян держав-членів Спільнот стосується лише доступу до посад, що входять до складу державної служби.

Подальший розвиток діяльності Суду ЄС в імміграційній сфері відбувався за умов прийняття Шенгенської угоди 1985 року. Проте, враховуючи те, що спільна імміграційна політика ЄС набула наднаціоналізації у кінці 1990-х роках, Суд ЄС почав активніше розглядати імміграційні справи саме з цього періоду.

Значний вплив на діяльність Суду ЄС в імміграційній сфері здійснив Амстердамський договір 1997 року. Зокрема, відповідно до статті 73 Амстердамського договору Рада ЄС, Комісія ЄС або держави-члени ЄС могли звертатися до Суду ЄС для тлумачення питань імміграційної політики, які разом із питаннями поліцейського і судового співробітництва в цивільних та кримінальних справах та питаннями щодо політики притулку містилися в новому розділі III Амстердамського договору. Таке звернення було неможливим у випадку, якщо рішення національних судів або трибуналів стало *res judicata*, тобто було кінцевими й не підлягали оскарженню [204, с. 62]. Суд ЄС не мав наміру стати «судом останньої надії». Звернення до Суду ЄС було можливе до того моменту, поки рішення національних судів або трибуналів не стануть кінцевими й не підлягатимуть оскарженню.

Сучасною правовою основою діяльності Суду ЄС є стаття 19 Договору про ЄС, статті 251–281 ДФЄС [182], стаття 136 Договору про ЄВРАТОМ [18], Статут Суду ЄС [289] та Правила процедури Суду ЄС [313].

Своєю чергою, діяльність Суду ЄС спрямована на: 1) тлумачення права ЄС за запитом національних судів; 2) імплементацію законодавства ЄС державами-членами в імміграційній сфері; 3) оцінку законності актів інститутів ЄС, тощо.

Таким чином, за запитом національних судів Суд ЄС тлумачить право ЄС, а саме, установчі договори ЄС; акти ЄС; міжнародні угоди, укладені між державами-членами ЄС та третіми країнами; «неофіційні» акти незалежно від того чи мають вони пряму дію, тощо [111, с. 332].

Щодо функції імплементації законодавства ЄС в імміграційній сфері державами-членами ЄС, то відповідно до статті 228 ДФЄС, якщо Суд ЄС вважає, що держава-член не виконує своїх зобов'язань, то він вимагає від такої держави вжити необхідних заходів для виконання рішення Суду ЄС. Більше того, якщо Суд ЄС вважає, що зазначена держава-член не виконує його рішення, то він може накласти на неї штраф [182]. Контроль за наглядом виконання рішень ЄС здійснює Комісія. Можливість застосування вищезазначених заходів є своєрідним примусовим механізмом не тільки для імплементації державами-членами законодавства ЄС, але і для виконання рішень ЄС в імміграційній сфері.

Окрім того, відповідно до статті 263 ДФЄС, Суд ЄС оцінює законність актів інститутів ЄС. Він контролює правомірність прийняття законодавчих актів у сфері спільної імміграційної політики, створених, зокрема, Радою, Комісією, Європейським парламентом, тощо [182].

Разом з тим, практика Суду ЄС має вплив на треті країни. Наприклад, в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС закріплюється положення про те, що під час адаптації українського законодавства до *acquis* ЄС повинна приділятися належна увага відповідному прецедентному праву Суду ЄС [108].

На сучасному етапі розвитку діяльність Суду ЄС характеризується посиленням ролі у прийнятті рішень з питань спільної імміграційної політики. Зокрема, у період з 1992 до 2019 років Судом ЄС було винесено 504 рішення в імміграційній сфері, серед них 38 рішень за 2019 рік [166]. Проаналізувавши

судову практику в імміграційній сфері, необхідно виділити наступні сфери, в яких Суд ЄС розглядає питання: щодо управління кордонами; візові питання; питання щодо повернення громадян третіх країн, які незаконно перебувають на території ЄС, тощо. У цьому контексті важливо розглянути сучасні тенденції рішень Суду ЄС у кожній сфері.

Наприклад, у сфері управління кордонами цікавою є справа C-444/17 2017 року [306]. Щодо її розгляду, то варто зазначити, що принцип свободи пересування в межах Шенгенського простору спричиняє відсутність прикордонного контролю фізичних осіб, які перетинають внутрішні кордони між державами-членами ЄС. Оскільки Франція оголосила надзвичайний стан у 2016 році, перевірки на внутрішніх кордонах відповідно до положень Шенгенського кодексу про кордони 2016 року були відновлені у зв'язку з серйозною загрозою державній політиці та внутрішній безпеці.

У цьому контексті перед Судом ЄС постали такі питання, по-перше, чи є стаття 32 Кодексу ЄС про правила переміщення осіб через кордон [300], яка передбачає, що при відновленні прикордонного контролю на внутрішніх кордонах будуть введені відповідні положення розділу II щодо зовнішніх кордонів, і чи можливо це тлумачити так, що прикордонний контроль, введений на внутрішньому кордоні держави-члена може бути прирівняний до прикордонного контролю на зовнішньому кордоні у випадку перетину цього кордону громадянином третьої країни, який не має права на в'їзд. По-друге, чи обов'язково буде застосовуватись Директива 2008/115/ЄС про загальні стандарти та процедури в державах-членах щодо повернення громадян третіх країн, які незаконно перебувають за умов відновлення контролю на внутрішніх кордонах [199].

Необхідно зазначити, що Генеральний адвокат Шпунар висловив окрему думку у цій справі й зазначив, що Директива 2008/115/ЄС повинна бути застосована до громадян третіх країн, за умов відновлення внутрішніх кордонів [126]. При цьому він зазначає, що французько-іспанський кордон не можна класифікувати як зовнішній кордон у значенні Директиви 2008/115/ЄС,

оскільки він є внутрішнім кордоном. Він пояснює те, що держава-член, відповідальна за контроль за зовнішніми кордонами, діє в інтересах усіх держав-членів ЄС, тоді як держава-член, яка вирішує відновити контроль на внутрішньому кордоні, робить це у власних інтересах.

Таким чином, держава-член повинна застосувати процедуру повернення, встановлену в Директиві 2008/115/ЄС [199] до громадянина третьої країни, зупиненого або перехопленого у зв'язку з неправомірним перетином внутрішнього кордону, на якому був відновлений прикордонний контроль відповідно до Шенгенського кодексу про кордони 2016 року.

Щодо візових питань, то важливою для вивчення є сучасна справа Суду ЄС С-638/16 2017 року, у якій розглядалось питання про надання віз з обмеженою територіальною дією з гуманітарних міркувань або через міжнародні зобов'язання, а також розглянута концепція «міжнародних зобов'язань» [155].

Зокрема, у справі йдеться про можливість отримання шенгенської візи в Бельгії для сім'ї з двома неповнолітніми дітьми із Сирії. Заява була подана відповідно до статті 25 Регламенту 810/2009 (далі – Візовий кодекс ЄС) [296].

Заявники стверджували, що вони змогли б відвідати Бельгію та просити притулку там. При цьому, внаслідок бомбардувань та насильства в Сирії, що підтверджено світовою спільнотою, вони мають високі ризики переслідувань, що ускладнюється ще і переслідуваннями на релігійних засадах, внаслідок християнської віри. Крім того, заявники стверджували про те, що такі транзитні країни, як Лівія, Йорданія та Туреччина не можуть вважатися безпечними країнами, відповідно до статті 38 Директиви 2013/32/ЄС про надання притулку, яка вимагає виключення ризиків вислання та можливості клопотання про надання притулку, і у разі отримання статусу біженця, отримати захист, відповідно до Женевської конвенції 1951 року. До того ж Лівію, Йорданію та Туреччину відповідно до статті 35 вищезазначеної директиви не можна кваліфікувати, як «перші країни притулку», через неможливість забезпечення ними принципу невислання та ненадання

достатнього захисту. Ці обставини не дають сумніватись у праві щодо клопотання про надання притулку у Бельгії, проте виникають сумніви щодо зобов'язань відповідно до Візового кодексу ЄС 2009 року.

Перед Судом ЄС постало два питання. По-перше, чи закріплені «міжнародні зобов'язання» у статті 25 Візового кодексу ЄС, охоплюють усі права, гарантовані Хартією ЄС про основні права 2000 року [115], включаючи, зокрема, і закріплені у статтях 4 та 18, а також зобов'язання закріплені у ЄКПЛ [42] та статті 33 Женевської конвенції 1951 року. По-друге, чи необхідно видавати візу з обмеженою територіальною дією, відповідно до статті 25 Візового кодексу ЄС у випадках, зокрема, виявлення ризику порушення статті 4 та/або статті 18 Хартії ЄС про основні права чи іншого «міжнародного зобов'язання».

Щодо першого питання Суд ЄС вирішив, що стаття 25 Візового кодексу ЄС, яка містить формулювання положення «міжнародні зобов'язання», повинна тлумачитись стосовно процедури отримання візи на підставі гуманітарних міркувань та прийняття рішення стосовно такої заяви.

Щодо другого питання, то стаття 25 Візового кодексу ЄС повинна тлумачитися як така, що держава-член, до якої звернувся громадянин третьої країни має видати візу з обмеженою територіальною дією з гуманітарних причин, якщо є серйозні підстави вважати, що відмова у видачі є прямим наслідком порушення статті 4 Хартії ЄС про основні права, позбавивши громадянина третьої країни правового шляху здійснення свого права клопотати про міжнародний захист в цій державі-члені. При цьому, факт того, що громадянин третьої країни не має сімейних зв'язків або зв'язків іншого характеру з певною державою-членом, не повинно впливати на цю відповідь.

Таким чином, справа Суду ЄС С-638/16 2017 року [155] є надзвичайно важливою для розвитку правового регулювання надання короткострокових віз. В ній вперше тлумачиться поняття «міжнародні зобов'язання» у контексті статті 25 Візового кодексу ЄС. Застосування «міжнародних зобов'язань» у світлі цієї статті повинно відбуватись саме до процедури отримання візи на

підставі гуманітарних міркувань та прийняття рішення стосовно такої заяви. У справі тлумачиться те, що візу з обмеженою територіальною дією у межах статті 25 Візового кодексу ЄС необхідно видавати у випадках, зокрема, виявлення ризику порушення статті 4 та/або статті 18 Хартії ЄС про основні права чи іншого «міжнародного зобов'язання».

Необхідно зауважити, що у сфері повернення громадян третіх країн, які незаконно перебувають на території ЄС, Суд ЄС розглянув найбільшу кількість питань. Зокрема, вони стосувались максимального строку тримання під вартою (С-357/09); санкцій щодо порушення порядку повернення (С-329/11); порушення права на захист (С-383/13) тощо. При цьому, лише щодо однієї справи С-456/14 Суд ЄС встановив відсутність компетенції для розгляду.

Цікавою для розгляду є справа С-638/14 2015 року. Зокрема, у ній Суд ЄС розтлумачив, що держави-члени не можуть накладати штраф на громадян третіх країн, які незаконно перебувають на їхній території, замість їх повернення. Такі заходи суперечать цілям Директиви 2008/115/ЄС про спільні стандарти та процедури в державах-членах щодо повернення громадян третіх країн, які незаконно перебувають на їхній території [199].

Суд зазначив, що мета Директиви 2008/115/ЄС – запровадити ефективну політику повернення та репатріації. Тому, якщо громадяни третьої країни не виїхали з території держави-члена ЄС після того, як було прийнято рішення про повернення, держава-член повинна вжити усі заходи для повернення особи без затримки. При цьому, у Директиві 2008/115/ЄС немає положень про створення механізму, який дозволяє використовувати штраф замість повернення. Тому важливим є тлумачення Суду ЄС щодо Директиви 2008/115/ЄС у контексті того, що штраф не може замінити поверненням особи, адже це суперечить положенням вищезазначеної директиви.

Щодо ефективності діяльності Суду ЄС в імміграційній сфері, то М. Шейн зазначає, що його роль є важливою у формуванні законодавства у сфері імміграційного контролю [317, с. 97].

З цього приводу, А. Ланг наголошує на так званій «судовій пасивності» (judicial passivism), яка має прояв у випадках, коли Суд ЄС умисно не застосовує свою владу у справах, у яких він міг би її застосувати. «Судова пасивність» розуміється у широкому та вузькому сенсі [222]. У вузькому сенсі вона означає невіршення справи по суті за умови відсутності юрисдикції Суду ЄС. У широкому ж сенсі, «судова пасивність» полягає у визнанні юрисдикції Суду ЄС, проте вирішенні справи по суті з відхиленням від теологічного тлумачення, тобто як зазначає Б. Малишев, тлумачення, що передбачає з'ясування змісту норм права за допомогою її мети [59, с. 8]. У будь-якому випадку «судова пасивність» є свідомим рішенням Суду ЄС не вирішувати справу відповідно до чіткого формалістського підходу.

Враховуючи аналіз вищезазначених справ, які розглянув Суд ЄС, необхідно зазначити його значний вплив на тлумачення законодавства ЄС у сфері спільної імміграційної політики. Суд ЄС визнав компетенцію та розтлумачив значну кількість питань щодо управління кордонами; візових питань; питань щодо повернення громадян третіх країн, які незаконно перебувають на території ЄС, тощо [45, с. 110–111].

2.4 Практика Європейського суду з прав людини щодо імміграційної політики

Враховуючи те, що ЄКПЛ [42] була прийнята у межах Ради Європи і те, що Європейський Союз не є договірною стороною, проте усі держави-члени ЄС ратифікували ЄКПЛ, що, зокрема, зумовлює важливість дослідження практики ЄСПЛ у сфері міграції.

Необхідно зазначити, що у сучасній науці поширеними є дебати щодо приєднання Європейського Союзу до ЄКПЛ. Як зазначає О. Поліванова: «правовою основою приєднання ЄС до ЄКПЛ в рамках правової системи Ради Європи є положення пункту 2 статті 59 ЄКПЛ, в якій констатується

можливість приєднання до Конвенції саме ЄС (п. 2) зі змінами, внесеними Протоколом № 14 до ЄКПЛ, який набув чинності 1.06.2010» [82, с. 223].

Проте відповідно до Висновку Суду ЄС 2/13 2014 року [275], у якому розглядалось питання, чи сумісний проект договору, який передбачає приєднання ЄС до ЄКПЛ з договорами ЄС, то Суд ЄС вирішив що він є не сумісним із ДЄС. Головними аргументами Суду ЄС були: 1) проект договору не сумісний зі статтею 6 ДЄС; 2) проект договору підриває автономію Суду ЄС; 3) приєднання до ЄКПЛ створює ще один механізм вирішення суперечок в межах ЄС; 4) система «співвідповідачів» дозволила ЄС та державам-членам подати позов разом, що спричинило б наділення повноваженнями ЄСПЛ щодо тлумачення законодавства ЄС та розподілення відповідальності між ЄС та державами-членами; 5) ЄСПЛ незаконно отримав повноваження щодо судового перегляду щодо спільної зовнішньої політики та політики безпеки.

Таким чином, ЄС відповідно до Висновку Суду ЄС 2/13 2014 року [275] поки що не приєднався до ЄКПЛ, проте ЄС надає особливе значення ЄКПЛ і у статті 6 ДЄС зазначає, що «основні права, гарантовані ЄКПЛ, становлять загальні принципи права Союзу» [182]. Таким чином, положення ЄКПЛ є юридично обов'язковими для ЄС і застосовуються як загальні принципи права ЄС.

Формування правового регулювання імміграційної політики на європейському континенті на першому етапі формування спільної імміграційної політики ЄС (1951–1999 рр.) відбувалось під впливом винесення рішень ЄСПЛ у рамках Ради Європи. На той час ЄСПЛ мав компетенцію вирішувати значно ширший обсяг питань в імміграційній сфері, аніж Суд ЄС.

Зокрема, першою справою в імміграційній сфері була справа *P v. Belgium* 1961 року, у якій було встановлено, що депортація іноземця може за деяких обставин порушувати статтю 3 ЄКПЛ [326]. З того часу значну кількість справ щодо екстрадиції, возз'єднання сімей та депортації було розглянуто в межах ЄСПЛ.

Д. Займ зазначає, що «питання в'їзду, проживання та вислання іноземців відносяться до компетенції держав, проте ЄСПЛ все ж таки накладає певні обмеження» [341].

У контексті імміграційних питань та питань надання притулку актуальними є такі положення ЄКПЛ: стаття 3 ЄКПЛ закріплює гарантії проти поганого поводження з боку держави в країнах походження або транзиту; стаття 5 гарантує право на свободу та безпеку; стаття 8 ЄКПЛ захищає приватне або сімейне життя іммігрантів; стаття 13 ЄКПЛ стосується процедури та судових рішень; стаття 4 Протоколу 4 забороняє колективне вислання [42].

У контексті статті 3 ЄКПЛ заборонене вислання осіб в держави, де їм загрожує погане поводження. ЄСПЛ може розглянути чи спричинило вислання іноземця ризик поганого поводження, що суперечить статті 3 ЄКПЛ. Наприклад, у справі Кебе та інші проти України від 2018 року [39] ЄСПЛ встановив, що прикордонники порушили положення статті 3 у поєднанні зі статтею 13 Конвенції, перешкоджаючи особам проникнути на територію держави-відповідача та не дозволяючи їм висадитися в порту. Такі дії прикордонників не надали гарантії захисту заявників від повернення в країну, де їм загрозувало погане поводження.

Відповідно до статті 5 ЄКПЛ [42] іммігранти можуть бути затримані, поки держава не видасть їм дозвіл на в'їзд в країну або дозвіл на перебування на її території. Іммігранти можуть бути позбавлені волі тільки відповідно до процедури, передбаченої законом і цей захід може бути застосований тільки з двох причин: для запобігання нелегального проникнення на територію країни або з метою вислання.

У справі Сааді проти Сполученого Королівства від 2008 року [92] зазначалось, що затримання повинно здійснюватися добросовісно; воно повинно бути тісно пов'язано з метою запобігання нелегальному в'їзду особи до країни; місце та умови утримання повинні бути відповідними, маючи на увазі, що цей захід застосовується не до тих, хто вчинив кримінальні злочини,

а до іноземців, які, часто побоюючись за своє життя, втекли зі своєї країни; тривалість тримання під вартою не повинна перевищувати часу обґрунтовано необхідного для переслідуваної мети.

За певних обставин держава має надати дозвіл на в'їзд особі, з метою реалізації статті 8, в якій закріплено право на повагу до сімейного життя. Наприклад, питання щодо возз'єднання сім'ї було визнано ще в історичному рішенні Абдулазіза та інші проти Сполученого Королівства від 1985 року [1]. У справі І.А.А. та інші проти Сполученого Королівства від 2016 року [36] ЄСПЛ узагальнив відповідні принципи щодо возз'єднання сім'ї, а саме щодо дітей, які мають інше громадянство, аніж їхні батьки, які проживають в Договірній Державі. У справі Ель Гатет проти Швейцарії від 2016 року [20] зазначається, що під час аргументації в рішеннях національних органів влади повинні бути достатньо відображені найкращі інтереси дитини. При цьому, процедура возз'єднання сім'ї повинна бути гнучкою, швидкою та ефективною.

З іншого боку, держава не зобов'язана за статтею 8 поважати вибір сімейних пар щодо вибору країни проживання. У справі Шембрі та інші проти Мальти від 2017 року [118] ЄСПЛ встановив, що стаття 8 не застосовується до фіктивних шлюбів у контексті залишення в певній державі. Таким чином, відповідно до статті 8, то ЄСПЛ наголошує на необхідності дотримання балансу між збереженням єдності сім'ї та підтриманням громадського порядку [341].

У справі Далеа проти Франції від 2010 року [12] заявника було зареєстровано в Шенгенській інформаційній системі, так як стосовно держав, що входять до Шенгенського простору, заборони на в'їзд реєструються в цій базі даних. При цьому, включення заявника до бази даних заборонило йому доступ до всіх країн, які застосовували Шенгенську угоду. Суд встановив, що втручання французької влади у право заявника на повагу до його приватного життя було пропорційним меті, яка переслідується, і необхідною в демократичному суспільстві, а реєстрація заявника в базі даних ШІС не порушила його права на повагу до приватного життя відповідно до статті 8

Конвенції, адже заявник мав можливість оскарження відповідності цих заходів в різних державних установах.

Цікавою також є справа Абухмаїд проти України від 2017 [2] року стосовно палестинського громадянина, який проживає в Україні понад двадцять років на підставі дозволів на тимчасове проживання, які регулярно продовжувалась. У 2010 році термін дії дозволу на проживання заявника закінчився і з тих пір заявник перебуває в Україні з порушенням міграційних норм. Заявник намагався узаконити своє проживання в Україні, але ці спроби не мали успіху.

Посилаючись на статтю 8 Конвенції, заявник скаржився, що його потенційне виселення з України спричинить невинуватене втручання у його приватне та сімейне життя, оскільки він проживав в Україні з 1993 року, встановив тісні особисті зв'язки з цією країною та був одружений з українською громадянкою. Однак ЄСПЛ встановив, що заявник не стикається з реальним або безпосереднім ризиком вислання з України. ЄСПЛ також постановив, що Україна виконала своє позитивне зобов'язання забезпечити ефективну та доступну процедуру, щоб заявник вирішив питання подальшого перебування та статусу в Україні. Отже, порушення статті 13 у поєднанні зі статтею 8 Конвенції у справі не мало місце.

Стаття 13 гарантує право на ефективні засоби правового захисту, проте на неї можна посылатися тільки якщо заявник має скаргу по іншому положенню ЄКПЛ, наприклад, скаргу про наявність ризику жорстокого поводження, що порушує статтю 3 ЄКПЛ [42]. Наприклад, у справі І.М. проти Франції [235] 2012 року про депортацію громадянина Судану з Франції ЄСПЛ встановив, що п'ятиденний термін для подачі клопотання про отримання політичного притулку та 48-годинний термін на оскарження подальшого рішення про вислання були занадто короткими. Ці та інші чинники справи зробили засіб правового захисту практично неефективним, порушуючи статтю 13, а також статтю 3 Конвенції.

У контексті статті 4 Протоколу 4 цікавою є також справа Хірсі Джама та інші проти Італії 2012 року [162]. У ній зазначалось, що колективні вислання осіб з території, яка підпадає під юрисдикцію держави заборонені. Необхідно проводити процедуру ідентифікації та належним чином оцінювати індивідуальні обставини кожної особи із групи, що шукає притулку. В іншому випадку вислання буде вважатися колективною.

Таким чином, ЄКПЛ поступово перетворилась на механізм для захисту прав іммігрантів. Враховуючи те, що ЄКПЛ у ЄС застосовується, як загальний принцип права, а всі держави – члени ЄС є сторонами ЄКПЛ, то конвенція і практика ЄСПЛ є надзвичайно важливою для імміграційної політики ЄС та встановлення стандартів щодо захисту прав іммігрантів у ЄС.

Разом з тим, практика ЄСПЛ є важливою для правотворчої та правозастосовчої діяльності в Україні, зокрема, з огляду на ЗУ «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 2006 року, в якому наголошується про те, що практика ЄСПЛ є джерелом права в Україні і може бути застосована судами України при розгляді справ [30].

Висновки до Розділу 2

Проведене у розділі 2 дослідження механізму правового регулювання спільної імміграційної політики ЄС дозволяє дійти таких висновків:

Усі норми ЄС у сфері спільної імміграційної політики можна поділити наступним чином: норми, які регулюють легальну імміграцію; норми, які регулюють боротьбу з нелегальною міграцією та торгівлею людьми; норми, які регулюють питання реадмісії та повернення. Питання щодо інтеграції іммігрантів є додатковою складовою спільної імміграційної політики, щодо них ЄС може приймати акти рекомендаційного характеру.

Стосовно спільної імміграційної політики проаналізовано такі загальні принципи права ЄС, як: принцип наділення повноваженнями, який включає в

себе принципи субсидіарності та пропорційності; принцип недискримінації; принцип поваги до прав людини; принцип правової визначеності.

Виділено та удосконалено наступні галузеві принципи права ЄС у сфері спільної імміграційної політики: принцип солідарності, принцип безпеки, принцип свободи ЄС приймати рішення про допуск громадян третіх держав на свою територію; принцип сімейної єдності, принцип інтеграції мігрантів у приймаюче суспільство.

З метою розв'язання імміграційних проблем у Європейському Союзі є недостатнім є формування лише короткострокових цілей, пріоритетів та завдань у рамках п'ятирічних програм, які почали розроблятися з 1999 року та є актами «м'якого права», що спрямовані на вирішення здебільшого оперативних завдань. У цьому контексті необхідним є прийняття стратегічного документа, в якому було б висвітлено довгострокові цілі розвитку спільної імміграційної політики ЄС.

Разом з тим, цілісне регулювання спільної імміграційної політики Європейського Союзу можливе лише за умови врахування практики Суду ЄС. Рішення Суду ЄС можуть прямо чи опосередковано впливати на законодавчу діяльність відповідних органів у сфері спільної імміграційної політики. Практика Суду ЄС має принципове значення не тільки для правопорядку ЄС, але і для третіх країн, які мають завдання щодо наближення та адаптації законодавства. Зокрема, Суд ЄС розглядає справи у таких сферах: 1) щодо управління кордонами; 2) візові питання; 3) питання щодо повернення громадян третіх країн, які незаконно перебувають на території ЄС, тощо.

До того ж, формування правового регулювання аспектів імміграційної політики ЄС відбувалось під впливом винесення рішень ЄСПЛ у рамках Ради Європи, оскільки всі держави-члени ЄС підпадають під юрисдикцію ЄСПЛ. Саме тому, рішення ЄСПЛ забезпечили основоположні стандарти у ключових аспектах захисту прав мігрантів у Європі.

Для правотворчої та правозастосовчої діяльності в Україні важливою також є практика ЄСПЛ, зокрема, з огляду на ЗУ «Про виконання рішень та

застосування практики Європейського суду з прав людини» від 2006 року, в якому наголошується про те, що практика ЄСПЛ є джерелом права в Україні і може бути застосована судами України при розгляді справ.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СПІЛЬНОЇ ІМІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

3.1 Особливості правового регулювання ЄС у сфері легальної міграції та інтеграції мігрантів

Одним із ключових завдань, яке стоїть перед спільною імміграційною політикою ЄС, є правове регулювання легальної міграції та інтеграція мігрантів до ЄС. У межах ЄС проживає майже 20 мільйонів громадян третіх країн, що складає 4 % від населення ЄС [264]. Проаналізувавши легальні міграційні потоки за останні роки, варто зазначити, що навіть під час піку європейської міграційної кризи, ситуація стосовно імміграції з метою освіти, роботи чи возз'єднання сімей мала відносну стабільність.

З іншого боку, у ЄС відбуваються значні демографічні зміни, зокрема, так зване, покоління «бебі-буму» наближається до виходу на пенсію, а рівень народжуваності низький. Усе це спричиняє дефіцит робочої сили. Згідно зі статистичними даними Євростату до 2100 року очікується, що населення працездатного віку зменшиться, тоді як населення непрацездатного віку від 65 років збільшиться до 31,3 % у 2100 році, у порівнянні з 19,8 % у 2018 році [285]. Як зазначає О. Малиновська: «додаткові людські ресурси необхідні Європі для запобігання дефіциту працівників і розвитку економіки» [57, с. 167]. Таким чином, у ЄС виникає потреба у залученні громадян третіх країн на свою територію та розробки правового регулювання легальної міграції та інтеграції.

Щодо легальної міграції у ЄС діє ряд директив, таких як: Директива 2003/86 про возз'єднання сімей 2003 року [188]; Директива про надання громадянам третіх країн статусу довгострокового перебування 2003 року [187]; Директива 2009/50 про умови в'їзду та проживання громадян третіх країн з метою здійснення висококваліфікованої праці 2009 року [191];

Директива 2011/98 про єдину процедуру звернення громадян третіх країн за дозволом на проживання та роботу на території держав-членів ЄС і про спільний набір прав працівників із третіх країн, які законно проживають в державах-членах ЄС 2011 року; Директива 2014/36 про умови в'їзду і перебування громадян третіх країн для цілей працевлаштування в якості сезонних працівників 2014 року [201]; Директива 2014/66 про умови в'їзду і проживання громадян третіх країн в рамках внутрішньокорпоративного перевodu 2014 року [202]; Директива 2016/801 про умови в'їзду та проживання громадян третіх країн з метою проведення досліджень, навчання, підвищення кваліфікації, волонтерства, обміну учнями або освітніх проєктів і роботи за програмою au pair [182].

Наразі у сфері легальної міграції у ЄС відбувається ряд реформ.

Зокрема, Директива 2016/801 замінила попереднє законодавство у цій сфері, а саме Директиву 2004/114 та Директиву 2005/71 [198] і гармонізувала правила в'їзду та проживання в ЄС для громадян третіх країн, які збираються навчатися чи проводити дослідження в університетах ЄС. Зокрема, її нововведеннями є: по-перше, для студентів, які є громадянами третіх країн тривалість права на роботу під час навчання було збільшено з 10 годин на тиждень до 15 годин на тиждень, хоча держави-члени можуть дозволити студентам працювати і більше годин. Раніше у держав-членів була можливість обмежити право на працю протягом першого року проживання студентів. Цей виняток більше не застосовується. По-друге, науковці, крім дослідницької діяльності, можуть займатися викладацькою діяльністю. Держави-члени можуть встановити максимальну кількість годин або днів для викладання. По-третє, після завершення досліджень або навчання дослідники та студенти мають можливість перебувати на території держави-члена протягом принаймні дев'яти місяців з метою пошуку роботи або створення бізнесу. По-четверте, члени родини дослідників отримують право працювати в ЄС. Вони також мають право супроводжувати дослідника в різних державах-членах.

Таким чином, на нашу думку, реформа політики ЄС щодо легальної міграції, яка спрямована на полегшення доступу до ЄС та розширення прав громадян третіх країн є надзвичайно важливою, адже при правильному управлінні міграція має тенденцію бути позитивною: вона дає тим, хто хоче мігрувати можливість покращити своє життя, забезпечуючи при цьому збільшення трудових ресурсів для приймаючих країн ЄС. Керована міграція може збільшити податкові надходження, які потім можуть бути витрачені на подолання демографічної проблеми ЄС, населення якого є одним з найбільш швидко старіючих у світі.

З метою аналізу особливостей правового регулювання ЄС у сфері інтеграції мігрантів, слід розглянути діяльність ЄС у цій сфері. Слід зазначити, що інтеграція іммігрантів є національною компетенцією держав-членів, хоча ЄС допомагає у цій сфері державам-членам шляхом координації, обміном знаннями та фінансовими ресурсами, тобто ЄС у цій сфері має доповнюючу компетенцію.

Разом з тим, враховуючи різноманітність груп іммігрантів, які прямують до ЄС на постійне або тимчасове проживання, зокрема, працівники-мігранти; особи, які прагнуть возз'єднання сімей; студенти; дослідники та інші на сьогодні більшість держав-членів ЄС стикаються з проблемою інтеграції іммігрантів на свій ринок праці та у своє суспільство.

У 2003 році Європейська комісія надала визначення інтеграції, як «двостороннього процесу, заснованого на загальних правах і відповідних обов'язках громадянина третьої країни та країни, що приймає, яка повинна забезпечувати повну участь іммігранта. Це означає, що з одного боку відповідальність приймаючої країни забезпечити дотримання формальних прав іммігранта таким чином, щоб він міг брати участь в економічній, соціальній, культурній та громадській сферах життя, тоді як з іншого боку, іммігрант повинен поважати фундаментальні норми і цінності суспільства, в якому він живе і брати активну участь в процесі інтеграції, не втрачаючи власної ідентичності» [175].

Разом із забезпеченням приймаючої держави рівного доступу мігрантів до освіти, медицини, та працевлаштування мігранти мають дотримуватись порядку та законів приймаючої країни, а також знати культурні і соціальні норми держави й поважати цінності приймаючої держави та ЄС в цілому.

На нашу думку, у правовому аспекті інтеграція мігрантів у ЄС означає сукупність законодавства держав-членів ЄС та заходів ЄС з метою включення іммігрантів в економічну, соціальну, культурну та громадську сфери життя приймаючої держави.

З одного боку, ефективна інтеграція для тих, хто вже прибув до ЄС сприятиме вирішенню демографічної проблеми ЄС, посиленню економічної ситуації, подоланню нестачі трудових ресурсів. При цьому інтеграція мігрантів повинна розпочинатися як тільки мігранти прибувають у країну призначення. Особливо актуальною інтеграція має бути у сферах освіти, ринку праці, культури та мови, тощо. Проте сучасні реалії інтеграції мігрантів у держави-члени ЄС демонструють певні проблеми. Наприклад, системи освіти держав-членів ЄС мають труднощі впоратися з дітьми іммігрантів в контексті доступу до навчання; отримання вищої освіти у ЄС прискорює процес інтеграції, однак кваліфіковані мігранти стикаються із бар'єрами у доступі до роботи за спеціальністю.

З іншого боку, міграція з країн Африки, Азії та Близького Сходу створила нові загрози суспільному порядку та національній безпеці приймаючих країн. «Відбувається зростання рівня терористичної загрози через в'їзд під виглядом трудових мігрантів із зони військових дій агентів радикальних ісламських угруповань, таких як Ісламська держава, Фронт ан-Нусра, Джунд аш-Шам, тощо» [11]. «На початку 2016 року величезну увагу з боку німецької та міжнародної громадськості привернули насильство на залізничному вокзалі у місті Кельн в переддень Нового року, спричинені іммігрантами» [139].

Недоліки у політиці інтеграції спричиняють конфлікти між населенням приймаючої держави та іммігрантами, спричиняючи антимігрантські та

ксенофобські настрої. У цьому аспекті надзвичайно важливим є проведення політики інтеграції мігрантів, яка б забезпечила громадський порядок та національну безпеку, а також враховувала захист прав людини.

Розглянемо у роботі два підходи у сфері інтеграції, а саме, асиміляція та мультикультуралізм.

Асиміляція – це односторонній політичний підхід до інтеграції, згідно з яким етнічна чи соціальна група, зазвичай меншина, приймає культурну практику іншої етнічної чи соціальної групи більшості, що призводить асимілюючу сторону до менш соціальної відмінності від інших членів приймаючого суспільства [239]. Такий підхід до інтеграції зазнав критики, зокрема, через низький рівень толерантності з боку приймаючих країн. Реалізація підходу асиміляції ускладнюється, наприклад, величезним впливом мусульман на приймаючі країни.

Своєю чергою мультикультуралізм – це «модель інтеграційної політики, яка вітає збереження та вираження культурного різноманіття» [239]. «Нормативний аспект мультикультуралізму полягає у піклуванні держави про права, гідність і добробут усіх її громадян незалежно від їх етнічного, расового походження, віросповідання, мови тощо» [19, с. 98]. Після Другої світової війни на терені Європи був сформований курс на плюралізм. Це відбилося, зокрема, і в девізі ЄС, а саме «Єдність у різноманітті». Проте небажання мігрантів інтегруватися у приймаючу країну провокує спалахи міжетнічних зіткнень і конфліктів. Отже, хоча ЄС і дотримується мультикультурного підходу до міграції, проте для приймаючих країн така політика не є ідеальною в контексті інтеграції мігрантів.

Вперше питання щодо інтеграції мігрантів були відображені в Амстердамському договорі 1997 року, де було зазначено, що ЄС може вжити заходи для боротьби з дискримінацією, включаючи ті, що ґрунтуються на расовому чи етнічному походженні, релігії, тощо. ЄС також повинен був розробити спільну імміграційну політику, яка до 2004 року підпадала під регулювання програми Тампере, в якій держави-члени погодилися, що метою

такої політики має бути надання громадянам третіх країн прав та обов'язків, прирівняних до прав та обов'язків громадян ЄС.

До того ж у 2003 році були прийняті дві юридично обов'язкові директиви, які мають вплив на інтеграцію мігрантів у приймаюче суспільство, а саме Директива 2003/86 про возз'єднання сімей [188] та Директива 2003/109 про надання громадянам третіх країн статусу довгострокового перебування [187].

Зокрема, Директива 2003/86 про возз'єднання сімей [188] спрямована на те, щоб мігранти мали змогу приєднатися до членів їх сімей. У преамбулі зазначається, що можливість жити з родиною в іноземній державі є важливим способом сприяння інтеграції.

Директива 2003/109 про надання громадянам третіх країн статусу довгострокового перебування [187] має на меті посилити статус громадян третіх країн, які проживають протягом тривалого періоду часу в одній державі-члені. У ній зазначається, що інтеграція громадян третіх країн, які довгостроково перебувають в державах-членах є ключовим елементом сприяння економічній та соціальній згуртованості, а мешканці довгострокового періоду повинні користуватися рівним ставленням з громадянами держав-членів в широкому діапазоні економічних та соціальних питань [187].

Варто зазначити, що впровадження інтеграційних програм, зокрема, інтеграційних іспитів не є виключною компетенцією держав-членів ЄС. Суд ЄС щодо цього питання встановив певні обмеження. Наприклад, у 2015 році Суд ЄС вирішував питання стосовно інтеграції у контексті Директиви 2003/109 про надання громадянам третіх країн статусу довгострокового перебування [187]. У справі C-579/13 [165] Суд ЄС дослідив політику Голландії щодо зобов'язання громадян третіх країн, які тривалий час проживають у країні скласти інтеграційний іспит або ж існує загроза штрафу у розмірі 1000 євро, який може бути накладений неодноразово; крім того, плата за здачу іспиту становила 230 євро. Інтеграційний іспит у даній справі

не був умовою набуття статусу тривалого проживання. Він був інструментом ефективної інтеграції у голландське суспільство громадян третіх країн, яким вже надано цей статус. Суд ЄС зазначив, що хоча вивчення мови та основ приймаючої країни значно полегшує спілкування між громадянами третіх країн та громадянами відповідної держави-члена ЄС, проте запровадження інтеграційного тесту для громадян третіх країн не повинно ставити під загрозу мету Директиви 2003/109 про надання громадянам третіх країн статусу довгострокового перебування [187], яка полягає, зокрема, у сприянні інтеграції осіб у приймаюче суспільство.

Таким чином, Суд ЄС встановив, що при складенні інтеграційного тесту повинен застосовуватись тест на пропорційність, який має включати такі аспекти, як: доступність курсів та матеріалів, необхідних для підготовки до іспиту; суми реєстраційного збору за складання іспиту; а також індивідуальні обставини.

Подібна справа C-153/14 [153] щодо проходження інтеграційного тесту розглядалась Судом ЄС у контексті Директиви 2003/86 про возз'єднання сімей [188]. У ній Суд ЄС наголосив, що інтеграційні тести мають бути спрямованими на сприяння інтеграції, а не на її перешкоду. До того ж у цій справі було встановлено перелік індивідуальних обставин, при врахуванні яких особу може бути звільнено від складання інтеграційного тесту. Такі обставини включають вік, неграмотність, рівень освіти, економічна ситуація, стан здоров'я члена сім'ї. В іншому випадку може бути порушено право на возз'єднання сімей.

У 2005 році Комісія представила Спільний порядок денний інтеграції [176]. Це була стратегія, що забезпечувала основу для реалізації інтеграції у ЄС. Він передбачав на рівні ЄС: 1) зміцнення мережі національних контактних пунктів з питань інтеграції; 2) розвиток співпраці між установами та службами відповідальними за питання інтеграції; 3) включення цілей щодо інтеграції у відповідні основні європейські програми 4) збір статистичних

даних щодо інтеграції; 5) обмін інформацією; 6) подальший розвиток Європейської міграційної мережі; тощо.

З моменту набрання чинності Лісабонського договору у 2009 році, європейські інститути мають повноваження надавати стимули та підтримувати дії держав-членів з метою сприяння інтеграції громадян третіх країн. Зокрема, у статті 79 ДФЄС [182] зазначається, що Європейський Парламент та Рада, діючи згідно зі звичайною законодавчою процедурою, можуть встановлювати заходи, що забезпечують сприяння та підтримку дій держав-членів, спрямованих на інтеграцію громадян третіх країн, що законно проживають на їхній території, за винятком будь-якої гармонізації законів та підзаконних актів держав-членів. При цьому, мова також йде про визначення прав громадян третіх країн, що на законних підставах проживають на території держави-члена, включаючи умови, що регулюють свободу руху й проживання в інших державах-членах.

Далі питання щодо інтеграції мігрантів були включені до Європейської програми щодо інтеграції громадян третіх країн, прийнятої у 2011 році. Порядок денний, який охоплював період 2011–2015 років, був зосереджений на збільшенні економічної, соціальної, культурної та політичної участі мігрантів та боротьбі з дискримінацією.

У 2016 році Європейська комісія прийняла План дій щодо інтеграції громадян третіх країн [178]. Він забезпечує основу для підтримки зусиль держав-членів у посиленні їх інтеграційних політик та описує конкретні заходи.

План включає дії в усіх сферах політики, які мають вирішальне значення для інтеграції: заходи щодо підготовки мігрантів та місцевих громад до інтеграційного процесу; освіта, включаючи заходи щодо сприяння мовної підготовки, навчання вчителів; заходи щодо сприяння ранній інтеграції на ринок праці та підприємництво мігрантів; доступ до основних послуг, таких як житло та охорона здоров'я; соціальне включення; участь мігрантів у культурному житті та боротьба з дискримінацією.

Він також пропонує інструменти для посилення координації щодо питань інтеграції на національному, регіональному та місцевому рівнях – наприклад, через Мережу європейської інтеграції, яка сприяє взаємному навчанню між державами-членами та більш стратегічний підхід щодо фінансування ЄС для інтеграції.

Мережа європейської інтеграції об'єднує представників національних державних органів влади, зокрема, представників міністерств, відповідальних за інтеграцію мігрантів з усіх 28 держав-членів ЄС, а також Ісландії та Норвегії.

До того ж у ЄС був створений Фонд притулку, міграції та інтеграції на період 2014-2020 років [123], загальною сумою 3,137 мільярда євро, який має сприяти ефективному управлінню міграційними потоками та впровадженню, зміцненню та розвитку єдиного підходу до притулку та імміграції. Однією із чотирьох цілей Фонду є підтримка легальної міграції відповідно до потреб ринку праці та сприяння ефективній інтеграції громадян третіх країн.

З метою оцінки та порівняння того що уряди роблять для сприяння інтеграції мігрантів у 2004 році був вперше опублікований Індекс політики інтеграції мігрантів (MIREX) – інструмент, який вимірює політику щодо інтеграції мігрантів у всіх країнах-членах ЄС, а також в Австралії, Канаді, Ісландії, Японії, Південній Кореї, Новій Зеландії, Норвегії, Швейцарії, Туреччині, США [264].

Відповідно до статистичних даних, які врахували 7 основних сфер, таких як доступ до ринку праці, воз'єднання сімей, довгострокове проживання, політична участь, доступ до отримання громадянства, антидискримінація й освіта, найбільш розвинута політика інтеграції станом на 2015 рік в таких країнах, як Швеція (78), Португалія (75) Норвегія (69), Фінляндія (69), Бельгія (67), Німеччина (61), Нідерланди (60), Іспанія (60). Найменш розвинута політика інтеграції в Латвії (31), Кіпрі (35), Литві (37), Словаччині (37), Мальті (40), Польщі (41), Болгарії (42), Хорватії (43), Греції (44), Угорщині (45), Чехії (45), Румунії (45), Естонії (46) [264].

Таким чином, питання щодо інтеграції мігрантів в ЄС реалізуються на двох рівнях, а саме: Європейський Союз визначає політичний напрямок у формі рішень і рекомендацій від інститутів ЄС; держави-члени ЄС формують національну політику щодо інтеграції мігрантів з урахуванням рекомендацій ЄС. Хоча у ДФЄС відсутня правова основа, яка б дозволила розробити чіткі регламенти та директиви щодо інтеграції мігрантів, проте Директива 2003/86 про возз'єднання сімей [188] та Директива 2003/109 про надання громадянам третіх країн статусу довгострокового перебування [187] визначають важливу роль інтеграції мігрантів у приймаюче суспільство. До того ж на рівні ЄС був створений Фонд притулку, міграції та інтеграції, метою якою є, зокрема, підтримка та допомога в інтеграції громадян третіх країн у приймаючі держави-члени ЄС.

При цьому, вважаємо, що інтеграція мігрантів спрямована здебільшого на боротьбу з дискримінацією та нерівністю між громадянами третіх країн та громадянами приймаючих країн, тому важливим у цьому аспекті є також дотримання прав людини.

3.2 Правове регулювання та основні засоби боротьби з нелегальною міграцією у Європейському Союзі

Спільна імміграційна політика включає регулювання питань нелегальної імміграції, а також повернення осіб, які проживають на території держав-членів без дозволу, правовою основою чого є стаття 79 ДФЄС [182].

Боротьба з нелегальною імміграцією є досить актуальним питанням на сьогодні. Враховуючи дані Євростату, хоча у 2018 році на 3 % менше громадян третіх країн виявились нелегальними мігрантами у ЄС, порівнюючи з 2017 роком, проте у 2018 році відмову у в'їзді до ЄС отримали 471 000 осіб, що є найбільшим показником з 2009 року [208]. Хоча рівень нелегальної міграції дещо скоротився, проте її показники все ще залишаються високими. Зокрема, тільки у трьох країнах ЄС, а саме Франції, Німеччині та Греції було

виявлено за 2017 рік 339 000 громадян третіх країн, які перебували на їх території незаконно [208]. Враховуючи вищезазначені статистичні дані надзвичайно важливо знайти комплексні підходи до вирішення питання щодо боротьби з нелегальною імміграцією у ЄС.

Проблема нелегальної міграції інтенсифікувала відновлення перевірок на внутрішніх кордонах ЄС; продемонструвала відсутність солідарності та неспроможності держав-членів ЄС домовитись між собою; виявила недосконалість у законодавстві щодо регулювання зазначеної проблеми; певним чином спричинила вихід Об'єднаного Королівства Великої Британії та Північної Ірландії з ЄС, так званий, Brexit; і більше того поставила під загрозу функціонування усього ЄС.

Поняття «нелегальна імміграція» було розроблено Комісією ЄС та зафіксовано в Повідомленні Комісії щодо політики боротьби з нелегальною імміграцією 2006 року [173]. Відповідно, нелегальна імміграція означає незаконний перетин території держав-членів ЄС сухопутним, морським або повітряним шляхом, включаючи транзитні зони аеропортів, громадянами третіх країн. Такий перетин відбувається з використанням підроблених документів або за допомогою організованих кримінальних груп, контрабандистів та торговців. До нелегальних мігрантів також належать особи, які перетнули кордон законно з діючою візою або відповідно до безвізового режиму, проте перевищили термін перебування або змінили мету перебування без погодження органів влади.

Д. Попеску зазначає, що «явище нелегальної міграції розглядається з точки зору країн призначення, часто пов'язуючи нелегальну міграцію з в'їздом, перебуванням або незаконною роботою в країні, а це означає, що мігрант не має необхідних дозволів або необхідних документів, що стосуються в'їзду, перебування та/або роботи у відповідній країні» [284].

Зокрема, К. Морхаус та М. Бломфілд виділяють 8 умов за яких громадян третіх країн можна вважати нелегальними іммігрантами: «1) незаконний перетин кордону; 2) в'їзд з несправжніми документами; 3) в'їзд з

підробленими документами; 4) перебування довше за тривалість візи або дозволу на тимчасове перебування; 5) втрата статусу через не продовження дозволу на тимчасове перебування або порушення умов громадянства; б) народження від нелегальних іммігрантів; 7) втеча протягом процедури розгляду про надання притулку або після негативного рішення щодо надання притулку не було залишено країну; 8) невиконання державою повернення з правових або практичних причин» [267, с. 4].

Таким чином, можна виділити три групи нелегальних мігрантів: особи, які незаконно перетнули кордон; особи, які перевищили термін перебування; та особи, які не виконали умови вислання.

«Нелегальна міграція є гнучким терміном, часто використовується не точно, але в основному для охоплення тих рухів, які відбуваються з країн еміграції, транзитних країн та приймаючих країн» [284].

Ю. Гур розрізняє поняття «нерегулярна міграція» (irregular migration) та «нелегальна міграція» (illegal migration), зазначаючи, що в документах ЄС використовується термін як «нерегулярна», так і «нелегальна». Однак, на її думку, термін «нелегальна» має негативний відтінок [229]. У ряді актів ЄС, таких як, наприклад, Європейський пакт про імміграцію та притулок 2008 року та Директива 2008/115 про спільні стандарти та процедури в державах-членах щодо повернення громадян третіх країн, які незаконно перебувають на їхній території [199] закріплено поняття «нелегальна міграція» (illegal migration). На нашу думку, в контексті ЄС термін «нелегальна міграція» використовується в тому сенсі, що присутність людини на території держави-члена ЄС суперечить закону. У роботі ми будемо використовувати термін «нелегальна міграція», що означає порушення законодавства при в'їзді або перебуванні на території держави-члена ЄС.

Нелегальна міграція може включати наявність посередника, контрабандиста, який організовує перетин кордону. У такому випадку це явище буде мати назву незаконний ввіз іммігранта (human smuggling); якщо ж перетин кордону відбувається цілком добровільно без сторонньої допомоги,

але з порушенням закону, то мова буде йти про незаконний в'їзд іммігранта (illegal entering). Крім того, існує ще таке явище, як торгівля людьми (human trafficking), як найтяжчий вид нелегальної міграції.

На сьогодні О. Потьомкіна виділила такі головні шляхи нелегальної імміграції до ЄС: 1) «Північно і Західноафриканське узбережжя – це наймасовіший шлях для транспортування нелегальних іммігрантів до ЄС; з африканських країн вони потрапляють в Італію, Мальту та Іспанію; 2) Східносередземноморський напрямок; кінцева мета на цьому маршруті – Греція; Туреччина і близькосхідні держави служать транзитом; 3) Балканський шлях проходить через західнобалканські держави; далі іммігранти потрапляють в ЄС, а саме у Грецію, Італію, Словенію, Австрію, Болгарію, Румунію і Угорщину; 4) Центральнo- та східноєвропейський шлях прокладений транзитом через Росію, Україну, Молдову і Білорусь, звідси через Польщу, Чехію, Словаччину, Угорщину, Болгарію і Румунію на територію центральних країн ЄС; 5) Балтійський маршрут – організована нелегальна імміграція через балтійські країни прямує до Скандинавії» [89].

Д. Беседа серед основних маршрутів нелегальних мігрантів, які прямують до ЄС виділяє Східний Середземноморський маршрут (Туреччина – Егейське море – Греція або з Туреччини до Греції наземним маршрутом); Центральний Середземноморський маршрут (Лівія або Туніс – Італія); Західний Середземноморський маршрут (Марокко чи Алжир – Іспанія). При цьому, Центральнo Середземноморським маршрутом у 2017 році до ЄС прибула найбільша кількість мігрантів – 119 369 осіб, що на 34 % менше, аніж у 2016 році. Основними країнами походження мігрантів, що прибували цим маршрутом у 2017 році, були Нігерія (15 %), Гвінея (8 %) та Кот-д'Івуар (8 %) [4, с. 299].

Існують також сухопутні, морські та повітряні маршрути нелегальних мігрантів. До сухопутних належить шлях через Туреччину до Болгарії, а також з Марокко до Іспанії, через міста Сеуту та Мелілью. Щодо морських шляхів, то найчастіше потерпають від нелегальних мігрантів Греція, Іспанія, Італія,

Мальта. Крім цього, нелегальні мігранти прямують до ЄС повітряними шляхами, фальсифікуючи документи. Таким чином, країни, які розташовані на зовнішніх кордонах ЄС зазнають найбільший вплив нелегальної імміграції, зокрема, це Греція, Іспанія, Італія, Мальта.

З метою боротьби з нелегальною імміграцією та торгівлею людьми, у ЄС було розроблене певне законодавство та передбачено низку заходів, які мають бути здійсненими для протидії незаконного потрапляння та перебування нелегальних мігрантів, а також їх працевлаштування. Проте негативні аспекти нелегальної міграції все ще мають прояв у ЄС, зокрема, вона є: загрозою національній безпеці; потенційним джерелом злочинної діяльності та виникнення епідемій; загрозою загострення конфліктів у суспільстві на етнічній основі. До того ж нелегальні іммігранти виключені із системи офіційної зайнятості, оподаткування та соціального захисту, а отже держави не можуть вести облік цих людей.

З метою дослідження особливостей правового регулювання боротьби з нелегальною міграцією у ЄС, проаналізуємо наступні норми ЄС які регулюють це питання:

Директива 2001/51 [185] щодо відповідальності перевізників. Відповідно до неї перевізники повинні забезпечити, щоб громадяни третіх країн, які мають намір в'їхати на територію держав-членів ЄС, мали необхідні документи на проїзд і, за необхідності, візи. До того ж держави-члени ЄС зобов'язані накладати фінансові санкції на перевізників, які порушили свої зобов'язання в цій сфері. Так держави повинні забезпечити, щоб: максимальний розмір штрафу був не менше 5000 євро; мінімальний розмір штрафу був не менше 3000 євро; максимальний розмір штрафу, що накладається як разова сума за кожне порушення, був не менше 500 тисяч євро.

Рамкове рішення 2002/946 про підвищення стандартів кримінальної відповідальності з метою покарання за допомогу незаконному в'їзду, транзиту

і перебуванню встановлює мінімальні правила щодо відповідальності не тільки фізичних, але і юридичних осіб за допомогу в нелегальній міграції.

Поняття «допомоги в нелегальній міграції» було розкрито в Директиві 2002/90/ЄС [186] про встановлення визначення допомоги незаконному в'їзду, транзиту і перебуванню. Зокрема, в ній встановлюється, що кожна держава-член встановлює відповідні санкції до двох категорій осіб: а) щодо осіб, які зумисне допомагають громадянину третьої країни проникнути на територію або зробити транзитний проїзд через територію держави-члена, порушуючи при цьому законодавство цієї держави про в'їзд і транзит іноземців; б) щодо осіб, які зумисне і в корисливих цілях допомагають громадянину третьої країни залишатися на території держави-члена, порушуючи законодавство цієї держави про перебування іноземців.

Варто зазначити й про виключення з цих положень. Зокрема, якщо особа, яка зумисне допомагає громадянину третьої країни проникнути на територію або зробити транзитний проїзд через територію держави-члена, порушуючи при цьому законодавство цієї держави про в'їзд і транзит іноземців має на меті надання гуманітарної допомоги зацікавленій особі, то держава-член може прийняти рішення про те, що вона не стане накладати санкції стосовно такого діяння [186].

З метою захисту жертв торгівлі людьми була прийнята Директива 2004/81/ЄС [189]. Вона визначає умови надання дозволів на тимчасове проживання громадянам третіх країн, які стали жертвами торгівлі людьми, а також тим, хто допомагав контрабанді мігрантів, якщо вони співпрацюють з національними органами у виявленні та переслідуванні контрабандистів. Сфера дії Директиви 2004/81/ЄС [189] поширюється на громадян третіх країн, які стали жертвами злочинів, пов'язаних з торгівлею людьми, навіть якщо вони самостійно незаконно в'їхали на територію держав-членів ЄС, а також на осіб, які сприяли нелегальній імміграції. При цьому Директива 2004/81/ЄС [189] поширюється на громадян третіх країн, які досягли повноліття, встановленого законодавством відповідної держави-члена, проте

держави-члени можуть вирішити застосувати її і до неповнолітніх на умовах, встановлених їх національним законодавством [189].

Директива 2008/115/ЄС [199] про спільні стандарти та процедури в державах-членах щодо повернення громадян третіх країн, які незаконно перебувають на їхній території зобов'язує держави-члени ЄС повернути мігрантів, які не мають або втратили право законно перебувати у державі-члені ЄС. Зокрема, Директива 2008/115/ЄС встановлює, що до таких мігрантів може бути призначена така санкція, як «заборона на в'їзд», яка полягає у встановленні заборони на в'їзд для мігрантів, які не мають або втратили право законно перебувати у державі-члені ЄС до Шенгенського простору на термін, який не перевищує 5 років. Проте, якщо особа становить загрозу національному порядку та публічній безпеці державам-членам ЄС, то такий термін може бути збільшено.

Директива 2009/52/ЄС [200] визначає санкції та заходи, які повинні застосовуватися в державах-членах ЄС щодо роботодавців, які залучають на роботу мігрантів з третіх країн. Директива практично забороняє будь-яке працевлаштування нелегальних мігрантів і передбачає ряд санкцій за це. Роботодавці зобов'язані переконатися, що громадяни третіх країн, які працюють на них, легально перебувають на території відповідної держави-члена та проінформувати компетентні органи про працевлаштування законних мігрантів; роботодавці сплачують штрафні санкції залежно від кількості зайнятих нелегальних іммігрантів та покривають також витрати на їх поїздку; роботодавців нелегальних мігрантів позбавляють певних прав та привілеїв, таких як право отримувати допомогу та гранти від державних органів, право брати участь у процедурах державних закупівель тощо. З метою виконання Директиви, держави-члени проводять інспекції.

Однак, Директива не встановлює відповідальність нелегальних працівників. Натомість це питання регулюється державами-членами незалежно від ЄС. З усім тим, документ містить правила, які захищають інтереси іммігрантів. Наприклад, роботодавці зобов'язані виплачувати їм

повні зарплати та здійснювати інші виплати, пов'язані з їх працевлаштуванням, тобто податками та пільгами так, ніби вони працювали на законних підставах.

До того ж у 2016 році був прийнятий Регламент 2016/1953 про створення Європейського проїзного документа для повернення громадян третіх країн, які перебувають на території ЄС незаконно [298]. До цього у ЄС діяв стандартний проїзний документ про повернення громадян третіх країн, запроваджений Рекомендацією Ради ЄС від 30 листопада 1994 року. Проте не визнання його деякими третіми країнами спричинило розробку вдосконаленого європейського проїзного документа для повернення громадян. Розширені функції безпеки та технічні характеристики європейського проїзного документа для повернення повинні сприяти його визнанню третіми країнами.

Таким чином, у ЄС розроблене законодавство щодо боротьби з нелегальною міграцією, проте законодавство у цій сфері є досить розгалуженим та, враховуючи виклики сьогодення, воно потребує подальшого удосконалення.

Окрім джерел правового регулювання боротьби з нелегальною міграцією, необхідно також вивчити практичні засоби такі, як: охорона зовнішніх кордонів; відновлення прикордонного контролю на внутрішніх кордонах; будівництво стін.

Нездатність ряду держав-членів ЄС ефективно захищати зовнішні кордони ЄС від нелегальних іммігрантів, а також низький рівень взаємодії прикордонних служб різних держав між собою і з органами ЄС спричиняє пошук нових рішень для посилення інтегрованого управління зовнішніми кордонами ЄС.

Наприклад, Н. Мушак зазначає, що «на рівні Європейського Союзу діє інституційний механізм співробітництва між державами – учасницями Шенгенського простору, діяльність якого спрямована на охорону зовнішніх кордонів Євросоюзу від напливу нелегальних мігрантів, боротьбу з організованою злочинністю, терористичними актами тощо. Даний механізм

представлений діяльністю Фронтексу, діяльністю загонів швидкого прикордонного реагування Рабіт, функціонуванням Європейської служби прикордонної та берегової охорони та європейської системи прикордонного спостереження Євросур» [70, с. 182].

На нашу думку, з таким положенням слід не погодитись, адже, по-перше, Європейська прикордонна та берегова охорона відповідно складається з Європейського агенства з прикордонної та берегової охорони (Фронтекс) та національних прикордонних органів держав Шенгенського простору. Це означає, що Фронтекс є складовою Європейської прикордонної та берегової охорони. По-друге, із набранням чинності Регламенту 2016/1624 функціонування загонів швидкого прикордонного реагування Рабіт припиняється, а Регламент №1168/2011 втратив чинність [304]. Тому, вважаємо, що визначений вище механізм співробітництва між державами-учасницями Шенгенського простору потребує перегляду.

На сьогодні ж інтегроване управління кордонами ЄС складається з наступних компонентів: 1) прикордонний контроль; 2) пошуково-рятувальні операції для осіб, які постраждали в морі, розпочаті та проведені відповідно до Регламенту 656/2014 [305]; 3) аналіз ризиків для внутрішньої безпеки та аналіз загроз, які можуть вплинути на функціонування або безпеку зовнішніх кордонів; 4) обмін інформацією та співпраця між державами-членами; 5) міжвідомча співпраця між національними органами влади в кожній державі-члені, які відповідають за прикордонний контроль, а також між органами, відповідальними за повернення в кожній державі-члені; 6) співпраця між відповідними установами, органами, установами та установами Союзу; 7) співпраця з третіми країнами; 8) технічні та оперативні заходи в межах Шенгенського простору, призначені для кращої боротьби з нелегальною імміграцією та протидії транскордонній злочинності; 9) повернення громадян третіх країн; 10) використання найсучасніших технологій, включаючи широкомасштабні інформаційні системи; 11) механізм контролю якості

імплементції законодавства Союзу в галузі управління кордонами; 12) механізми солідарності, зокрема інструменти фінансування Союзу.

Європейська прикордонна та берегова охорона була створена відповідно до Регламенту 2016/1624 [298]. До її складу входять Фронтекс та національні прикордонні органи держав Шенгенського простору. При цьому Європейська прикордонна та берегова охорона функціонує на підставі Регламенту 2019/1896 [302] та складається з національних органів держав-членів, відповідальних за управління кордонами, національних органів, відповідальних за повернення, та Європейського агентства прикордонної та берегової охорони.

Європейське агентство прикордонної та берегової охорони – це агенство, яке тісно співпрацює з національними прикордонними службами держав-членів ЄС для забезпечення надійності кордонів ЄС. Агенство створено у 2004 році, а штаб-квартира відповідно до Рішення 2005/358/ЄС знаходиться у місті Варшава. На той час, у Польщі не було жодної штаб-квартири європейських агенцій, тому місце розташування Агенства було прийнято Європейською радою односторонньо. Основними передумовами створення Фронтексу були: збільшення кількості нелегальних іммігрантів; розширення ЄС у 2004 році, а також неспроможність нових держав повною мірою контролювати свої зовнішні кордони. До 2016 року Агенство мало назву – Європейське агентство з охорони зовнішніх кордонів держав-членів ЄС. У 2016 році було трансформовано та перейменовано у Європейське Агентство з прикордонної та берегової охорони, що на нашу думку, відображає більш ширші повноваження Агенства.

У 2016 році була зроблена важлива реформа діяльності Європейського агентства з прикордонної та берегової охорони. Як зазначає Т. Тамміко, «відповідальність за прикордонний контроль тепер поділяється, тоді як раніше кожна держава-член ЄС дбала про власні кордони сама. До того ж тепер Європейське агентство з прикордонної та берегової охорони має можливість вести переговори та виконувати оперативне співробітництво з третіми

країнами щодо управління кордонами. Це означає, що Агенство може укласти двосторонні угоди з прикордонними країнами-сусідами ЄС, які були б обов'язковими для держав-членів ЄС» [330].

Необхідно виділити п'ять найголовніших нововведень, запроваджених у 2016 році: по-перше, це надання, так званого, «права на втручання», яке полягає у тому, що у випадку виявлення загроз, Агенство має повноваження вимагати від держав-членів своєчасного вжиття коригуючих заходів. У ситуаціях, які спричиняють ризик функціонуванню Шенгенському простору і якщо недоліки не були виправлені, Агенство може вжити заходів навіть якщо немає запиту про допомогу з боку держави-члена або якщо ця держава-член вважає, що немає потреби в додатковому втручанні. По-друге, отримання Агенством повноважень для відправки офіцерів зв'язку та початку спільних операцій з сусідніми третіми країнами, включаючи операції на їхній території. По-третє, відбувається збільшення персоналу та краще технічне оснащення. По-четверте, посилюється роль в операціях повернення, тобто Європейське бюро з повернення в рамках Агенства дозволить розгортати європейські команди, що складаються з охоронців, спостерігачів і фахівців з повернення, які будуть працювати для ефективного повернення таких, що незаконно перебувають на території ЄС громадян третіх країн. По-п'яте, Фронтекс включатиме транскордонну злочинність і тероризм у свій аналіз ризиків, оброблятиме персональні дані осіб, які підозрюються в терористичних актах, та співпрацюватиме з іншими агенціями Союзу та міжнародними організаціями щодо запобігання тероризму [215].

Щодо надання Європейському агенству з прикордонної та берегової охорони «права на втручання», то С. Пірс вважає, що: «наділення агентств ЄС правом на проведення операцій на території держав-членів суперечить статті 72 ДФЄС [182], відповідно до якої Союз не перешкоджає виконанню державами-членами своїх обов'язків щодо підтримання громадського порядку та охорони внутрішньої безпеки. Крім того, згідно зі статтею 4 Союз поважає основні повноваження держави, особливо ті, які спрямовані на забезпечення

його територіальної цілісності, підтримання громадського порядку та охорону національної безпеки. Зокрема, за національну безпеку несе одноосібну відповідальність кожна держава-член». При цьому, ЄС діє в межах повноважень, наданих йому державами-членами. Тому, С. Пірс вважає, що агентства ЄС не мають права замінювати собою держави-члени при виконанні функцій з охорони кордонів [281].

З цього приводу Л. Цоурді також зазначає, що «Європейське агенство з прикордонної та берегової охорони, попри перейменування, не має на меті замінити національні прикордонні підрозділи, проте посилює управління зовнішніми кордонами ЄС, залишаючись по суті новою моделлю, побудованою на старій логіці. Однак тепер Європейське агенство з прикордонної та берегової охорони не тільки координує практичне співробітництво, але також контролює управління зовнішніми кордонами ЄС в цілому» [146, с. 38].

Проаналізувавши Регламент 2016/1624 [298], необхідно зазначити, що «право на втручання» без отримання попереднього запиту від держави-члена застосовується лише в крайньому разі, коли держава-член не виконує заходів, рекомендованих Фронтексом. «Право на втручання» може бути застосованим, якщо контроль за зовнішніми кордонами відповідної держави-члена вважається неефективним та загрожує функціонуванню Шенгенського простору.

Рішення для негайного втручання Європейського агенства з прикордонної та берегової охорони може бути прийняте у двох випадках: по-перше, коли держава-член не виконує рекомендації Агенства, які визначають необхідні для застосування заходи, та встановлюють кінцевий термін їх впровадження; по-друге, якщо у результаті збільшення тиску на зовнішніх кордонах держави-члена існує загроза належному функціонуванню Шенгенського простору і держава-член не вимагає підтримки від Агенства. Якщо держава-член виступає проти рішення Ради ЄС про надання допомоги,

інші держави-члени можуть тимчасово ввести повторні перевірки на внутрішніх кордонах [258].

З 2019 року Агентство діє на підставі Регламенту 2019/1896 та включає в себе постійний корпус Європейської прикордонної та берегової охорони чисельністю до 10 000 оперативних працівників. До повноважень Агенства на сьогодні відноситься: по-перше, управління зовнішніми кордонами, а по-друге, сприяння заходам, що стосуються повернення [302].

При вирішенні міграційних проблем, з метою запобігання загибелі людей, особливо в Середземному морі, та боротьби нелегальною імміграцією, торгівлею людьми та контрабандистами, ЄС запровадив низку операцій. Відповідно до статті 15 Регламенту 2016/1624 [298] усі операції, які проводить Фронтекс можна поділити на стандартні спільні операції та спільні операції швидкого втручання [287]. Також можна запропонувати поділити операції, які проводить Фронтекс, на сухопутні, морські та повітряні.

Стандартні спільні операції можуть проводитись у будь-який час з метою подолання таких викликів, як нелегальна імміграція, загрози на зовнішніх кордонах, транскордонна злочинність. Натомість спільні операції швидкого втручання відбуваються здебільшого у разі прибуття до пунктів зовнішніх кордонів великої кількості громадян третіх країн, які намагаються в'їхати на територію певної держави-члена без дозволу, тоді Фронтекс може розвернути швидке втручання на кордоні протягом обмеженого періоду часу на території певної держави-члена. На відміну від стандартних спільних операцій, спільні операції швидкого втручання мають обмеження дії у часі.

Наприклад, стандартними спільними операціями є «Посейдон» та «Феміда». Ці дві морські операції агентства територіально відбуваються в Центральному Середземномор'ї – «Феміда» і Східному Середземномор'ї – «Посейдон» та зосереджені на підтримці Італії та Греції у боротьбі з імміграційним тиском.

Операція «Феміда» замінила спільну операцію «Тритон», яка була започаткована у 2014 році та охоплювала територіальні води Італії, а також

частини пошуково-рятувальних зон Італії та Мальти, пріоритетними завданнями якої були прикордонний контроль і нагляд, пошук і порятунок. Відповідно у рамках нової операції Феміда триватиме робота в пошуково-рятувальних роботах, хоча це не було головним завданням операції «Тритон». Крім того, у рамках операції докладаються зусилля для збору розвідувальних даних для перешкодження потрапляння терористів до ЄС. До того ж оперативна зона суден включає в себе Центральне Середземномор'я [215].

У рамках спільної операції «Посейдон» здійснюється прикордонний нагляд; відбувається пошук і порятунок; надається допомога в ідентифікації та реєстрації іммігрантів грецьким властям. Операція «Посейдон» все більше стає багатоцільовою операцією, що охоплює ряд аспектів транскордонної злочинності, включаючи виявлення підроблених документів. У рамках операції у 2017 році судна Фронтекс були залучені до порятунку майже 13 000 людей в Егейському морі [215].

До того ж у 2019 році Європейське агентство прикордонної та берегової охорони у співпраці з Албанією розпочала першу в історії спільну операцію на території сусідньої країни, що не є членом ЄС. Зокрема, команди Фронтексу розмістились разом з албанськими прикордонниками на греко-албанському кордоні для посилення управління кордонами та підвищення безпеки на зовнішніх кордонах ЄС за повною згодою з усіма зацікавленими країнами. Ця операція знаменує собою новий етап для прикордонного співробітництва між ЄС та його партнерами із Західних Балкан [214].

Швидке прикордонне втручання покликане забезпечити негайну допомогу державі-члену, яка має значний тиск на її зовнішньому кордоні, особливо у разі великої кількості громадян третіх країн, які намагаються незаконно в'їхати на територію держави-члена. До 2016 року у ЄС діяли команди оперативного прикордонного реагування (RABIT), проте після реформи вони були скасовані [297], а їх повноваження на сьогодні частково має Європейська прикордонна та берегова охорона.

На сьогодні прикордонне втручання відбувається у рамках спільної операції швидкого втручання, відповідно до якої держави-члени зобов'язані забезпечити офіцерами та персоналом протягом п'яти днів, а обладнанням протягом 10 днів [215].

Для цього у 2016 році Фронтекс запустив, так званий, «пул швидкого реагування», який може бути активований через п'ять робочих днів у разі кризи. Він складається з понад 1500 офіцерів, представлених державами-членами та асоційованими країнами Шенгенського простору.

Для здійснення швидкого прикордонного втручання держава-член повинна зробити відповідну заяву про його проведення, яка має містити опис ситуації, можливі цілі та передбачувані потреби. Якщо потрібно, виконавчий директор може негайно направити експертів Фронтексу для оцінки ситуації на зовнішніх кордонах відповідної держави-члена. Виконавчий директор негайно інформує Правління щодо прохання держави-члена про проведення швидкого прикордонного втручання і протягом двох робочих днів приймається рішення про запит. Якщо виконавчий директор вирішить розпочати швидке прикордонне втручання, то розміщуватимуться групи європейської прикордонної та берегової охорони з резерву пулу швидкого реагування і, за необхідності, він приймає рішення про негайне посилення однією або декількома групами європейської прикордонної та берегової охорони. Потім виконавчий директор разом із приймаючою державою-членом розробляє оперативний план дій не пізніше трьох робочих днів з дати прийняття рішення. Як тільки оперативний план буде узгоджено та надано державам-членам, виконавчий директор вимагає в письмовій формі від держав-членів негайно розгорнути пул швидкого реагування, зазначаючи кількість прикордонників або іншого персоналу, що вимагається від кожної держави-члена з числа осіб, визначених у пулі швидкого реагування. Розгортання пулу швидкого реагування має відбуватися не пізніше п'яти робочих днів після дати узгодження оперативного плану між виконавчим директором та приймаючою державою-членом. Додаткове розміщення команд європейської прикордонної

та берегової охорони має відбуватися протягом семи робочих днів після розгортання пулу швидкого реагування [300].

Стандартним спільним операціям та спільним операціям швидкого втручання передують ретельний аналіз ризиків, що дозволяє Фронтексу встановлювати порядок пріоритетності здійснення операцій на кордонах у відповідності до Регламенту 1052/2013, яким створена Європейська система нагляду (далі – Євросур) [303].

Таким чином, Фронтекс з метою забезпечення ефективного реагування проводить спільні стандартні операції та спільні операції швидкого втручання. Зокрема, у 2015 році завдяки рятувальним операціям в Італії і Греції та роботі Європейської прикордонної та берегової охорони, створеної у 2016 році, в Егейському й Середземному морях вдалося врятувати понад 620 тисяч життів [25, с. 13].

Євросур була створена з метою удосконалення заходів, спрямованих на забезпечення прикордонної безпеки країн ЄС у 2013 році для моніторингу напливу іммігрантів. Можна виділити такі головні завдання Євросур: 1) запобігання незаконному перетину кордону; 2) протидія нелегальній міграції; 3) скорочення чисельності нелегальних іммігрантів, які гинуть у морі; 4) зміцнення внутрішньої безпеки ЄС шляхом сприяння запобіганню транскордонної злочинності [303]. При цьому, основним оперативним завданням Євросур є обмін інформацією між національними, європейськими та міжнародними прикордонними органами.

С. Карера цілком слушно зазначає, що, «збереження життя іммігрантів було важливим аргументом у заснуванні Євросур, при цьому у Регламенті 1052/2013 робиться наголос і на дотриманні прав людини, зокрема, що стосуються поваги до людської гідності та захисту персональних даних» [159, с. 17].

На сьогодні Європейська комісія пропонує включити Євросур до Європейської прикордонної та берегової охорони, що має покращити функціонування Євросур та розширити сферу його повноважень, що

сприятиме кращому виявленню, передбаченню та реагуванню на кризові ситуації на зовнішніх кордонах ЄС та в третіх країнах. Вищезазначене має посилити інтегроване управління зовнішніми кордонами, оскільки це дасть можливість Європейській прикордонній та береговій охороні діяти як єдина прикордонна поліція для забезпечення охорони зовнішніх кордонів ЄС, ефективного управління міграційними потоками та сприяння гарантуванню високого рівня безпеки в ЄС, що є ключовою умовою збереження Шенгенського простору [287].

Таким чином, сучасні тенденції відображають посилення ролі Європейської прикордонної та берегової охорони. З цього приводу на засіданні Європейської Ради ще у червні 2018 року Ж. Юнкер зазначив: «Я хочу, щоб до 2020 року було 10 000 осіб, готових підтримати понад 100 000 національних прикордонників у їх складних завданнях. Нам потрібно створити справжню, ефективну прикордонну охорону ЄС. Щоб це сталося, ми також повинні вирішити питання обладнання. Нам потрібно більше літаків, більше суден, більше транспортних засобів» [122].

Відновлення прикордонного контролю на внутрішніх кордонах, зокрема, з метою боротьби з нелегальною міграцією є одним з найнебезпечніших кроків, який ставить під загрозу функціонування Шенгенського простору в цілому.

У статтях 25–35 Шенгенського кодексу про кордони 2016 року надається можливість державам-членам ЄС тимчасового відновлення прикордонного контролю на внутрішніх кордонах в тому випадку, якщо було встановлено серйозну загрозу державній політиці або внутрішній безпеці.

Введення прикордонного контролю на внутрішніх кордонах має відбуватись у виключних випадках з дотриманням принципу пропорційності, тобто як надає визначення С. Погребняк: «основоположного принципу права, спрямованого на забезпечення у правовому регулюванні балансу інтересів» [78]. Зокрема, має бути оцінений, з одного боку, ймовірний вплив відновлення прикордонного контролю на внутрішніх кордонах на вільний рух

людей в межах Шенгенського простору. З іншого боку, має бути оцінений ймовірний вплив загроз на державну політику чи внутрішню безпеку, включаючи терористичні акти.

Тривалість тимчасового відновлення прикордонного контролю на внутрішніх кордонах обмежена в часі і не має перевищувати 30 днів, хоча у разі серйозної загрози тривалість відновлення контролю на внутрішніх кордонах може становити і більше, ніж 30 днів. У виняткових випадках, що буде проаналізовано нижче, тривалість відновлення перевірок на внутрішніх кордонах держав-членів Шенгенського простору може становити період до двох років.

Існує 2 види спеціальних процедур введення прикордонного контролю, а саме: процедура у випадках, що вимагають негайних дій та процедура, коли виняткові обставини ставлять під загрозу загальне функціонування Шенгенського простору.

Відповідно до процедури у випадках, що вимагають негайних дій тривалість відновлення прикордонного контролю обмежена до десяти днів з можливістю продовження. Загальний термін відповідно до даної процедури не може перевищувати двох місяців. При необхідності повторне введення прикордонного контролю може бути продовжено на термін до тридцяти днів. Загальний термін не повинен перевищувати шести місяців. При цьому, держава-член повідомляє Комісію ЄС та інші держави-члени про такі рішення та причини введення прикордонного контролю негайно.

Коли виникають обставини, які є серйозною загрозою для державної політики та внутрішньої безпеки й при цьому функціонування Шенгенського простору ставиться під загрозу, то відновлення внутрішніх кордонів дозволяється на період до шести місяців із правом триразового продовження.

У виняткових випадках при серйозній зазрозі за пропозицією Комісії ЄС, Рада ЄС може рекомендувати державі-члену або декільком державам Шенгенського простору відновити прикордонний контроль на внутрішніх кордонах.

Тимчасово відновлений прикордонний контроль мав місце у наступних країнах: Польща (22 листопада 2018 року – 16 грудня 2018 року) через кліматичну конференцію був відновлений прикордонний контроль на всіх внутрішніх кордонах; Швеція (12 листопада 2018 року – 11 лютого 2019 року) через серйозну загрозу державній політиці та внутрішній безпеці відновлений прикордонний контроль на всіх внутрішніх кордонах; Данія (12 листопада 2018 року – 11 травня 2019 року) через серйозну загрозу громадському порядку та внутрішній безпеці відновлений прикордонний контроль на всіх внутрішніх кордонах акцентуючи увагу на сухопутному кордоні з Німеччиною і портах з'єднання з Німеччиною; Франція (01 листопада 2018 року – 30 квітня 2019 року) через терористичні загрози, ситуацію на зовнішніх кордонах, майбутні політичні зустрічі високого рівня [263].

З іншого боку, відновлення прикордонного контролю на внутрішніх кордонах ЄС спричиняє обмеження свободи вільного руху ЄС – «найбільш відчутного успіху європейської інтеграції, адже зняття внутрішнього прикордонного контролю відіграло важливу роль у подоланні бар'єрів, зближенні людей та зміцненні європейської економіки» [202].

Варто зазначити, що шість країн Шенгенського простору – Австрія, Данія, Франція, Німеччина, Норвегія та Швеція [142] – мають прикордонні перевірки на внутрішніх кордонах з 2015 року, хоча максимальний термін становить два роки.

Наприклад, Франція запровадила перевірки на внутрішніх кордонах починаючи з 13 листопада 2015 року в результаті терористичних атак в Парижі, внаслідок яких було вбито 130 осіб. Цей захід був продовжений дев'ять разів поспіль, у зв'язку з постійним існуванням терористичної загрози. Зокрема, Франція пояснює, що такі важливі події як то політичні (президентські та парламентські вибори), так і спортивні (ЄВРО 2016, Тур де Франс) можуть привернути увагу терористів [357]. Останнє поновлення кордонів у Франції закінчилось 31 жовтня 2019 року. Враховуючи попередні

тенденції щодо відновлення прикордонного контролю у Франції, не виключено, що країна знову продовжить перевірки на своїх кордонах.

Тому враховуючи важливість забезпечення свободи вільного руху у ЄС, Комісія ЄС розробила Рекомендацію 2017/1804 від 03 жовтня 2017 року щодо імплементації положень Шенгенського кодексу про кордони щодо тимчасового відновлення прикордонного контролю на внутрішніх кордонах Шенгенського простору [172].

Зокрема, проаналізувавши Рекомендацію 2017/1804 [172], необхідно виділити такі нововведення: 1) термін перевірки на внутрішніх кордонах в межах Шенгенського простору скорочується до одного року, замість дворічного періоду; 2) першочерговий тимчасовий період для прикордонних перевірок повинен бути обмежений двома місяцями, а не шестимісячним періодом; 3) посилення охорони у разі, якщо перевірки продовжені.

Таким чином, держави-члени ЄС мають право на відновлення прикордонного контролю в межах Шенгенського простору. Проте варто зауважити, що хоча це явище є тимчасовим, проте зростаюча динаміка щодо відновлення прикордонного контролю на внутрішніх кордонах ЄС порушує свободу вільного руху у межах Шенгенського простору і ставить під загрозу саме його функціонування.

Відновлення кордонів у межах Шенгенського простору є лише засобом для реагування на нелегальну імміграцію, який застосовує ЄС. Найважливішим же завданням у цій сфері залишається вирішення корінних причин нелегальної імміграції, а саме: розробка цілісного підходу щодо управління нелегальною імміграцією; допомога у налагодженні миру та стабільності у країнах походження іммігрантів, тощо.

До того ж нелегальна імміграція призвела до будівництва стін державами-членами ЄС, у тому числі й на внутрішніх кордонах ЄС. На сьогодні зведено огорожі для захисту від нелегальних мігрантів в таких державах-членах ЄС, як: Іспанія, Болгарія, Франція, Угорщина. Загалом, після падіння Берлінської

стіни у 1989 році у рамках ЄС було побудовано близько 1000 км прикордонних стін [148], що у 6 разів довше за Берлінську стіну.

В Іспанії Мелільська прикордонна огорожа була зведена у 1998 році, а у 2005 році добудована; вона захищає від потоку нелегальних мігрантів, які прибувають з Африки через Марокко. Болгарія приступила до будівництва «антиміграційної» стіни на південно-східному кордоні з Туреччиною наприкінці 2013 року. Наразі побудовано 80-кілометрову ділянку. Це триметровий металевий паркан з колючого дроту. Загальна довжина стіни на кордоні Болгарії й Туреччини має становити близько 240 км. Стіна у французькому місті Кале перешкоджає нелегальним мігрантам потрапити до Сполученого Королівства. Угорщина, яка потерпає від численної кількості нелегальних мігрантів, у 2015 році прийняла рішення щодо зведення чотириметрової стіни на кордоні з Сербією для боротьби з наростаючим потоком іммігрантів.

Зокрема, С. Садікі зазначає, що «стіни Сеута та Мелільї показують проблему нелегальної імміграції до ЄС та побудовані з метою зменшення тягаря небажаної імміграції до Європи» [314, с. 12]. Щодо будівництва стіни між Болгарією та Туреччиною, то Я. Бесений наголошує, що «закриття кордонів було необхідно з метою управління імміграційним тиском і перешкоджання незаконному перетину кордону» [137, с. 81]. Е. Сабо визначає, що «масові нелегальні в'їзди до Угорщини спричинили порушення правопорядку і створили повний хаос на південних та західних кордонах Угорщини, тому з метою відновлення спокійної ситуації та верховенства права і була побудована стіна» [209, с. 97].

Практика будівництва стін не є новою для ЄС. Проте однозначного погляду щодо ефективності будівництва стін у світовій спільноті не існує. З одного боку, огорожі призупиняють потік нелегальних іммігрантів. З іншого боку, будівництва стін ставить під загрозу існування Шенгенського простору та європейську інтеграцію. Рада Європи щодо цього зазначає, що «тридцять років тому Європа була розділена упродовж кількох десятиліть «залізною

завісою». Будівництво нових мурів в Європі проти мігрантів – це не вихід з точки зору практичного і морального прийняття» [99]. До того ж будівництво стін спричиняє пошук іммігрантами перетину кордону в інших місцях, не захищених стіною.

Висновки до Розділу 3

Узагальнюючи напрямки правового регулювання спільної імміграційної політики ЄС можна зробити такі висновки:

1. Будучи єдиною міжнародною регіональною організацією, де сформована спільна імміграційна політика, у Європейському Союзі поряд із розвитком правового регулювання легальної міграції, формувалось також законодавче регулювання боротьби з нелегальною міграцією та торгівлею людьми.

2. Враховуючи демографічні проблеми у ЄС, зокрема, старіння населення, беручи до уваги те, що мігранти роблять великий внесок у ринок праці, усуваючи нестачу робочої сили, роблячи інвестиції в держави-члени, ЄС зацікавлений у залученні легальних мігрантів на свою територію. Для цього Союз розробив певне законодавство у таких сферах, як возз'єднання сімей; надання громадянам третіх країн статусу довгострокового перебування; умови в'їзду та проживання громадян третіх країн з метою здійснення висококваліфікованої праці; надання єдиного дозволу; сезонні працівники; внутрішньокорпоративний трансферт; умови в'їзду та проживання громадян третіх країн з метою проведення досліджень, навчання, підвищення кваліфікації, волонтерства, обміну учнями або освітніх проєктів і роботи за програмою au pair.

3. Інтеграційні процеси мігрантів у приймаюче суспільство відіграють надзвичайно важливу роль. У цьому аспекті важливим є вивчення культури, мови, традицій і цінностей приймаючої країни, а також складання інтеграційного іспиту. Своєю чергою, держави мають сприяти та

підтримувати мігрантів у процесі їх освітньої діяльності, встановивши певний термін навчання перед складанням інтеграційних іспитів. Проте, невиконання умов інтеграції, повторне незадовільне складання інтеграційного іспиту має спричинити накладання пропорційних санкцій з боку держави, які включали у себе не надання дозволу для в'їзду у приймаючу країну, доки не буде складений інтеграційний тест. Доречно було б також розробити на рівні ЄС довгострокову стратегію щодо інтеграції мігрантів.

4. У зв'язку з існуванням трьох груп нелегальних мігрантів у ЄС, які були виділені в роботі, а саме: особи, які незаконно перетнули кордон; особи, які перевищили термін перебування; та особи, які не виконали умов повернення, практичними засобами для боротьби з нелегальною міграцією у ЄС є охорона зовнішніх кордонів; відновлення прикордонного контролю на внутрішніх кордонах; будівництва стін, ефективна політика повернення та реадмісії.

5. Охорона зовнішніх кордонів ЄС реалізується, зокрема, через діяльність Європейської прикордонної та берегової охорони та європейської системи нагляду Євросур, що сприяє обміну інформацією між національними, європейськими та міжнародними органами, які займаються у сфері нелегальної міграції. Разом з тим, доречним було б включення Євросур до системи Європейської прикордонної та берегової охорони, що мало б покращити функціонування Євросур та розширити сферу його повноважень, що сприятиме кращому виявленню, передбаченню та реагуванню на кризові ситуації на зовнішніх кордонах ЄС.

6. Відновлення прикордонного контролю на внутрішніх кордонах у Шенгенському просторі може мати місце, якщо було встановлено серйозну загрозу державній політиці або внутрішній безпеці. Зростаюча динаміка щодо відновлення прикордонного контролю на внутрішніх кордонах ЄС, яка спостерігалась як до спалаху нового вірусу COVID-19, так і набувши свого апогею під час розповсюдження коронавірусної інфекції, ставить під загрозу

свободу вільного руху у межах Шенгенського простору і саме його функціонування в цілому.

РОЗДІЛ 4

СПІВРОБІТНИЦТВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ З ТРЕТІМИ КРАЇНАМИ У СФЕРІ СПІЛЬНОЇ ІМІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

4.1 Правове регулювання співробітництва ЄС з третіми країнами в імміграційній сфері

Співробітництво ЄС з третіми країнами є важливою складовою спільної імміграційної політики. Зокрема, П. Андраде зазначає, що «розвиток інтенсивного співробітництва з третіми країнами є надзвичайно важливим для реагування на численні проблеми, що виникають внаслідок міграції» [221, с. 17]. До цього ж, С. Лавенекс додає, що «на тлі зусиль ЄС, спрямованих на мінімізацію нелегальної міграції до ЄС, політика імміграційного контролю стала важливим елементом в контексті співробітництва ЄС з третіми країнами» [253]. Комплексне регулювання імміграційних питань у ЄС можливе тільки у співробітництві з третіми країнами. У сучасному взаємозалежному світі зовнішній вимір імміграційної політики ЄС є таким же важливим, як і внутрішній [331, с. 122].

Своєю чергою, Я. Костюченко виділяє такі міжнародно-правові форми співробітництва ЄС із третіми країнами: 1) участь третіх країн в агенціях ЄС; 2) укладення угод про асоціацію; 3) довгострокові двосторонні й багатосторонні договори (угоди); 4) угоди про участь у разових проєктах або спільній діяльності в межах окремих заходів [51].

Двосторонні та багатосторонні відносини ЄС з третіми країнами у сфері імміграції здебільшого зосереджуються на питаннях управління кордонами, повернення та реадмісії осіб. Разом з тим, співробітництво ЄС з третіми країнами також охоплює питання легальної імміграції, зокрема, питання щодо лібералізації візового режиму.

Співробітництво ЄС з третіми країнами у сфері спільної імміграційної політики відбувається в рамках Глобального підходу до міграції і мобільності,

схваленого у 2005 році і оновленого у 2011 році, який за своєю юридичною природою є актом м'якого права. С. Карера у цьому контексті зазначає, що використання актів м'якого права обумовлено тим, що у сфері міграції державам-членам ЄС важко дійти згоди. Тому європеїзація співробітництва ЄС з третіми країнами в імміграційній сфері відбувається шляхом політичного співробітництва, що має гнучкий характер [157, с. 4].

Характерною особливістю співробітництва ЄС з третіми країнами є «м'який» характер такого співробітництва. Узгодження позицій відбувається шляхом прийняття декларацій, планів дій, різних програм, тощо, що зумовлено труднощами знаходженні спільних рішень у сфері імміграційної політики. Проте у рамках такого співробітництва інколи розробляються договори, які мають обов'язковий характер, а саме, угоди про реадмісію та угоди про лібералізацію візового режиму [60], що буде проаналізовано нижче.

У Глобальному підході до міграції і мобільності зазначається, що ЄС проводить свою політику співробітництва з третіми країнами на основі чітко визначених пріоритетів. Зокрема, співробітництво має відбуватись з урахуванням інтересів і цілей усіх: ЄС, країн-партнерів і самих мігрантів [50, с. 288].

М. Коллер зазначає, що встановлення діалогу між країнами походження, призначення та транзиту мігрантів є ключовою частиною Глобального підходу міграції й мобільності ЄС і, мабуть, найбільш успішним елементом на сьогодні [171, с. 282].

Співробітництво спрямоване на вирішення таких завдань, як організація легальної міграції, попередження і боротьба з нелегальною міграцією та торгівлею людьми; забезпечення максимальної віддачі від міграції та мобільності. Разом з тим, повага прав людини є важливим елементом політики співробітництва ЄС з третіми країнами у сфері управління імміграційними потоками.

Практична реалізація Глобального підходу до міграції та мобільності здійснюється відповідно до партнерств з мобільності та спільних порядків

денних з міграції та мобільності, які є основою для двостороннього співробітництва між ЄС та його партнерами, та містять взаємні пропозиції, зобов'язання, проєктні ініціативи. Обидва типи програм пропонують політичні рамки для розширеного діалогу і співробітництва з третіми країнами, у тому числі вони встановлюють певні зобов'язання, а також конкретні заходи підтримки, запропоновані Європейським Союзом.

Партнерства з мобільності були започатковані у 2007 році Комісією ЄС [266]. Враховуючи те, що партнерства з мобільності мають характер «м'якого права», то співробітництво між ЄС, державами-членами ЄС та третіми країнами відбувається в контексті спільних заяв, а партнери намагаються поглиблювати діалог з питань міграції.

На думку Н. Реслоу, застосовується, так званий, підхід *quid pro quo*, тобто «послуга за послугу». Він відображається в тому, що з одного боку, партнерства з мобільності включають лібералізацію візового режиму, а з іншого боку, вони націлені на боротьбу з нелегальною міграцією, включаючи співробітництво у сфері реадмісії [307, с. 118].

У цьому контексті, партнерства з мобільності є двосторонніми зобов'язаннями між ЄС та третіми країнами. З одного боку, треті країни зобов'язуються приймати власних громадян, удосконалювати прикордонний контроль та боротися з нелегальною імміграцією; а з іншого боку, ЄС зобов'язується покращувати можливості легальної імміграції для громадян третіх країн; допомагати третім країнам щодо вдосконалення управління міграційних процесів; впроваджувати заходи щодо попередження такого явища, як «витік мізків»; а також полегшувати процедуру видачі віз для громадян третіх країн.

С. Брокоза зазначає, що кожне партнерство з мобільності адаптоване до певної третьої країни. Імплементация відбувається шляхом приєднання до певних проєктів, які запропоновані у договорі. Співробітництво у певному проєкті може бути ініціативою ЄС, держави-члена ЄС або ж самої третьої країни [145, с. 2].

Мотивацією третіх країн співпрацювати в рамках партнерств з мобільності є нові збільшені можливості для легальної міграції й задля цього треті країни погоджуються співпрацювати у сфері боротьби з нелегальною імміграцією. Проте на практиці, політика ЄС спрямована більше на прикордонний контроль та безпеку [339, с. 61].

На сьогодні існує п'ять програм партнерств з мобільності, зокрема з Республікою Молдова 2008 року; Грузією 2009 року; Вірменією 2011 року, Азербайджаном 2013 року; Білорусією 2016 року.

Альтернативою партнерства з мобільності є спільний порядок денний з питань міграції. Співробітництво в такому форматі відбувається з Ефіопією [243] та Нігерією [244].

Порівнюючи ці дві програми, необхідно зазначити що вони спрямовані на вирішення візових питань, а також передбачають необхідність повернення і реадмісії нелегальних мігрантів. З усім тим, відмінністю є те що партнерство з мобільності включає проведення переговорів щодо угоди про спрощення візового режиму та про реадмісію, в той час, як спільний порядок денний з питань міграції та мобільності не включає цих питань.

Важливо зазначити, що попри широке співробітництво ЄС з третіми країнами в рамках Глобального підходу до міграції та мобільності, співробітництво все ж таки зосереджене на протекціонізмі кордонів ЄС, а не на виробленні підходів до налагодженого діалогу у сфері легальної міграції. До того ж, попри збільшення кількості діалогів щодо міграційних викликів, необхідно зосередити увагу на їх практичній імплементації та виробленні конкретних підходів щодо їх реалізації.

У 2016 році була прийнята Нова програма партнерства з третіми країнами. У межах дії програми були представлені рамкові партнерства з міграції, спрямовані на посилення впливу як ЄС, так і держав-членів для налагодження співпраці з країнами-партнерами з метою управління міграційними потоками [121]. Зокрема, на сьогодні, існує п'ять ключових

рамкових партнерств з міграції з такими країнами, як Малі [257], Нігером [271], Нігерією [272], Сенегалом [318] та Ефіопією [210].

Головною метою такого співробітництва є зниження нелегальної імміграції до ЄС шляхом підтримки країн походження та транзиту за допомогою адаптованих домовленостей. При цьому, вона виділяє три цілі співробітництва, а саме, по-перше, зміцнення кордонів, шляхом перехоплення нелегальних мігрантів до їх прибуття і посилення можливостей берегової та прикордонної охорони в країні прибуття; по-друге, збільшення кількості повернень нелегальних мігрантів; і по-третє, вирішення корінних причин, які змусили мігрантів залишати попередні місця [170. с. 3].

На виконання вищезазначених цілей, перед ЄС постали чотири важливі завдання, а саме, по-перше, співробітництво з третіми країнами з метою вдосконалення законодавчої та інституційної бази для міграції; по-друге, конкретна допомога в посиленні спроможностей у сфері управління кордонами та міграцією; по-третє, підвищення кількості повернень та реадмісії з акцентом на добровільне повернення та реінтеграцію; і по-четверте, стримування нерегулярних міграційних потоків, шляхом пошуку каналів легальної міграції і посилення зусиль у сфері розселення мігрантів [179, с. 6].

Е. Колет називає рамкові партнерства з міграції другим поколінням підходу до співробітництва ЄС з третіми країнами; у той час, як партнерства з мобільності – першим поколінням [168. с. 4]. При цьому, головною відмінністю, є те, що співробітництво в рамках партнерств з мобільності включає в себе угоди щодо спрощеного візового режиму та про реадмісію, у той час, як рамкові партнерства з міграції зосереджені на швидкому поверненні нелегальних мігрантів.

Необхідно також зазначити, що рамкові партнерства з міграції орієнтовані індивідуально на кожну країну, з урахуванням її ситуації та потреб. Такий вибірково орієнтовний підхід на окрему третю країну є нововведенням у співробітництві ЄС з третіми країнами, що було обумовлено певними причинами. Зокрема, країни походження, транзитні країни та країни

призначення мають різні потреби. Наприклад, країни походження мігрантів, мають необхідність забезпечити стабільність у своїх країнах і регулювати міграційні процеси на місцях. Транзитні країни та країни призначення стикаються з проблемою боротьби з нелегальною міграцією. Тому з метою вирішення корінних причин стрімко зростаючої нелегальної міграції до Європейського Союзу необхідна була зосередженість на потребах окремих третіх країн.

Наприклад, у рамках такого співробітництва у Малі у 2017 році були розміщені європейські офіцери зв'язку з міграційних питань. Також ЄС фінансує дев'ять проєктів, спрямованих на посилення безпеки; включаючи проєкти зі створення робочих місць, які зосереджені на професійній підготовці та інтеграції особливо молоді на ринок праці; проєкти спрямовані на сприяння та захист мігрантів при їх поверненні та реінтеграції й т. ін. [257].

У Нігері також були розміщені європейські офіцери зв'язку з міграційних питань, а також ЄС допомагає реалізовувати законодавство щодо нелегальної міграції. До того ж ЄС має широкі рамки співпраці з Нігером, включаючи питання боротьби з тероризмом, інвестиції в молодь, безпекові питання та ін. [272].

У рамках співробітництва ЄС із Нігерією, було створено шість проєктів, що стосуються, зокрема, повернення, реінтеграції, боротьби з радикалізацією, тощо. При цьому, важливим є і вирішення гуманітарних потреб в Нігерії, таких як забезпечення харчування, води, санітарії та гігієни, притулку, непродуктивних товарів та охорони здоров'я. З 2017 року в Нігерії також розміщуються європейські офіцери зв'язку з міграційних питань [272].

Посилене співробітництво з міграційних питань відбувається також і з Ефіопією. Зокрема, разом із ЄС відбувається розробка комплексного проєкту з покращення збору національних даних про мігрантів. Крім того, в Ефіопії ЄС розміщує європейських офіцерів зв'язку з міграційних питань [210].

Щодо Сенегалу, то планується підписання Меморандуму про взаєморозуміння із Європейською агенцією прикордонної та берегової

охорони, а також підписання договорів про реадмісію і повернення. При цьому, в Сенегалі діє проєкт щодо добровільного повернення в рамках якого у 2017 році було повернуто 823 людини з Нігеру та 528 з Лівії [318]. До того ж в Сенегалі також були розміщені Європейські офіцери зв'язку з міграційних питань.

Таким чином, можна зробити висновок, що у кожній країні в межах співробітництва рамкових партнерств з міграції, були розміщені європейські офіцери зв'язку з міграційних питань. Це представники однієї з держав-членів ЄС, які виїхали в певну третю країну для встановлення і підтримки контактів з органами влади приймаючої країни з метою сприяння запобіганню та боротьбі з нелегальною імміграцією, поверненню нелегальних мігрантів та управління легальною міграцією. При цьому, правовою основою їх діяльності є Регламент ЄС 377/2004 про створення мережі співробітників офіцерів зв'язку в імміграційній сфері [194].

Співробітництво у межах рамкових партнерств з міграції відбувається значно швидше, ніж у межах партнерств з мобільності.

Окрім міграційних питань, ЄС розвиває співробітництво з третіми країнами з таких питань, як інвестиції в молодь, професійна підготовка, безпекові питання, боротьба з тероризмом, вирішення гуманітарних питань, що дозволяє комплексно підійти до вирішення корінних причин, які спричиняють нелегальну міграцію.

Крім того, співробітництво ЄС з третіми країнами в імміграційній сфері відбувається також у рамках наступних угод: угод про реадмісію, угод про спрощення візового режиму, угод про асоціацію та угод про партнерство та співробітництво. Правовою основою укладання міжнародних договорів між ЄС та третіми країнами є статті 216–219 ДФЄС [182]. Такі договори мають зобов'язальну дію та можуть бути як двосторонніми, так і багатосторонніми [63, с. 30]. Ці угоди призводять до зовнішньої європеїзації імміграційного права третіх країн.

Як зазначає Я. Костюченко: «через міжнародні угоди, укладені з іншими країнами, здійснюється поширення дії права ЄС на відносини з іншими суб'єктами міжнародного права, оскільки такі угоди можуть містити правові положення, запозичені з первинного або вторинного права ЄС, або мати посилення на необхідність приведення внутрішнього права третіх країн у відповідність до положень окремих галузей права ЄС» [51, с. 24].

З метою аналізу угод про реадмісію необхідно визначити понятійний апарат у цій сфері. Зокрема, у законодавстві та доктрині ЄС можна зустріти такі терміни, як «реадмісія» та «повернення», тому вважаємо за необхідне проаналізувати ці терміни.

У загальному розумінні повернення – це дія або процес повернення назад або повернення до місця відправлення. Це може бути в межах територіальних кордонів країни, як у випадку повернення внутрішньо переміщених осіб та демобілізованих учасників бойових дій; або між країною призначення чи транзиту та країною походження, як це стосується робітників-мігрантів, біженців чи шукачів притулку. Існують різні способи здійснення повернення, наприклад, добровільне повернення або видалення, спонтанне повернення; добровільне повернення та реінтеграція за сприянням; тощо [239].

Слід зазначити, що на законодавчому рівні визначається добровільне та примусове повернення нелегальних мігрантів. Вважаємо за потрібне дещо розтлумачити це твердження. Варто зазначити, що у ЄС існує досить розгалужений понятійний апарат щодо визначення терміну «повернення».

Наприклад, у статті 3 Директиви 2008/115/ЄС про спільні стандарти та процедури в державах-членах щодо повернення громадян третіх країн, які незаконно перебувають на їхній території визначено, що повернення відбувається після винесення рішення про повернення. У такому випадку відповідна держава-член повинна дозволити зацікавленій особі у період від 7 до 30 днів добровільно виїхати з держави. Однак держави-члени мають право відступити від цього правила, надаючи термін для виїзду менш як сім днів.

Підставами для такого відступу є ризик втечі, або якщо заява щодо законного перебування була відхилена як явно необґрунтована або шахрайська, або якщо відповідна особа створює ризик для державної політики, громадської безпеки або національної безпеки [199].

У Директиві 2008/115/ЄС також використовується термін видалення (removal), що означає виконання зобов'язання щодо повернення, а саме фізичне перевезення особи за межі держави-члена ЄС [199].

До того ж у законодавстві ЄС існує також поняття видача (expulsion). Наприклад, Директива 2001/40/ЄС про взаємне визнання рішень про видачу громадян третіх країн визначає наступні випадки для цього: громадяни третьої країни підлягають прийняттю рішення про видачу, яке ґрунтується на серйозній та суттєвій загрозі для громадського порядку або національної безпеки; а також громадяни третьої країни підлягають прийняттю рішення про вислання, заснованому на недотриманні національних правил про в'їзд або проживання іноземців [184].

Крім того, у міжнародному праві під примусовим поверненням зазвичай розуміється повернення, яке відбувається після винесення рішення про повернення.

У Директиві 2008/115/ЄС [199] існує також термін добровільний від'їзд (voluntary departure). Його не потрібно плутати з поняттям добровільне повернення. У випадку добровільного від'їзду бажання особи не враховується. Важливим є дотримання зобов'язання повернутись у строк, визначений у рішенні про повернення. Тобто якщо добровільне повернення залежить від бажання особи, то добровільний від'їзд є зобов'язанням повернутись. Добровільний від'їзд є складовою примусового повернення.

Таким чином, під примусовим поверненням необхідно розуміти видачу громадян третіх країн, які, зокрема, загрожують громадському порядку або національній безпеці, або не дотримуються національних правил про в'їзд або проживання іноземців, що відбувається на підставі рішення про повернення.

Своєю чергою, термін добровільне повернення означає повернення, з наданням або без надання адміністративної, матеріально-технічної, фінансової підтримки для мігрантів, які не бажають залишитися в країні перебування чи транзитній країні та вирішили повернутися в країну походження. Наприклад, це можуть бути особи, які подали заяву про міжнародний захист, але вирішили все-таки добровільно за власним бажанням повернутися до моменту опрацювання такої заяви. Вирішальним у добровільному поверненні є бажання самої особи зробити це.

З метою сприяння поверненню мігрантів, щодо яких було винесене рішення про повернення, ЄС активно співпрацює з третіми країнами, зокрема укладаючи угоди про реадмісію. Угоди про реадмісію – це угоди які містять двостороннє зобов'язання сторін прийняти своїх громадян, громадян третіх країн чи осіб без громадянства з території тієї держави, з якої вони прибули відповідно до регламентованої процедури [259, с. 13].

Такі угоди спрямовані на покращення співпраці між ЄС та третіми країнами. Вони встановлюють чіткі зобов'язання, а також детальну процедуру для сприяння поверненню та транзиту нелегальних мігрантів.

Правовою основою укладення угод про реадмісію є стаття 79 ДФЄС. Зокрема, у ній вказується, що Союз може укладати угоди з третіми країнами про реадмісію громадян третіх країн, які не виконують умови для в'їзду, присутності чи проживання на території однієї із держав-членів ЄС [182]. С. Карера надає визначення угод про реадмісію наступним чином: «це міжнародні угоди, що встановлюють загальні адміністративні правила та умови для реадмісії громадян третіх країн та осіб без громадянства або до їхньої країни походження, або до першої країни, через яку вони в'їхали або проїжджали по маршруту до ЄС» [156]. Таким чином, угоди про реадмісію визначають зобов'язання держави прийняти своїх громадян та встановлюють умови за яких держави-члени таких угод зобов'язані прийняти громадян третіх країн.

С. Олійник влучно зазначає, що згода держави на повернення є тільки складовою реадмісії. Він виділяє ще ряд особливостей, які характерні для реадмісії. Наприклад, реадмісія осіб включає в себе надання державою згоди на здійснення транзитного перевезення особи своєю територією з метою реадмісії до держави кінцевого призначення. До того ж повернення нелегального мігранта можливо виключно до держави його громадянства, або держави, з території якої він прибув [72, с. 146].

Слід зазначити, що у праві ЄС закріплені певні критерії щодо вибору третьої країни для підписання з нею угоди про реадмісію. Зокрема, у Зеленій книзі ЄС щодо повернення нелегальних мігрантів від 2002 року закріплені такі три критерії: по-перше, має бути імміграційний тиск з боку третьої країни; по-друге, це має бути сусідня країна; та/або, по-третє, має бути регіональна цілісність, тобто країна має співпрацювати з ЄС в рамках Угоди про асоціацію або Угоди про партнерство і співробітництво [230].

На сьогодні, ЄС підписав 17 Угод про реадмісію з третіми країнами, включаючи Україну [310]. Наразі тривають переговори з Тунісом, Алжиром, Китаєм, Марокко та Білорусією.

Проаналізувавши угоди про реадмісію, можна виділити наступні позитивні моменти укладання таких угод для ЄС, а саме, взаємне визнання рішень між державами-членами ЄС; вироблення спільного понятійного апарату у цій сфері; покращення оперативного співробітництва та технічної підтримки; створення мереж офіцерів зв'язку з імміграційних питань у третіх країнах, а також єдина статистична інформація.

З іншого боку, інколи трапляється, що попри підписання угод про реадмісію на наднаціональному рівні, держави-члени ЄС можуть підписувати двосторонні угоди про реадмісію з третіми країнами, як, наприклад, підписана Угода про реадмісію між Латвійською Республікою та Грузією [127]. У цьому випадку угоди про реадмісію між ЄС і третьою країною замінюють угоду між державою-членом та третьою країною.

Ф. Траунер зазначає, що угоди про реадмісію та угоди про спрощення візового режиму є своєрідним балансом між внутрішньою безпекою та зовнішньою стабільністю [344, с. 3]. Зазвичай треті країни, які укладають угоди про реадмісію бажають отримати певні поступки й зі сторони ЄС. Тому наступним кроком є укладання угод про спрощення візового режиму.

У рамках співробітництва ЄС з третіми країнами ЄС має компетенцію укладати Угоди про спрощення візового режиму та Плани дій щодо лібералізації візового режиму. Правовою основою для укладання вищезазначених угод між ЄС та третіми країнами є статті 216–219ДФЄС [182]; а також стаття 77ДФЄС [182], відповідно до якої, розробка спільної політики з питань видачі віз та інших короткострокових дозволів на перебування входить до компетенції ЄС.

На сьогодні укладено 12 угод про спрощення візового режиму з наступними країнами: Македонією 2007 року, Росією 2007 року, Албанією 2008 року, Боснією і Герцеговиною 2008 року, Чорногорією 2008 року, Сербією 2008 року, Грузією 2011 року, Україною 2013 року, Вірменією 2014 року, Азербайджаном 2014 року і Капо Верде 2014 року. Тобто з п'ятьма країнами, які уклали угоди про реадмісію не було укладено угод про спрощення візового режиму [355].

Угоди про спрощення візового режиму полегшують процедуру оформлення візи без встановлення безвізового режиму [189, с. 4]. Як зазначає Ф. Траунер, основною метою укладання угод про спрощення візового режиму є сприяння на основі взаємності видачі короткострокових віз на 90 днів у 180 днів. Своєю чергою довгострокові візи залишаються в межах повноважень держав-членів ЄС. Безвізовий режим пересування визнається у всіх угодах як довгострокова мета [344, с. 10].

Необхідно погодитись з А. Кадлубовіч, яка вважає, що візовий режим може використовуватись як метод непрямого впливу на політику іншої держави, а у випадку лібералізації візового режиму простежується намір більш тісної співпраці між країнами [246, с. 10]. Тільки після виконання вимог,

передбачених, зокрема, в угодах про спрощення візового режиму, ЄС може надати безвізовий режим третій країні.

Також ЄС співпрацює з третіми країнами шляхом реалізації Планів дій щодо лібералізації візового режиму. Зокрема, П. Дюмас зазначає, що зазвичай вони охоплюють чотири блоки реформ, які необхідно виконати для отримання безвізового режиму, зокрема, це такі, як 1) безпека документів, включаючи біометрику; 2) управління кордонами, міграційні питання та питання надання притулку; 3) громадський порядок і безпека; 4) зовнішні відносини й фундаментальні права людини. Реалізація плану передбачає 2 етапи – ухвалення законодавства та оцінка відповідності критеріям, на підставі яких визначається ефективність та послідовність впровадження визначених заходів [205, с. 5].

Р. Фернандес виділяє три особливості процесу лібералізації візового режиму. По-перше, лібералізація стосується лише громадян третіх країн, які мають біометричні паспорти. По-друге, у процесі лібералізації візового режиму не існує конкретних термінів виконання, оскільки він завершується лише тоді, коли Комісія ЄС позитивно оцінює проведення реформ. По-третє, перелік реформ, що мають бути реалізовані здебільшого стосуються співпраці у сфері юстиції та правосуддя з посиленою увагою на безпековий компонент [292, с. 2].

Міграційним питанням також приділено увагу і в угодах про асоціацію, у рамках яких ЄС співпрацює з третіми країнами. Зокрема, відповідно до статті 217 ДФЄС такі угоди є основою для тісного співробітництва, які можуть призвести до майбутнього членства в ЄС третьої країни [182].

Ці угоди є комплексними договорами між ЄС та третіми країнами, які включають в себе різноманітні аспекти співробітництва, зокрема, і міграційні питання, які підлягають обговоренню в діалозі між сторонами. Наприклад, в угодах про асоціацію закріплено положення про трудову міграцію та запобігання нелегальній міграції. Деякі угоди про асоціацію включають в себе також положення щодо обміну статистичних даних в міграційній сфері.

Станом на 2019 рік угоди про асоціацію укладені з Алжиром, Єгиптом, Ізраїлем, Ліваном, Марокко, Тунісом, Туреччиною, Грузією, Молдовою, і Україною.

Крім того, співробітництво ЄС з третіми країнами здійснюється на основі угод про партнерство і співробітництво. Зазвичай в таких угодах міститься розділ присвячений співробітництву у сфері нелегальної міграції. Закріплюється принцип реадмісії та положення щодо нелегальної міграції. Інколи в угодах про партнерство і співробітництво розглядаються питання щодо причин міграції, питання управління кордонами, візові питання, аспекти справедливого поводження з мігрантами.

Зокрема, угоди про партнерство і співробітництво укладені з наступними країнами: Вірменією, Азербайджаном, Індонезією, Іраком, Казахстаном, Киргизстаном, Монголією, Філіппінами, Росією, Сінгапуром, Таджикистаном, Таїландом, Узбекистаном, В'єтнамом [278].

Таким чином, регулювання міграційних питань з третіми країнами на наднаціональному рівні відбувається в рамках таких міжнародно-правових актів, як, угоди про реадмісію; угоди про спрощення візового режиму; плани дій щодо лібералізації візового режиму; угоди про асоціацію та угоди про партнерство та співробітництво.

4.2 Співробітництво ЄС з третіми країнами у межах міждержавних консультацій з питань міграції

Враховуючи те, що сучасні міграційні рухи населення є глобальним явищем, їх врегулювання для ЄС можливе лише у співробітництві з третіми країнами. Ключовими партнерами у питаннях міграції для ЄС є держави Азії, Америки, Африки, Близького Сходу, Середземноморського регіону, Східної Європи, тощо.

З метою співробітництва з третіми країнами у сфері міграції ЄС долучається та бере участь у механізмах міждержавних консультацій з питань

міграції, які, за визначенням МОМ, є ініційованими державами форумами для поточного обміну інформацією з питань політики на регіональному, міжрегіональному або глобальному рівнях за участю держав, зацікавлених у розвитку співробітництва у сфері міграції [237]. Вони можуть офіційно асоціюватися з формальними регіональними інститутами або мати неформальний характер і не мати обов'язкової сили.

Існують регіональні, міжрегіональні та глобальні механізми міждержавних консультацій з питань міграції. Регіональні консультативні процеси з питань міграції є механізмами міждержавних консультацій з питань міграції в узгодженому, як правило, географічному регіоні. Міжрегіональні форуми з питань міграції є механізмами міждержавних консультацій з питань міграції, що об'єднують представників двох або декількох регіонів. Глобальні процеси з проблем міграції є механізмами міждержавних консультацій з питань міграції глобального рівня [62].

Основні міжрегіональні консультативні процеси які ініціює або до яких долучається ЄС або держави-члени ЄС територіально охоплюють Європу, Африку, Азію та Америку. Вони спрямовані здебільшого на діалог з країнами Європи: Будапештський процес 1991 року; Сьодеркопінгський процес 2001 року; Празький процес 2009 року і Східне партнерство 2009 року.

Першим міжрегіональним консультативним процесом з питань міграції у Європі був Будапештський процес, започаткований у 1991 році Німеччиною, спричинений закінченням холодної війни та збільшенням міграційних потоків між ЄС та країнами колишнього СРСР. Консультативний форум складається з понад 50 країн та десяти міжнародних організацій. Він має на меті сприяти належному управлінню в галузі міграції, розробляти комплексні та стійкі системи для впорядкованої міграції та обміну інформацією та найкращими практиками щодо широкого кола імміграційних питань (легальна міграція, нелегальна міграція, візи, управління кордонами, торгівля людьми та контрабанда мігрантів, реадмісія та повернення).

У рамках Будапештського процесу діє також співробітництво з регіоном «Шовкового шляху», а саме з такими країнами, як Афганістан, Бангладеш, Іран, Ірак, Пакистан. Відповідно до Стамбульської декларації 2013 року [95] пріоритетними цілями співробітництва є: створення і поліпшення умов для легальної міграції та мобільності; підтримка інтеграції мігрантів і протидія дискримінації, расизму і ксенофобії; зміцнення позитивного впливу міграції на розвиток як в країнах походження, так і в приймаючих країнах; запобігання та протидія нелегальній міграції; сприяння поверненню і реадмісія нелегальних мігрантів, а також боротьба зі злочинними угрупованнями, що займаються незаконним вивезенням мігрантів; запобігання та протидія торгівлі людьми, боротьба з її основними причинами із забезпечення належного захисту та підтримки жертвам торгівлі людьми.

У 2009 році розпочалось співробітництво держав у рамках Празького процесу, що охоплює близько 50 країн, зокрема, держави ЄС, Західних Балкан, Східної Європи, Туреччину, Росію, Середню Азію та Південний Кавказ. На сьогодні відбулось три Міністерських конференції, зокрема, на першій було прийнято Спільну декларацію про принципи сприяння партнерським відносинам у міграційній сфері 2009 року [88]; на другій був представлений План дій на 2012-2016 роки [9]; а на третій, у 2016 році було прийнято Братиславську декларацію [88].

Зокрема, Спільна декларація про принципи сприяння партнерськими відносинами в міграційній сфері 2009 року визначила наступні області, у якості основи для співробітництва з ЄС, а саме: запобігання та боротьба з нелегальною міграцією, інтеграція легальних мігрантів, реадмісія, добровільне повернення та реінтеграція, мобільність та розвиток легальної міграції з особливим акцентом на трудову міграцію. План дій Празького процесу 2012-2016 був прийнятий на Конференції міністрів у Познані 4 листопада 2011 року. В ньому викладено 22 конкретних заходів в шести тематичних областях, які будуть реалізовані протягом цього періоду [9].

На сьогодні співробітництво у рамках Празького процесу відбувається відповідно до Братиславської декларації 2016 року [88]. Щодо конкретних заходів розвитку співробітництва було вирішено прийняти План дій на 2017–2021 роки, який продовжить мандат Празького процесу і підтверджує наміри сторін і далі співпрацювати.

Таким чином, необхідно зазначити, що Празький процес посилює міжнародне співробітництво в імміграційній сфері. Зокрема, держави-члени ЄС в рамках цього процесу узгоджують національну міграційну політику та налагоджують діалог з питань міграції, що надзвичайно важливо в сучасному глобалізованому світі.

Розширення ЄС в східному напрямку спричинило те, що у 2001 році Управління Верховного комісара ООН у справах біженців та Міграційна служба Швеції спільно почали ініціативу для сприяння діалогу з питань притулку та нелегальної міграції серед країн, розташованих вздовж майбутнього східного кордону ЄС. Ініціатива отримала назву «Сьодеркопінгський процес» на честь шведського міста Сьодеркопінг, де відбулася перша зустріч учасників процесу. Стратегічним завданням «Сьодеркопінгського процесу» було сприяння розвитку транскордонного співробітництва між державами-членами ЄС, державами-кандидатами на вступ до ЄС і країнами Східної Європи з питань притулку, міграції і прикордонного контролю. Протягом 2011 року Сьодеркопінгський процес був інтегрований в Східне партнерство [93].

У рамках Східного партнерства співробітництво розпочалось з Празького саміту у 2009 році. Воно має на меті зближення країн Східної Європи і ЄС. Це спільна ініціатива ЄС та його сусідів таких як Азербайджан, Вірменія, Білорусь, Грузія, Молдова та Україна.

Є. Латозек зазначає, що співробітництво в рамках Східного партнерства має двосторонній та багатосторонній вимір. При цьому, в рамках двостороннього співробітництва створюється законодавча база, наприклад, ухвалюються угоди про асоціацію або відбувається впровадження безвізового

режиму [251, с. 182]. Багатостороннє співробітництво з імміграційних питань в рамках Східного партнерства здійснюється на базі двох панелей, таких як: Панель Східного партнерства з міграції та притулку та Панель інтегрованого управління зовнішніми кордонами.

Зокрема, Панель Східного партнерства з міграції та притулку була створена з метою реалізації спільних можливостей і спільного вирішення проблем, які стоять перед усіма учасниками. Діяльність Панелі відбувається в рамках Платформи «Демократія, управління і стабільність», що є майданчиком для переговорів [207]. Такі багатосторонні діалоги здійснюються за участю інститутів ЄС, представників держав-членів та представників шести партнерських країн Східного партнерства. При цьому, співробітництво у сфері гармонізації стандартів є ключовим для Панелі Східного партнерства з питань міграції та притулку. До того ж основними цілями Панелі є зміцнення систем притулку і міграції в країнах Східного партнерства; сприяння діалогу щодо питань міграції та притулку між східними партнерами й ЄС, а також сприяння наближенню стандартів через обід найкращими практиками.

Панель інтегрованого управління зовнішніми кордонами створена у 2010 році Європейською службою зовнішніх справ, Головним управлінням з питань політики сусідства і розширення, спільно з Головним управлінням з питань міграції та внутрішніх справ. Панель збирається чотири рази на рік, два рази в ЄС, два рази в державі партнері для обміну практичної інформації у сфері управління зовнішніми кордонами. Крім того, Панель також просуває та здійснює моніторинг впровадження заходів з розбудови потенціалу та пілотних проєктів за Флагманською ініціативою інтегрованого управління кордонами [114].

У цьому контексті, необхідно також охарактеризувати Флагманську ініціативу інтегрованого управління кордонами Східного партнерства [114], що була започаткована у 2010 році в рамках Східного партнерства. Ключовими цілями її є підвищення безпеки, зменшення контрабанди та

торгівлі людьми, а також сприяння мобільності людей на кордонах ЄС з третіми країнами; розробка стратегій, узгодження правил інтегрованого управління кордонами, та застосування найкращої практики відповідно до стандартів ЄС; підвищення багатостороннього співробітництва та налагодження зв'язків між партнерами, країнами кандидатами та державами членами ЄС; сприяння двостороннім візовим діалогам між ЄС та країнами партнерами [114].

Таким чином, у рамках Східного партнерства створюються певні можливості для налагодження співробітництва між ЄС та його шести сусідніх країн. Співробітництво відбувається як у правовому полі, так і в політичному. Зокрема, досягненням такого співробітництва в імміграційній сфері можна виділити безвізовий режим ЄС з такими країнами, як Україна, Грузія та Молдова. До того ж співробітництво відбувається щодо управління зовнішніми кордонами й у сфері надання притулку. Варто зазначити, що співробітництво у форматі Східного партнерства відображає євроінтеграційні прагнення країн.

Будучи європейською державою, Україна бере участь у таких форумах щодо імміграційних питань, а саме в Будапештському процесі, Празькому процесі та Східному Партнерстві. Результатами співробітництва для України у зазначених форумах є вироблення, так званого, м'якого права, яке не має обов'язкової юридичної сили. Проте прийняття керівних принципів, планів, декларацій все ж таки є важливим для створення фундаменту та окреслення меж подальшого співробітництва в імміграційній сфері. До того ж, поряд із прийняттям м'якого права, наприклад, у рамках Східного Партнерства приймаються й обов'язкові для виконання документи, що буде проаналізовано нижче.

Будучи однією серед 50 європейських та неєвропейських держав учасниць Будапештського процесу, починаючи з 1991 року Україна, має можливість обмінюватись інформацією та практикою стосовно таких питань як легальна та нелегальна міграція, візові питання, торгівля людьми та

контрабанда мігрантами, реадмісійні питання. Також в рамках Будапештського процесу Україна обговорює питання вироблення концепцій в імміграційній сфері.

Співробітництво України в рамках Празького процесу розпочалось у 2009 році. У Спільній декларації 2009 року, яка була заключним документом Празької міністерської конференції, що започаткувала роботу Празького процесу особливу подяку було висловлено Україні за активну роботу і, зокрема, сприяння обговоренню міграційних питань на підготовчих засіданнях. Таким чином, будучи учасницею Празького процесу Україна погодилась на зміцнення співробітництва у сфері управління імміграційних процесів, розробці узгоджених принципів та елементів для тісних міграційних партнерських відносин між країнами, а також дотримання прав мігрантів та членів їх сімей, а також біженців [147].

У Плані дій 2012–2016 року пріоритетними завданнями України, як учасниці Празького процесу були: запобігання та боротьба з нелегальною міграцією; реадмісія, добровільне повернення та стійка реінтеграція; регулювання легальної міграції, особливо трудової; інтеграція мігрантів; мобільність та розвиток; зміцнення потенціалу в області притулку.

Варто зазначити, що у 2015 році було проведено оцінювання щодо реалізації Плану дій 2012–2016 років. Можна зробити висновок, що Празький процес значно сприяв посиленню міжнародного співробітництва у сфері міграції в регіоні. Держави-учасниці визначили, що шість напрямів співробітництва, відповідно до Плану дій 2012–2016 років, були імplementовані в національну міграційну політику. Крім того, діяльність Празького процесу дала важливий стимул для змін у системах управління міграцією [218].

Відповідно до Спільної декларації, підписаної в Празі 2009 року, Україна, разом з Азербайджаном, Білорусією, Вірменією, Грузією та Молдовою є учасницею Східного партнерства [242]. Співробітництво відбувається у рамках Панелі з міграції та притулку та Панелі інтегрованого

управління кордонами Східного партнерства, а також у двосторонньому вимірі.

Головними напрямками такого співробітництва є: підвищення безпеки, сприяння мобільності людей на кордонах, що не є членами ЄС; розробка стратегій та узгодження правил управління кордонами із приведення їх у відповідність стандартам ЄС; підвищення багатостороннього співробітництва та налагодження зв'язків між партнерами, країнами-кандидатами та державами-членами ЄС; сприяння виконанню двосторонніх візових діалогів між ЄС та країнами-партнерами; обговорення різних питань міграції та притулку.

Своєю чергою, результати двостороннього співробітництва України у рамках Східного партнерства з міграційних питань є досить позитивними. Наприклад, на думку М. Карта саме «двосторонній вимір відносин у рамках Східного партнерства підтверджує, що він в змозі гарантувати досягнення цілей Східного партнерства більш ефективно, ніж це забезпечується багатостороннім співробітництвом [38]. Це зумовлено, зокрема, індивідуальним та гнучким підходом до співробітництва ЄС з його східними сусідами.

Співробітництво ЄС з африканськими державами набуло особливої актуальності в останні роки, що було зумовлено, зокрема, такими подіями, як Арабська весна, трагедія біля берегів Лампедузи, європейська міграційна криза 2015 року [131]. Ці події спричинили розвиток тісного співробітництва між країнами Європи та Африки, що буде проаналізовано нижче.

До міжрегіональних консультативних процесів спрямованих на діалог з країнами Африки відносяться: Рабатський процес 2006 року; Хармутський процес 2014 року; Діалог «П'ять плюс п'ять» щодо міграції в Західному Середземномор'ї 1990 року; Діалог щодо середземноморської транзитної міграції 2002 року.

Зокрема, партнерство Африки – ЄС охоплює такі пріоритетні напрями, як: боротьба з торгівлею дітьми, захист мігрантів, сприяння надання притулку

та міжнародний захист, посилення прикордонного контролю, максимізація позитивного співвідношення між міграцією та розвитком, що включає в себе пом'якшення наслідків «витоку мізків», підвищення ролі африканських діаспор у розвитку їхніх країн походження, та допомогу африканським країнам нарощувати свій потенціал для управління міграційними потоками [332].

Для виконання вищезазначених цілей у липні 2006 року був започаткований Рабатський процес, в рамках якого понад 60 країн і організацій регулярно збираються, щоб обговорити питання міграції і розвитку на технічному рівні і рівні старших посадових осіб за присутністю Європейської комісії та Економічного співтовариства західноафриканських держав [336]. За результатами таких зустрічей приймають різні плани дій, стратегії, декларації та програми співробітництва.

Останньою такою програмою була Римська програма, прийнята на період 2014-2017 років [312]. Нововведеннями програми було введення четвертого, так званого, стовпу співробітництва з ЄС, а саме, сприяння міжнародному захисту. До цього ж співробітництво ЄС з Африкою у питаннях міграції відбувалося на основі трьох стовпів, а саме: організації мобільності й легальної міграції, поліпшення управління кордонами та боротьба з нелегальною міграцією, зміцнення взаємодії між міграцією та розвитком [278].

Тенденції щодо подальшого розвитку співробітництва було відображено в аналітичному звіті щодо Рабатського процесу 2017 року. У ньому акцентується увага на пошуку шляхів легальної міграції й зазначається, що саме безпечна та законна міграція сприяє боротьбі з нелегальною міграцією, зменшенню показників торгівлі людьми та контрабанди мігрантами. Крім того, налагоджена легальна міграція робить внесок в економічне та соціальне зростання країн походження та країн призначення мігрантів [291].

На сьогодні, у рамках Рабатського процесу ключовим пріоритетом є пошук шляхів для легальної міграції. Крім того, необхідно зазначити, що

Рабатський процес став новим підходом до співробітництва ЄС з третіми країнами в імміграційній сфері. До нього таке співробітництво зосереджувалася на двосторонніх угодах.

Продовженням Рабатського процесу стала Ініціатива з міграції в Європі та Африці, так званий Хартумський процес. Він був започаткований Міністерською конференцією у Римі 2014 року. Метою Хартумського процесу є встановлення довгострокового діалогу з міграції та мобільності, спрямованого на поглиблення співробітництва, у тому числі шляхом визначення та реалізації конкретних проєктів. Проаналізувавши Хартумську декларацію 2014 року [196], необхідно зазначити, що пріоритетною ціллю Хартумського процесу є боротьба з торгівлею людьми.

У цьому контексті М. Стерн виділяє два виклики, зокрема, по-перше, він зазначає, що у рамках Хартумського процесу, боротьба з нелегальною імміграцією відбувається шляхом боротьби з торгівлею людьми та контрабандою. Проте для багатьох біженців саме це є єдиним способом перетину пустелі Сахара, а згодом Середземного моря. Тому він наголошує на необхідності пошуку правових каналів для пошуку притулку. По-друге, він наголошує, що існує конфлікт інтересів між ЄС та Африканськими партнерами, які не зацікавлені у зменшенні імміграційних потоків та знаходженні безпечних шляхів міграції [325, с. 14].

Зважаючи на те, що Рабатський і Хартумський процеси територіально охоплюють Африку, необхідно їх порівняти. Попри те, що обидва процеси є досить схожими, все ж таки в них різні цілі. Зокрема, метою Рабатського процесу є створення основи для діалогу в рамках якого можуть бути реалізовані конкретні та практичні ініціативи. Крім того, він носить всеосяжний характер, оскільки зосереджений не лише на запобіганні та зменшенні нелегальної міграції, як Хартумський процес, але також спрямований на поліпшення легальної міграції та підтримання зв'язків між міграцією та розвитком. Крім того, на відміну від Хартумського процесу, Рабатський процес має ширше коло держав-учасників.

Діалог «П'ять плюс п'ять» щодо міграції в Західному Середземномор'ї є форумом для забезпечення тіснішої співпраці між п'ятьма країнами-членами ЄС та п'ятьма країнами Африки шляхом політичного діалогу та економічного співробітництва. У ньому беруть участь такі країни, як: Алжир, Лівія, Мавританія, Марокко, Туніс, Франція, Італія, Мальта, Португалія та Іспанія. Форум офіційно був розпочатий в Римі у 1990 році. Його сферами діяльності є обмін інформацією, спільне управління кордонами, узгоджені форми трудової міграції, міграція задля розвитку та захист прав мігрантів у регіоні Західного Середземномор'я [358].

Діалог щодо середземноморської транзитної міграції є міжрегіональним міжурядовим консультативним форумом посадових осіб з міграції. Він був започаткований у 2002 році та об'єднує країни Європи та Африки, а також сім міжнародних організацій. Міжнародний центр розвитку міграційної політики є його секретаріатом. Форум здебільшого акцентує увагу на вирішенні питань нелегальної міграції, а також на міграцію та розвиток у середземноморському регіоні з метою спільної розробки комплексних систем управління міграцією.

Форум будується на двох стовпах. Перший фокусується на посиленні оперативного співробітництва для боротьби з нелегальною міграцією, тобто на короткострокових заходах щодо подолання нелегальних потоків. Другий стовп розглядає довгострокову перспективу, акцентуючи увагу на вирішенні першопричин нелегальних потоків шляхом співпраці та спільного управління міграцією. Ці стовпи використовуються як рамки для реалізації конкретних проєктів [268].

Таким чином, щодо співробітництва ЄС з Африкою в цілому, то необхідно виділити дві потреби, а саме, з однієї сторони, необхідно зосередити увагу на утриманні нелегальних мігрантів; а з іншої сторони, сприяти кращому управлінню міграцією і мобільністю всередині африканських країн, а також створити можливості для легальної міграції в Європу.

Будучи найбільш густонаселеним світовим регіоном із 4,121 мільйонами жителів, Азія на сьогодні є основним джерелом міжнародної

міграції у світі. У середньому 1,3 мільйона мігрантів є вихідцями з Азії кожного року. Збільшення напливу мігрантів з азійського континенту останнім часом спостерігається у Північній Європі (Фінляндія та Швеція), Південній Європі (Португалія, Іспанія, Італія) та в державах Східної Європи (Чехія та Польща) [283].

Міжрегіональним консультативним процесом спрямованим на діалог з країнами Азії є Азіатсько-європейська зустріч 1996 року. Співробітництво у рамках Азіатсько-європейських зустрічей розпочалось 1996 року у Бангкоку. Процес об'єднує країни двох регіонів (28 держав-членів ЄС, двох інших європейських та 20 країн Азії), Європейську комісію та Секретаріат Асоціації держав Південно-Східної Азії, який займається політичними, економічними та культурними питання з метою зміцнення відносин між двома регіонами в дусі взаємоповаги та рівноправного партнерства. У рамках співробітництва держави також включають такі питання для обговорення, як боротьбу з тероризмом та управління міграційними потоками.

Міграційні процеси між країнами Латинської Америки, Карибського басейну та Європи завжди мали високу актуальність. Наприклад, у період з 1870 по 1930 роки до Латинської Америки мігрували 13 мільйонів європейців [315]. Проте на сьогодні ситуація змінилась і такі обставини, як бідність у регіоні, економічні спади, посилення візових режимів з США стали головними причинами збільшення імміграційного потоку до Європи. У період з 2010 по 2015 роки імміграція до ЄС зросла на 8 відсотків (2 968 373 до 3 231 326 осіб). При цьому громадяни Венесуели здебільшого прямують до Іспанії, Італії та Португалії; бразильці їдуть до Португалії та Об'єднаного Королівства Великої Британії та Північної Ірландії; перуанці іммігрують до Італії, Франції, Нідерландів та Німеччини [265].

Враховуючи необхідність врегулювати міграційні процеси між двома регіонами, у 2009 році був започаткований Діалог щодо міграції між ЄС та країнами Латинської Америки та Карибського басейну [252]. Його метою є обмін думками у таких напрямках, як: зв'язок між міграцією та розвитком;

легальна міграція та нелегальна міграція; міграція і питання про права людини, у тому числі захист мігрантів відповідно до міжнародних зобов'язань; боротьба проти будь-яких форм дискримінації, расизму, ксенофобії; законодавчі та адміністративні заходи, що застосовуються до нелегальних мігрантів; питання пов'язані з поверненням; заходи щодо боротьби з торгівлею людьми та незаконним ввезенням мігрантів і запобігання підробки документів. Співробітництво у рамках цього діалогу є форумом для регулярного обміну думками між ЄС та Латинською Америкою і країнами Карибського басейну з широкого кола питань, пов'язаних з міграційними процесами [252].

ЄС та держави-члени ЄС співпрацюють з третіми країнами беручи участь та ініціюючи механізми міждержавних консультацій з питань міграції. Метою такого співробітництва є гармонізація міграційної політики всіх країн. Це ще раз є свідченням того, що міграційні питання вже не є суто компетенцією держав. Управління міграційними потоками відбувається як на рівні ЄС, так і на регіональному та глобальному рівнях. З іншого боку, політичний характер співробітництва та не регулярність зустрічей знижують ефективність такого механізму. Територіально таке співробітництво охоплює країни Європи, Африки, Азії та Америки.

4.3. Правове регулювання співробітництва України з ЄС у сфері імміграції

Враховуючи ресурси, населення та географічне положення Україна для ЄС залишається важливим стратегічним політичним та економічним партнером. З іншого боку, Україна також має прихильність до ЄС, що було відображено у закріпленні курсу на набуття повноправного членства у Європейському Союзі на конституційному рівні у 2019 році [43], що стало важливим стимулом для проведення реформ та досягнення критеріїв членства в ЄС.

При цьому, відносини України з ЄС мають досить тривалу історію, яка юридично бере свій початок з підписання Угоди про партнерство і співробітництво в 1994 році [109]. З того часу правовою основою співробітництва стали План дій Україна-ЄС [76], Порядок денний асоціації [83], і пізніше - Угода про асоціацію [108], яка є сучасною правовою основою співробітництва.

Разом з тим, трансформація українського законодавства у сфері міграції відбувалась під впливом вищезазначених договорів. У період до підписання Угоди про асоціацію в Україні були прийняті: ЗУ «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» 1994 року [34], ЗУ «Про громадянство України» 2001 року [31], ЗУ «Про імміграцію» 2001 року [33]; ЗУ «Про закордонних українців» 2012 [32]; ЗУ «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» 2012 року [29]. У цей період також указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 № 1085/2010 було створено Державну міграційну службу [110].

Угоду про Асоціацію між Україною та ЄС було підписано в 2014 році [108]. Вона набула чинність у повному обсязі у 2017 році. На відміну від «м'яких» положень Плану дій Україна-ЄС та Порядку денного асоціації, положення про наближення законодавства, передбачені в Угоді про асоціацію мають обов'язковий характер. Тобто цей договір за своєю природою є юридично обов'язковим до виконання між його сторонами, який розширює та поглиблює двосторонні відносини.

Серед цілей Угоди про асоціацію між Україною та ЄС слід виокремити наступні: сприяння миру та безпеки; неухильне додержання цінностей ЄС; наближення політик ЄС з політиками України; а також у перспективі повна інтеграція України у внутрішній ринок ЄС. Основоположним елементом відносин України з ЄС є спільне зобов'язання поважати верховенство права, демократичні принципи та основні свободи.

Будучи нинішньою правовою основою відносин між Україною та ЄС, Угода про Асоціацію [108] закладає фундамент для впровадження процесу зближення українського законодавства до законодавства ЄС. У свою чергу, наближення українського законодавства до норм та стандартів ЄС з одного боку має відбуватись поступово з урахуванням термінів, визначених сторонами. З іншого боку, процес наближення має бути динамічним з урахуванням розвитку та змін законодавства Європейського Союзу.

Характеризуючи положення Угоди про Асоціацію, Р. Петров зазначає, що: «Угода про асоціацію містить положення про зближення законодавства (англ. «approximation clause») і так звані «умовні застереження» (англ. «conditionality clause»). «Умовні застереження» встановлюють особливі цілі (наприклад, надання безвізового режиму, статусу країни – кандидата на приєднання до ЄС), досягнення яких залежить від певних дій сторони угоди» [75]. Положення про зближення законодавства містять посилання на відповідні додатки до Угоди про асоціацію і, таким чином, перелічують конкретні правові акти ЄС, до яких має бути наближене законодавство України. Слід зазначити, що положення про наближення та умовні застереження займають центральне місце в структурі Угоди про асоціацію та є основним показником наближення законодавства України до законодавства ЄС.

У свою чергу, Україна внесла зміни до значної кількості законодавчих актів у рамках зближення законодавства або прийняла нові акти з цією метою. Так, з метою наближення законодавства України до майже 564 актів європейського законодавства на сьогодні Україна імплементувала 56, а 30 актів частково імплементувала. Загалом, беручи до уваги усі 2071 зобов'язань, які містяться в Угоді про асоціацію на сьогодні: виконано -119, не виконано - 405, розгляд не розпочато - 1543 [23]. Такі показники вказують на амбітність та об'ємність Угоди. З іншого боку, враховуючи чисельну кількість не виконаних та не розпочатих зобов'язань, шлях наближення українського законодавства до *acquis* ЄС буде тривалим.

На виконання Угоди про асоціацію з 2014 року створюються Плани заходів. Зокрема, останній такий План заходів був затверджений Кабінетом міністрів України у 2017 році, який на основі статті 16 Угоди про асоціацію передбачає ряд заходів у міграційній сфері. За результатами виконання Угоди про асоціацію Урядовим офісом координації європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України розробляються Звіти. Відповідно, станом на 2020 рік нараховується 9 таких звітів [28].

Зокрема, в останньому звіті одним із ключових завдань на 2020 рік було виділено формалізацію процесів, пов'язаних з Новим порядком денним між Україною та ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки, куди також відносяться питання щодо міграції, адже Розділ III Угоди про асоціацію «Юстиція, свобода та безпека» не містить додатків, що спричиняє необхідність визначення напрямів для поглиблення співробітництва в цьому секторі [28].

Слід також зазначити, що з метою реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, відповідно до статей 461-466 були створені двосторонні інститути. Зокрема, інституційна структура, встановлена Угодою про асоціацію включає: 1) на найвищому політичному рівні - Саміт за участю Президента Європейської Ради та Президента Європейської Комісії з одного боку, та Президента України, з іншого; 2) на рівні міністрів – Рада з асоціації, яка уповноважена приймати рішення, що зобов'язують Сторони, з усіх питань, що входять до сфери дії Угоди про асоціацію. Зокрема, Рада може розглядати будь-які основні питання, що виникають у рамках Угоди, та будь-які інші двосторонні або міжнародні питання, що становлять взаємний інтерес; 3) Комітет асоціації був створений для допомоги Раді з асоціації у виконанні її завдань і який може створювати підкомітети для здійснення двостороннього співробітництва у сферах, передбачених АА; 4) на парламентському рівні - Комітет парламентської асоціації, до складу якого входять члени Європейського парламенту та українського парламенту.

Враховуючи те, що міграція осіб є не лише головним практичним питанням співпраці у межах Угоди про асоціацію, але також виступає

ключовим інструментом європейської інтеграції України та показником її успіху необхідно у рамках Угоди про асоціацію створити в межах двосторонніх інститутів Асоціації робочу групу з питань міграції, яка сприяла б, зокрема, захисту інтересів трудових мігрантів

Питання щодо правового регулювання міграції закріплені у розділі III Угоди про асоціацію «Правосуддя, свобода та безпека», у статтях 16-19. У статті 16 Угоди про асоціацію робиться наголос на співробітництві у сфері міграції, притулку та управління кордонами. Також в Угоді про асоціацію закріплені положення мобільності працівників та поводження з ними.

Відповідно до принципу взаємності в міжнародному праві, у статті 17 Угоди про Асоціацію закріплено положення про однакове поводження з працівниками, які мають українське громадянство та громадянами держав-членів ЄС і навпаки. Хоча все ж таки, варто зазначити, що Угода про Асоціацію [108] не надає можливість вільного доступу до ринку праці ЄС. Тільки в статті 18 наголошується на врегулюванні питань мобільності працівників на рівні укладання двосторонніх Угод між державами-членами ЄС та Україною. Тому, компетенція щодо регулювання питань доступу до ринку праці залишається у віданні держав-членів ЄС та регулюється на двосторонньому рівні.

Варто зазначити, що в законодавстві України існує розгалужений та не чіткий понятійний апарат у сфері трудової міграції, а саме «трудова міграція», «працівники-мігранти», «трудова міграція», «робітники-мігранти».

Наприклад, у ЗУ «Про зовнішню трудову міграцію» [35] вживається термін «трудова міграція», під яким розуміється громадянин України, який здійснював, здійснює або здійснюватиме оплачувану діяльність у державі перебування, не заборонену законодавством цієї держави.

Проте при перекладі міжнародних договорів у законодавстві використовується термін «трудова міграція». Наприклад, Європейська конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів [22], розроблена в межах

Ради Європи і ратифікована Україною у 2007; Міжнародна Конвенція ООН «Про захист прав усіх трудящих-мігрантів і членів їх родин» 1990 року [61].

У деяких не ратифікованих Україною конвенціях МОП, вживається термін «працівники-мігранти». Наприклад, Конвенція МОП №143 про зловживання в галузі міграції і про забезпечення працівникам-мігрантам рівних можливостей [40].

Саме тому з метою уникнення плутанини існує необхідність в узгодженні понятійного апарату у сфері трудової міграції.

Разом з тим, українці є однією з найбільших груп таких мігрантів у Європейському Союзі. Чинниками, які зумовлюють трудову міграцію до ЄС, зокрема, є: безробіття, низькі заробітні плати, тощо. Хоча грошові перекази, які здійснюють трудові мігранти із країн ЄС до України мають позитивний вплив на її економіку, проте тенденція міграції молоді на постійне місце проживання до країн ЄС в майбутньому може призвести до таких наслідків, як негативні демографічні зміни, старіння населення, скорочення економічно активної частини населення, збільшення тягара на працездатне населення, тощо.

Окрім того, українські трудові мігранти часто зазнають порушень своїх прав за кордоном, які зокрема, включають в себе роботу без трудового договору; ненадання медичної допомоги; понаднормовий робочий час; не виплата; неоплачуваний випробувальний період, тощо. У цьому аспекті для України постає два гострих завдання: по-перше, захистити права українських працівників-мігрантів за кордоном; а по-друге, сприяти поверненню громадян України на Батьківщину.

З метою захисту прав українських трудових мігрантів за кордоном важливим є підписання двосторонніх угод з державами-членами ЄС про трудову діяльність та соціальний захист громадян України; угод про взаємне працевлаштування працівників; угод про працевлаштування та співробітництво у сфері трудової міграції, які мають подібні двосторонні зобов'язання держав.

Зокрема, в таких угодах держави, які приймають мігрантів, мають забезпечити їм правовий захист, захищаючи їх від зловживань з боку роботодавців, надаючи їм доступ до медичної допомоги, інформації, тощо. Окрім того, держави, які приймають мігрантів повинні надати проекти трудових договорів з метою ознайомлення до від'їзду закордон. При цьому, держави-походження зобов'язані контролювати потік мігрантів. Більше того, у разі виникнення питань щодо трудових правовідносин, сторони мають право звернутись до компетентних органів для отримання допомоги у вирішенні цих проблем. Ще одним позитивним моментом укладення таких угод є те, що сторони зазвичай визнають документи, необхідні для працевлаштування, не вимагаючи їх легалізації. Такі документи мають бути лише перекладені та завірнені на території держави виїзду.

Проте, станом на 2020 рік такі міждержавні угоди були укладені лише з такими державами-членами ЄС як: Королівство Іспанія [104], Литовська Республіка [100], Португальська Республіка [102], Міжурядові договори були укладені з Латвійською Республікою [107] та Республікою Польща [106]. Разом з тим, враховуючи позитивні аспекти укладення договорів про міжнародне співробітництво у сфері працевлаштування та трудової міграції доцільним було б активізувати роботу у цій сфері, що сприятиме захисту прав українських працівників-мігрантів, зокрема, у державах-членах ЄС.

З метою сприяння поверненню громадян України, обов'язковою складовою міграційної політики України має бути політика реінтеграції. Тривалий час це питання не було вирішено на законодавчому рівні і тільки з метою виконання п.2.2.2. Плану дій з лібералізації візового режиму, відповідно до якого Україні необхідно було розробити законодавство у сфері реінтеграції, почали з'являтися положення щодо регулювання цього питання. На сьогодні, ЗУ «Про зовнішню трудову міграцію» від 2015 року [35] встановлює необхідність повернення трудових мігрантів та членів їх сімей, визначаючи Міністерство соціальної політики України відповідальним за

реінтеграцію трудових мігрантів. Проте не чітким залишається механізм реалізації реінтеграції, зумовлюючи її низьку ефективність на практиці.

Наступною сферою співробітництва України з ЄС у міграційній сфері є регулювання візових відносин. З цього приводу І. Білас зазначив, що одним із ключових завдань у контексті інтеграції нашої країни до ЄС було запровадження безвізового режиму [5, с. 18]. Діалог щодо лібералізації візового режиму для України завершився через 10 років після підписання Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз. Після виконання критеріїв викладених у Плані дій щодо лібералізації візового режиму та позитивної оцінки ЄС, статус безвізового режиму для подорожей громадян України до ЄС був отриманий у 2017 році разом з підписанням Рішення про безвізовий режим між Україною та ЄС [48].

Право на безвізовий перетин кордону надається лише власниками біометричних паспортів, виданих Україною відповідно до стандартів Міжнародної організації цивільної авіації, про що зазначається у Регламенті 2018/1806 [301]. Окрім того, відповідно до Шенгенського кодексу про кордони, при перетині кордону громадяни мають надати документи, які підтверджують цілі поїздки, місце проживання, медичне страхування та наявність фінансових ресурсів, а також вони повинні мати намір повернення додому.

Відповідно до статистичних даних Державної прикордонної служби України у період між 2017 та 2018 роками безвізовим режимом скористалися 1 мільйон громадян України [17], що є досить високим показником. Водночас, запровадження безвізового режиму було позитивно сприйнято усіма 36 країнами Східного партнерства. М. Емерсон зазначає, що «це було найбільшим позитивним досягненням для обох сторін, як для України, у сенсі виконання умов ЄС, так і для самого ЄС, з огляду на крайню політичну чутливість усіх аспектів управління кордонами та міграційної політики» [21, с. 5].

Разом з тим, як зазначала Віцепрем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України з 2016 по 2019 роки Іванна Климпуш-Цинцадзе: «запровадження Європейським Союзом «безвізу» для України було цивілізаційним поверненням України додому – до Європи, куди ми належимо культурно, географічно, ментально» [3].

Проте слід зазначити, що безвізовий режим з ЄС може бути призупиненим, адже Європейський Союз погодився скасувати візи для українців в обмін на проведення державних реформ, особливо у сфері боротьби з корупцією. Щодо призупинення безвізового режиму, то ЄС має відповідний механізм, в рамках якого готуються регулярні звіти про дотримання всіх вимог. Регламент 2018/1806 [301] вимагає від Європейської Комісії контролювати постійне виконання третіми країнами вимог щодо лібералізації візового режиму та повідомляти про це принаймні раз на рік. Водночас, скасування реформ може призвести до позбавлення безвізового режиму з Європейським Союзом.

Своєю чергою, правовою основою для надання безвізового режиму на рівні ЄС було перенесення України із Додатку 1 до Додатку 2 Регламенту 2018/1806 [301], що встановлює перелік третіх країн, чії громадяни повинні мати візу при перетині зовнішніх кордонів, а також перелік третіх країн, громадяни звільнених від цієї вимоги. Це означає, що Україна на сьогодні знаходиться в переліку третіх країн, громадяни яких звільнені від візових вимог при в'їздах до ЄС.

У зв'язку з поглибленням євроінтеграційних процесів, доречно було б переглянути список Європейського Союзу, в якому громадяни третіх країн звільняються від вимоги мати візу при перетині кордону та відповідно, проаналізувати країни, з якими Україна має безвізовий режим.

Дослідивши це питання слід зазначити, що списки України щодо іноземних громадян, які потребують візу для перетину українського кордону, не співпадають зі списком ЄС. Зокрема, серед країн, з яких ЄС не вимагає віз для перетину кордону, а Україна вимагає відносяться: Барбадос, Венесуела,

Вануату, Гватемала, Гондурас, Гренада, Маврикій, Малайзія, Самоа, Сейшельські острови, Соломонові острови, Сінгапур, Тринідад і Тобаго, Тувалу. З метою поглиблення євроінтеграційних процесів, Україні необхідно буде у подальшій перспективі привести списки країн, громадяни, яких звільняються від візових зобов'язань у відповідність до списків ЄС.

Окрім того, в Угоді про асоціацію були також підтвержені зобов'язання щодо реадмісії. Угоди про реадмісію з ЄС підписуються в рамках Партнерства з мобільності. Відповідно, підписання Угод про реадмісію є однією з вимог надання лібералізації візового режиму для третіх країн та, зокрема, для України. При цьому, метою укладання угод про реадмісію є боротьба з нелегальною міграцією, що закріплено в статті 79 ДФЄС [182], а також в преамбулі Угоди між Україною та ЄС про реадмісію, що ще раз наголошує на важливості досягнення такої мети.

Угода про реадмісію між ЄС та Україною забезпечує комплексну основу співпраці сторін, шляхом запровадження швидких та ефективних процедур щодо ідентифікації та повернення осіб, які походять з однієї зі сторін та без дозволу проживають на території іншої сторони. При цьому, передача з України або повернення в Україну іноземця або особи без громадянства відбувається лише на підставі угод про реадмісію.

Основними положеннями Угоди про реадмісію є: 1) Україна та ЄС зобов'язуються без зайвої формальності прийняти власних громадян, які порушили умови перебування на території іншої сторони, а також громадян третіх країн та осіб без громадянства, передбачених Угодою про реадмісію; 2) при виникненні необхідності Договірні сторони мають дозволити транзит осіб до держави, яка не є Договірною стороною 3) встановлюються детальні правила щодо процедури реадмісії, включаючи засоби доведення громадянства стосовно громадян третіх країн та осіб без громадянства 4) витрати на транспортування та транзитний проїзд несе Запитуюча держава, яка може відшкодувати такі витрати за рахунок відповідної особи або третіх країн.

Починаючи з 1993 року Україна підписала низку реадмісійних угод з окремими державами-членами ЄС, а саме: з Угорщиною від 1993 року, Польщею від 1993 року, Словачією від 1993 року, Литвою від 1996 року, Молдовою від 1997 року, Латвією від 1997 року, Болгарією від 2001 року, Данією від 2007 року [101]. Тільки у 2007 році було укладено Угоду між Україною та ЄС про реадмісію [103]. При цьому, із набранням чинності Угоди між Україною та ЄС про реадмісію, угоди з окремими державами-членами ЄС та Україною, втратили свою чинність окрім угоди з Данією, яка згідно з Протоколом 22 до ДФЄС [182] відмовилася від участі у співпраці у галузі юстиції та внутрішніх справ, частиною якої є угоди про реадмісію, за винятком заходів, що стосуються Шенгенського законодавства.

З урахуванням того, що протягом 2019 року на території України було виявлено 12 864 нелегальних мігрантів, що на 14,9 % більше ніж в аналогічному періоді минулого року [17], актуальним для України є співробітництво у рамках реадмісійних угод. Зокрема, після підписання Угоди про реадмісію осіб від 2007 року з метою забезпечення її виконання відповідно до статті 15 було створено Спільний комітет з питань реадмісії.

Компетентними органами України, відповідальними за реалізацію міжнародних угод про реадмісію та уповноваженими на взаємодію один з одним та з компетентними органами інших договірних держав є: Державна міграційна служба України, як центральний компетентний орган та Адміністрація Державної прикордонної служби України.

З метою виконання положень міжнародних угод у сфері реадмісії в Україні було розроблене реадмісійне законодавство. Зокрема, в Україні процедура застосування реадмісії передбачена Інструкцією про порядок реалізації компетентними та уповноваженими органами України міжнародних угод про реадмісію осіб, яка затверджена наказом МВС України від 16.02.2015 року №158 [37] та Постановою КМУ від 03.09.2014 №394 «Про затвердження Правил оформлення і видачі посвідчення особи на повернення та його форми» [86].

Необхідно зазначити, що в практиці судів України помітна тенденція до все частішого посилання на Угоду про реадмісію між Україною та ЄС [103]. Наприклад, у Постанові Касаційного адміністративного суду від 19 листопада 2019 року №826/2430/18, в якій було, зокрема, розглянуто питання щодо визнання незаконним рішення ДМС України про реадмісію особи до Республіки Польща, зазначається, що реадмісія є важливим інструментом міжнародної співпраці щодо боротьби з нелегальною міграцією. Законодавство, що регулює питання реадмісії не ставить в залежність можливість вчинення дій з реалізації реадмісії від можливого оскарження особою Указу Президента України про припинення громадянства України. Не згода особи з рішенням, яким його позбавили громадянства та його оскарження в судовому порядку, не створює юридичних наслідків, що є правовою заборонаю для вчинення реадмісії [85].

Ще одним напрямком співробітництва України з ЄС у межах Угоди про асоціацію з метою боротьби з нелегальними мігрантами є інтегроване управління зовнішніми кордонами. Враховуючи співробітництво з ЄС у цій сфері в Україні було розроблено Стратегію інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року в Україні [96], а також затверджено план заходів на 2020-2022 роки з метою реалізації Стратегії. [77].

Варто зазначити, що розробка Стратегії відбувалось з урахуванням Регламенту 2016/16 ЄС про Європейську прикордонну та берегову охорону від 2016 року. Зокрема, Україна має намір і надалі поширювати співпрацю з Європейською прикордонною та береговою охороною під час проведення операцій та обміну інформацією; проведення аналізів ризику; підвищення рівня навчання персоналу. Загалом, серед стратегічних цілей співробітництва України з Європейською прикордонною та береговою охороною є розширення географії проведення спільних операцій.

З метою виконання Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року була створена Міжвідомча робоча група з питань інтегрованого управління кордонами [87], яка є тимчасовим консультативно-

дорадчим органом Кабінету Міністрів України, що проводить засідання не рідше ніж два рази на рік. Своєю чергою, до складу групи за згодою можуть входити представники міжнародних організацій та установ. У цьому контексті з метою обміну досвідом у сфері інтегрованого управління кордонами є доречним залучення представників Європейської прикордонної та берегової охорони до роботи групи, з яким Адміністрацією Державної прикордонної служби України була підписана Робоча домовленість щодо встановлення оперативного співробітництва від 2007 року.

Продовження і посилення співробітництва України з Європейською прикордонною та береговою охороною надасть ширші можливості у сферах: оцінки ризиків, підготовки фахівців відповідно до загальноєвропейських стандартів підготовки персоналу, адаптації системи охорони кордону України та інтеграції її у загальноєвропейську систему інтегрованого управління кордоном, розвитку сучасних технологій та систем спостереження.

Таким чином, проаналізувавши чинне законодавство та практику його застосування, необхідно виділити існування проблем у сфері управління міграцією. З метою забезпечення відповідності європейським стандартам законодавство України, пов'язане з міграцією, необхідно вдосконалювати. Концептуальна невизначеність української державної міграційної політики та відсутність дієвих механізмів її реалізації не дозволяє підвищити ефективність зусиль протидії таким явищам, як нелегальна міграція, відтік з України кваліфікованої робочої сили, низький рівень реінтеграції, тощо. Таким чином, відповідаючи на міграційні виклики та аналізуючи правове регулювання міграційних процесів України з Європейським Союзом, можна зробити наступні пропозиції щодо покращення співробітництва України з ЄС у межах міграційної політики:

- 1) Підвищувати обізнаність мігрантів про свої права за допомогою інформаційних кампаній, організованих державою, державними установами, профспілками та громадськими організаціями.

2) Сприяти укладенню договорів про міжнародне співробітництво у сфері працевлаштування та трудової міграції, що сприятиме захисту прав українських працівників-мігрантів, зокрема, у державах-членах ЄС.

3) Створити робочу групу в органах управління Асоціацією, яка б комплексно займалась питаннями міграції, та, зокрема, захістом трудових мігрантів.

4) З метою уникнення призупинення безвізового режиму продовжувати проведення державних реформ, спрямованих на боротьбу з корупцією, підвищення захисту прав людини, верховенства права та демократії.

5) Створити механізми для сприяння реінтеграції українців.

6) Стимулювати надходження інвестицій в економіку України, шляхом надання громадянства за інвестиції, а не лише дозвіл на імміграцію та посвідки на постійне місце проживання іноземця, що визначено ЗУ «Про імміграцію» від 2001 року.

7) Розробити імміграційний кодекс в Україні, який об'єднував би імміграційне законодавство, сприяв уникненню повторень в законах, комплексно врегулював міграційне законодавство з визначенням цілей та пріоритетів розвитку імміграційної політики. Адже регулювання міграційної політики в Україні на сьогодні має досить розгалужене законодавство, яке включає в себе, зокрема: ЗУ «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» 1994 року [34], ЗУ «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [29], ЗУ «Про громадянство України» 2001 року [31], ЗУ «Про імміграцію» [33]; ЗУ «Про закордонних українців» 2012 року [32]; ЗУ «Про зовнішню трудову міграцію» 2015 року [35].

Висновки до розділу 4

Викладене у розділі 4 дозволяє зробити такі висновки:

1. Досягнення основних цілей правового регулювання спільної імміграційної політики ЄС стає можливим у тому числі й завдяки добре

налагодженому співробітництву Європейського Союзу з третіми країнами. На сьогодні таке співробітництво відбувається у рамках Глобального підходу до міграції і мобільності від 2011 року, який охоплює розгалужену систему політичних, правових та фінансових інструментів, що окреслюють співробітництво з третіми країнами в галузі управління міграцією, кордонами та притулком.

2. Політичними інструментами співробітництва є: партнерства з мобільності; спільні порядки денні з міграції та мобільності; рамкові партнерства з міграції. Зокрема, рамкові партнерства з міграції є новим підходом до співробітництва ЄС з третіми країнами, які орієнтовані індивідуально на кожну країну, з урахуванням її ситуації та потреб. Разом з тим, з метою комплексного подолання корінних причин, які спричиняють нелегальну міграцію, важливим є і подальший розвиток співробітництва ЄС з третіми країнами з таких питань, як: інвестиції в молодь, професійна підготовка, безпекові питання, боротьба з тероризмом, вирішення гуманітарних питань.

3. Правовими актами співробітництва ЄС з третіми країнами в імміграційній сфері є: угоди про реадмісію, угоди про спрощення візового режиму, угоди про асоціацію, угоди про партнерство та співробітництво.

4. З метою полегшення повернення осіб, які незаконно проживають на території ЄС або незаконно перетнули кордон ЄС, Союз укладає з третіми країнами угоди про реадмісію. Такі угоди сприяють взаємному визнанню рішень між державами-членами ЄС; виробленню спільного понятійного апарату у цій сфері; покращенню оперативного співробітництва та технічної підтримки; створенню мереж офіцерів зв'язку з імміграційних питань у третіх країнах.

5. Враховуючи розгалужений понятійний апарат щодо повернення осіб, які незаконно проживають на території ЄС або які незаконно перетнули кордон ЄС, роз'яснено головні відмінності у термінах: «видача»,

«добровільний від'їзд», «добровільне повернення», «видалення», «повернення».

6. Угоди про спрощення візового режиму лежать в основі співпраці ЄС з третіми країнами в імміграційній сфері. Разом з тим, лібералізація візового режиму націлена на власників біометричних паспортів, які планують перебувати у ЄС не більше 90 днів протягом шести місяців.

7. З метою комплексного регулювання міграційних процесів, ЄС та держави-члени ЄС співпрацюють з третіми країнами беручи участь та ініціюючи механізми міждержавних консультацій з питань міграції. Територіально таке співробітництво охоплює країни Європи, Африки, Азії та Америки. У роботі проаналізовані характерні особливості співробітництва держав-членів ЄС з різними регіонами світу.

8. У рамках механізмів міждержавних консультацій з питань міграції держави-члени ЄС та держави різних регіонів світу узгоджують національну міграційну політику та налагоджують діалог з питань міграції, що зумовлює посилення міжнародного співробітництва у сфері міграції, що надзвичайно важливо в сучасному глобалізованому світі. Проте політичний характер співробітництва та нерегулярність зустрічей дещо знижують ефективність такого механізму.

9. Співробітництво України з Європейським Союзом у сфері реадмісії, лібералізації візового режиму, посилення взаємодії з Європейською прикордонною та береговою охороною, набрання чинності Угоди про асоціацію зумовлюють європеїзацію імміграційної політики України. У цьому контексті важливим є продовження розпочатих системних реформ, адаптація та імплементація права ЄС, неухильне дотримання стратегічного напрямку євроінтеграції. У подальшій перспективі, з метою набуття членства у Європейському Союзі, Україні необхідно буде, зокрема, узгодити списки країн з безвізовим режимом, які на сьогодні мають суттєві відмінності. Окрім того, з метою захисту прав українських працівників-мігрантів необхідно

активізувати укладення договорів про міжнародне співробітництво у сфері працевлаштування та трудової міграції.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та вирішення наукової проблеми, що полягає у з'ясуванні правового регулювання спільної імміграційної політики Європейського Союзу. Головні теоретичні, методологічні та практичні результати дослідження представлені у таких висновках:

1. Інтеграційні процеси у Європейському Союзі з плином часу призвели до створення спільної імміграційної політики ЄС, яка означає сукупність правових актів, виданих інституціями ЄС у сфері легальної імміграції, реадмісії та повернення, боротьби з нелегальною міграцією та торгівлею людьми. Питання щодо інтеграції іммігрантів є додатковою складовою спільної імміграційної політики, щодо них ЄС може приймати акти рекомендаційного характеру. Крім того, необхідно розмежовувати поняття спільної імміграційної політики ЄС та політики ЄС у сфері надання притулку.

2. Розвиток спільної імміграційної політики ЄС відбувався у чотири етапи. Перший етап (1951–1999 роки) відзначався регулюванням імміграційних питань на національному та міжурядовому рівнях. Характерним для другого етапу (1999–2009 роки), який розпочався з набуття чинності Амстердамського договору та тривав до набуття чинності Лісабонського договору 2009 року, було вироблення спільної імміграційної політики ЄС та перехід регулювання імміграційних питань на наднаціональний рівень. У рамках третього етапу (2009-2020), були здійснені чисельні спроби врегулювати величезні потоки нелегальних мігрантів та залучити легальних, що спричинило прийняття великої кількості нормативно-правових актів ЄС у цій сфері. Четвертий період розпочався у 2020 році у зв'язку зі спалахом коронавірусної інфекції. У цей час вперше за всю історію функціонування ЄС були масово закриті внутрішні та зовнішні кордони, а кількість іммігрантів знизилась до рекордно низьких показників.

3. Разом з тим, міграційні виклики, такі як брак висококваліфікованих робітників, сезонних працівників, не контрольовані потоки нелегальних мігрантів, не бажання мігрантів інтегруватись, наслідками чого, зокрема, стало вихід Об'єднаного Королівства Великої Британії та Північної Ірландії з ЄС, сплеск небезпечної вірусної інфекції COVID-19 та закриття кордонів є свідченням того, що Європейський Союз переживає один із найскладніших часів в історії європейської інтеграції, що спричиняє, *inter alia*, необхідність реформування спільної імміграційної політики.

4. Становлення спільної імміграційної політики ЄС здійснювалось поряд з еволюцією міжнародного міграційного права, яке заклало стандарти та напрямки розвитку міжнародно-правового регулювання імміграційних процесів у світі. Міжнародні нормативні акти містять зокрема положення про свободу пересування та підстави її обмеження. Протилежні погляди держав-членів ЄС на універсальні норми щодо міграції є свідченням низького рівня солідарності всередині Союзу.

5. З метою розв'язання імміграційних проблем, у ЄС недостатнім є формування цілей, пріоритетів та завдань в імміграційній сфері у рамках п'ятирічних програм, які почали створюватись з 1999 року. Остання така програма, прийнята у 2020 році також не містить стратегічних довгострокових цілей, які варто було б визначити Європейському Союзу.

6. Задля забезпечення ефективності та довершеності правового регулювання спільної імміграційної політики ЄС необхідним є належне застосування у цій сфері таких загальних принципів, як: принцип наділення повноваженнями, який включає в себе принципи субсидіарності та пропорційності; принцип недискримінації; принцип поваги до прав людини; принцип правової визначеності. Спільна імміграційна політика ЄС також має будуватись на спеціальних принципах, таких як: принцип солідарності, який означає обов'язок держав-членів ЄС імплементувати *acquis* ЄС в імміграційній сфері в національне законодавство; принцип безпеки, зміст якого полягає у недопущенні осіб, які незаконно перетинають кордон ЄС та

становлять загрозу публічному порядку, національній безпеці, охороні здоров'я чи міжнародним відносинам будь-якої з держав-членів, а також поверненні осіб, які незаконно перебувають на території держав-членів ЄС; принцип свободи ЄС приймати рішення про допуск громадянина третьої держави на свою територію, обмеженням якого може бути: право на возз'єднання сімей; право держав-членів ЄС встановлювати квоти для громадян третіх країн, які прямують до ЄС з метою працевлаштування; принцип сімейної єдності, який означає обов'язок ЄС допустити до своєї території громадян третіх країн, які є членами сімей громадян, не залежно від того коли виникли сімейні відносини – до чи після прибуття в державу; принцип інтеграції мігрантів у держави-члени ЄС, який полягає в тому, що мігранти мають знати мову, культурні та соціальні норми приймаючої держави, а також дотримуватись порядку та законів приймаючої країни, скласти інтеграційний тест.

7. Визначено, що практика Суду ЄС має принципове значення не тільки для правопорядку ЄС, але і для третіх країн, які з метою наближення та адаптації законодавства мають приділяти увагу рішенням Суду ЄС. Зокрема, Суд ЄС розглядає справи у таких сферах: 1) щодо управління кордонами; 2) візові питання; 3) питання щодо повернення громадян третіх країн, які незаконно перебувають на території ЄС, тощо.

8. Формування правового регулювання аспектів імміграційної політики ЄС відбувалось під впливом винесення рішень ЄСПЛ у рамках Ради Європи, оскільки всі держави-члени ЄС підпадають під юрисдикцію ЄСПЛ. Рішення ЄСПЛ забезпечили основоположні стандарти у ключових аспектах захисту прав мігрантів у Європі. При цьому, для правотворчої та правозастосовчої діяльності в Україні важливим є вивчення практики ЄСПЛ, зокрема, з огляду на ЗУ «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 2006 року, в якому наголошується на тому, що практика ЄСПЛ є джерелом права в Україні і може бути застосована судами України при розгляді справ.

9. З метою боротьби з нелегальною міграцією ЄС має повноваження щодо охорони зовнішніх кордонів та відновлення прикордонного контролю на внутрішніх кордонах. Охорона зовнішніх кордонів ЄС здійснюється, зокрема, через діяльність Європейської прикордонної та берегової охорони та європейської системи нагляду Євросур. У цьому аспекті, необхідним було б включення Євросур до системи Європейської прикордонної та берегової охорони, що покращить функціонування та розширить сферу його повноважень, сприятиме кращому виявленню, передбаченню та реагуванню на кризові ситуації на зовнішніх кордонах ЄС та в третіх країнах.

10. Визначено, що держави-члени ЄС мають право на тимчасове відновлення прикордонного контролю на внутрішніх кордонах в тому випадку, якщо було встановлено серйозну загрозу державній політиці або внутрішній безпеці. Зростаюча динаміка щодо відновлення прикордонного контролю на внутрішніх кордонах ЄС порушує свободу вільного руху у межах Шенгенського простору і ставить під загрозу саме його функціонування.

11. Ефективна реалізація спільної імміграційної політики ЄС можлива за умови налагодженого співробітництва ЄС з третіми країнами. Реалізація такого співробітництва можлива за допомогою політичних інструментів, а також у рамках правових актів. Політичними інструментами співробітництва ЄС з третіми країнами є: партнерства з мобільності; спільні порядки денні з міграції та мобільності; рамкові партнерства з міграції. Правовими актами співробітництва ЄС з третіми країнами в імміграційній сфері є: угоди про реадмісію, угоди про спрощення візового режиму, угоди про асоціацію, угоди про партнерство та співробітництво.

12. Враховуючи розгалужений понятійний апарат щодо повернення осіб, які незаконно проживають на території ЄС або які незаконно перетнули кордон ЄС, у роботі роз'яснено головні відмінності таких понять, як: «видача», «добровільний від'їзд», «добровільне повернення», «видалення», «повернення».

13. У рамках механізмів міждержавних консультацій з питань міграції держави-члени ЄС та держави різних регіонів світу узгоджують національну міграційну політику та налагоджують діалог з питань міграції, що зумовлює посилення міжнародного співробітництва у сфері міграції. Проте політичний характер співробітництва та нерегулярність зустрічей дещо знижують ефективність такого механізму.

14. Європеїзація імміграційної політики України була спричинена, зокрема, внаслідок співробітництва України з Європейським Союзом у сфері реадмісії, лібералізації візового режиму, посилення взаємодії з Європейською прикордонною та береговою охороною, набрання чинності Угоди про асоціацію. Разом з тим, задля поглибленого співробітництва доречним було б створення в органах управління Асоціації робочої групи, яка займалась би комплексно питаннями міграції. До того ж у подальшій перспективі, з метою адаптації законодавства України, Україні необхідно буде, зокрема, узгодити списки країн, які звільняються від вимоги мати візу для перетину кордону зі списками ЄС, які на сьогодні мають суттєві відмінності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абдулазіз та інші проти Сполученого Королівства від 1985 року
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_333#Text.
2. Абухмаїд проти України від 2017 URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-170285"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{).
3. «Безвіз» – це цивілізаційне повернення України до Європи URL: <https://eu-ua.org/novyny/ivanna-klympush-syncadze-bezviz-ce-cyvilizaciyne-rovernennya-ukrayiny-do-yevropy> (дата звернення: 12.06.2019).
4. Беседа Д. Міграційна криза в ЄС та її вплив на безпекову ситуацію в Україні. *Підприємство, господарство і право*. 2018. № 12. С. 299–303.
5. Білас І. Організаційно-правовий аналіз виконання плану дій з лібералізації візового режиму та Рішень Ризького Саміту у травні 2016 року. *European and Comparative Law Journal*. 2016. № 2. С. 18–36.
6. Богачова Л. Принципи європейського і національного права (порівняльно-правовий аналіз критеріїв класифікації). *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 26. С. 47–60.
7. Брайчевська О. Нью-Йоркська декларація про біженців і мігрантів: новий крок у вирішенні міграційних проблем на глобальному рівні. *Європейські та міжнародні підходи до захисту прав людини: матеріали регіон. наук.-практ. конф. (7 квітня 2017 р.)*. С. 117–121.
8. Вдовиченко О. Визначення компетенції ЄС за Лісабонським договором. *Юридична Україна*. 2011. № 5. С.106–110.
9. Вторая министерская конференция Пражского процесса. План действий на 2012–2016 годы. URL: <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/Action-Plan-2012-2016-ru.pdf>. (дата звернення: 06.06.2016).
10. Грицаєнко Л. Європейський Союз як організація sui generis. *Публічне право*. № 1. С. 82–87.

11. Гусаров К. Світовий досвід боротьби з нелегальною міграцією. 2017. URL: <http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/5031/1/%D0%93%D1%83%D1%81%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%86%D0%94%D0%A3%D0%A6%D0%97.pdf> (дата звернення: 07.07.2016).
12. Далеа проти Франції від 2010 року URL: <https://www.refworld.org/cases,ECHR,3deb8b834.html>.
13. Декларація Р. Шумана, 1950. URL: <https://www.robert-schuman.eu/ru/doc/questions-d-europe/qe-391-ru.pdf> (дата звернення: 07. 11.2016).
14. Декларація тисячелеття Організації Об'єдинених Націй: утверджена резолюцією 55/2 Генеральною Ассамблеєю від 08.09.2000 г. URL: https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_621?nreg=995_621&find=1&text=%F1%EE%EB%E8%E4%E0%F0%ED%EE%F1%F2%FC&x=0&y=0 (дата звернення: 09.12.2017).
15. Денисов В., Фалалєєва Л. Наднаціональність як правова реальність міжнародної інтеграції. *Право України*. 2018. № 1. С. 214–231.
16. Дергач А. Досвід країн ЄС в управлінні міграційними потоками. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. 2013. № 3. С. 247–252.
17. Державна прикордонна служба України. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/news/milyonniy-bezviz/> (дата звернення: 08.07.2018).
18. Договір про заснування європейського співтовариства з атомної енергії, 1957. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_027/page#Text (дата звернення: 09.06.2017).
19. Дрожжина С. Мультикультуралізм: теоретичні і практичні аспекти. *Політичний менеджмент*. 2008. № 3. С. 96–106.
20. Ель Гатет проти Швейцарії від 2016 року URL: <https://www.refworld.org/cases,ECHR,5836a1854.html>.
21. Емерсон М., Мовчан В. Поглиблення відносин між ЄС та Україною. Київ: CEPS, 2018. 258 с.

22. Європейська конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_307#Text.

23. Європейська правда. URL: <http://navigator.eurointegration.com.ua/tasks> (дата звернення: 09.10.2020).

24. Європейське право (Право Європейського Союзу): навч. посібник для підготовки до іспитів / за ред. І. Тетерчука. Київ: «Центр учбової літератури», 2013. 153 с.

25. Європейський Союз. Що це таке і що він робить. Київ: Представництво ЄС в Україні, 2018. URL: <https://eu-ua.org/sites/default/files/inline/files/pro.yesdf.pdf> (дата звернення: 10.11.2018).

26. Єдиний європейський акт 1986 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_028#Text. (дата звернення: 06.07.2017).

27. Загальна декларація прав людини 1948 року. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015 (дата звернення: 09.07.2018).

28. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2019 рік URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/yevropejska-integraciya/vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu/zviti-pro-vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu> (дата звернення: 05.07. 2020).

29. ЗУ «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 2012 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#Text>.

30. ЗУ «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 2006 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text>.

31. ЗУ «Про громадянство України» від 2001 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text>.

32. ЗУ «Про закордонних українців» від 2012 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1582-15#Text>.

33. ЗУ «Про імміграцію» від 2001 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2491-14#Text>.

34. ЗУ «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» від 1994 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3857-12#Text>.

35. ЗУ «Про зовнішню трудову міграцію» від 2015 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-VIII#Text>.

36. I.A.A. та інші проти Сполученого Королівства від 2016 року URL: <https://www.refworld.org/cases,ECHR,5a2fa56f4.html>.

37. Інструкція про порядок реалізації компетентними та уповноваженими органами України міжнародних угод про реадмісію осіб, затверджена наказом МВС України від 16.02.2015 року № 158 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0260-15#Text>.

38. Карта М. Панель Восточного партнерства по миграции и убежищу: последние события. URL: http://eapmigrationpanel.org/sites/default/files/rus_article_prof_carta_with_edits_clean_final_0.pdf (дата звернення: 05.11.2018).

39. Кебе та інші проти України від 2018 URL: <https://www.refworld.org/cases,ECHR,5898aa734.html>.

40. Конвенція МОП №143 про зловживання в галузі міграції і про забезпечення працівникам-мігрантам рівних можливостей, 1975 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_418#Text.

41. Конвенція про застосування Шенгенської угоди між урядами держав економічного союзу Бенілюкс, Федеративної Республіки Німеччини та Французької республіки про поступову відміну перевірок на спільних кордонах 1990 року. URL: <http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/schengen/schengenconv> (дата звернення: 09.11.2018).

42. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 08.05.2017).

43. Конституція України. Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 08.05.2020).

44. Кортукова Т. Влияние международного права на формирование общей иммиграционной политики Европейского Союза. *Leges si Viata*. 2019. № 2. С. 75–80.

45. Кортукова Т. Вплив практики Суду ЄС на формування спільної імміграційної політики. *Судова апеляція*. 2018. № 4. С. 100–111.

46. Кортукова Т. Договірний механізм спільної імміграційної політики Європейського Союзу. *Державно-правове регулювання суспільних відносин в умовах нових глобалізаційних викликів: вітчизняні та міжнародні реалії*: кол. монографія / за заг. ред. Ю. Л. Бошицького. Київ: Талком, 2019. Ч. 3. 4. С. 532–556.

47. Кортукова Т. Особливості правового регулювання ЄС у сфері легальної міграції та інтеграції мігрантів. *Fundamental and applied researches in practice of leading scientific schools*. 2019. № 4. С. 79–86.

48. Кортукова Т. Правове регулювання співробітництва України з Європейським Союзом у імміграційній сфері. *Наукові читання присвячені пам'яті В. М. Корецького*: зб. наук. праць (м. Київ, 2016 р.). Львів: «Галицька видавнича спілка», 2016. С. 170–176.

49. Кортукова Т. Правове регулювання спільної імміграційної політики в установчих договорах Європейського Союзу. *Сучасні проблеми правової системи України*: зб. матеріалів VIII Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 2016 р.). Львів: «Галицька видавнича спілка», 2016. С. 38–41.

50. Кортукова Т. Співробітництво ЄС з третіми країнами у сфері спільної імміграційної політики. *Часопис Київського університету права НАН України*. 2017. № 2. С. 287–292.

51. Костюченко Я. М. Правові засади асоціації у відносинах Європейського Союзу з третіми країнами й міжнародними організаціями та Україною [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11 / Костюченко

Ярослав Миколайович ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2020. 36 с.

52. Костюченко Я. Угода про асоціацію з ЄС у національному правопорядку України. *Підприємство, господарство і право*. 2019. № 6. С. 354–359.

53. Краєвська О. Горизонтальні політики ЄС у системі спільних політик ЄС. *Вісник Львівського університету*. 2017. № 42. С. 75–83.

54. Курунова Ю. О. Сучасна міграція як форма і чинник розвитку міжнародних економічних відносин в мовах глобальних трансформацій. *Економіка і управління в умовах глобальних трансформацій*: кол. Монографія / О. В. Горняк та ін.; за заг. ред. О. В. Горняк. Одеса: ОНУ імені І. І. Мечникова, 2013. С. 335–348.

55. Макаруха З. Зasadничі принципи заснування та розвитку простору свободи, безпеки та юстиції в рамках ЄС. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2009. № 84. С. 180–190.

56. Макаруха З. Правове регулювання актуальних проблем співробітництва України та ЄС у сфері свободи, безпеки та юстиції. *Право України*. 2010. № 6. С. 135–141.

57. Малиновська О. Міграційна політика Європейського Союзу: виклики та уроки для України. Київ: НІСД, 2014. 48 с.

58. Малиновська О. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії: монографія. Київ: НІСД, 2018. 472 с.

59. Малишев Б. Телеологічний спосіб тлумачення норм права: загальнотеоретичні аспекти. *Адвокат*. 2011. № 10. С. 7–14.

60. Мармазов В., Бураковський І., Гончарук А. Майбутнє відносин між Україною та ЄС: стратегічні рекомендації новому Уряду України. Інститут Схід-Захід, 2006. 40 с.

61. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 года. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_203 (дата звернення: 06.07.2018).

62. Механизмы межгосударственных консультаций по вопросам миграции. 2017. URL: https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ICP/RCP/2017/Brochure-Inter-State-Consultation-Mechanisms-on-Migration-Russian.pdf (дата звернення: 08.09.2018).

63. Михайлова О. Договори ЄС з третіми країнами та міжнародними організаціями. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2017. № 1. С. 27–30.

64. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 1966 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043?find=1&text=%EF%E5%F0%E5%F1%F3%E2#w11 (дата звернення: 07.08.2018).

65. Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права від 1966 року URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text.

66. Москаль Г. Система міжнародно-правових актів регулювання міграційних процесів. *Віче*. 2012. № 13. С. 42–44.

67. Муравйов В. Право Європейського Союзу. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 701 с.

68. Муравьев В.И. Международные организации – специфические субъекты международного права. К., 1990. С. 26.

69. Мусис Ніколас. Усе про спільні політики Європейського Союзу. Київ: К.І.С., 2005. 465 с.

70. Мушак Н. Шенгенське *acquis* у праві Європейського Союзу: дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2019. 438 с.

71. Ніццький договір про внесення змін та доповнень до Договору про Європейський Союз, Договорів про заснування Європейських Співтовариств та деяких пов'язаних з ними актів (2001/С80/01) URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_261#Text (дата звернення: 10.10.2018).

72. Олійник С. Поняття й сутність реадмісії осіб. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. № 4. С. 144–147.

73. Оснач О. Інститути та механізми модернізації міграційної політики: порівняльно-політологічний аналіз: автореф. дис. ... канд. політ. наук. Київ, 2018. 23 с.

74. Петров Р. А. Правова природа «Acquis» Європейського Союзу та його транспозиція у правові системи третіх країн: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2014. 38 с.

75. Петров Р. А. Транспозиция "acquis" Европейского Союза в правовые системы третьих стран: монография. Киев: Истина, 2011. 384 с.

76. План дій Україна-ЄС, 2005 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_693#Text.

77. План заходів на 2020–2022 роки щодо реалізації Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1409-2019-%D1%80?find=1&text=%D0%B1%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D0%B0#Text> (дата звернення: 06.07.2020).

78. Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика): монографія. Харків: Право, 2008. 240 с.

79. Поєдинок О. Інститут міжнародно-правового захисту прав біженців: місце у системі міжнародного права, сучасний стан і перспективи розвитку. *Альманах міжнародного права*. 2010. №2. С. 250–262.

80. Покровська А. Дискурс тероризму у французьких онлайн-ЗМІ. URL: http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/view/3136 (дата звернення: 06.07.2018).

81. Политика Европейского Союза в сфере интеграции иммигрантов. URL: <http://lawinrussia.ru/content/politika-evropeiskogo-soyuza-v-sfere-integratsii-immigrantov> (дата звернення: 08.08.2018).

82. Поліванова О. Особливості приєднання Європейського Союзу до Європейської конвенції щодо захисту прав людини і основоположних

свобод. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2014. № 1. С. 220–224.

83. Порядок денний асоціації, 2009 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_990#Text.

84. Посельський В. Конституційний устрій Європейського Союзу: навч. посібник. Таксон, 2005. 280 с.

85. Постанова Касаційного адміністративного суду від 19 листопада 2019 року №826/2430/18 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/85902361>.

86. Постанова КМУ від 03.09.2014 № 394 «Про затвердження Правил оформлення і видачі посвідчення особи на повернення та його форми»

87. Постанова КМУ від 30 січня 2019 р. № 83 «Про утворення міжвідомчої робочої групи з питань координації інтегрованого управління кордонами». URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-uegrovanogo-upravlinnya-kordonami> (дата звернення: 09.04.2020).

88. Построение миграционных партнерств. Пражская министерская конференция совместная декларация. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/about/ministerial-conferences> (дата звернення: 08.06.2018).

89. Потемкина О. Европейский Союз в борьбе с нелегальной иммиграцией. URL: http://alleuropa.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=1130 (дата звернення: 09.05.2018).

90. Право Європейського Союзу: навч. посібник / за ред. Р. А. Петрова. 4-те вид., змін. та допов. Київ: Істина, 2011. 370 с.

91. Рудік О. Концепція європеїзації: нові підходи у світлі подальшого розширення ЄС. *Theory and history of Public Administration*. № 3. 2018. С. 39–45.

92. Сааді проти Сполученого Королівства від 2008 року URL: <https://www.refworld.org/cases,ECHR,47a074302.html>.

93. Седеркопингский процесс. URL: <http://eapmigrationpanel.org/ru/archive/istoriya> (дата звернення: 07.05.2018).

94. Смирнова К. Джерела права Європейського Союзу: новітні тенденції розвитку. *Право України*. 2017. № 6. С. 90–97.

95. Стамбульська міністерська декларація. Партнерство по вопросам миграции в регионе Шёлкового пути. URL: https://www.budapestprocess.org/images/documents/Istanbul_Ministerial_Declaration_Silk_Routes_Partnership_RUS.pdf (дата звернення: 08.04.2018).

96. Стратегія інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року в Україні URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-%D1%80#Text>.

97. Стрельцова О. Загальні принципи права як джерело права Європейського Союзу. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/63930/55-Streltsov.pdf?sequence=1> (дата звернення: 06.05.2018).

98. Судоплатов П. Миграционные процессы и миграционная политика в странах Европейского Союза: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Москва, 2006. 29 с.

99. У Парламентській асамблеї Ради Європи закликають країни-члени не створювати нові перешкоди для мігрантів і біженців. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/2603466-u-pare-zaklikaut-kraini-evropi-ne-buduvati-muri-vid-migrantiv.html> (дата звернення: 05.06.2018).

100. Угода між КМУ та Урядом Литовської Республіки про працевлаштування та співробітництво у сфері трудової міграції URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/440_006-18#Text.

101. Угода між КМУ і Урядом Королівства Данія про реадмісію осіб URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/208_017.

102. Угода між Україною та Португальською Республікою про тимчасову міграцію громадян України для роботи в Португальській Республіці URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/620_006#Text.

103. Угода між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб 2008 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_851 (дата звернення: 02.07.2017).

104. Угода між Україною та Іспанією щодо врегулювання та упорядкування трудових міграційних потоків між двома державами URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/724_024#Text.

105. Угода між урядами держав економічного союзу Бенілюкс, Федеративної Республіки Німеччини та Французької республіки про поступову відміну перевірок на спільних кордонах 1985 року. URL: <http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/schengen/schengenagr> (дата звернення: 07.04.2017).

106. Угода між Урядом України та Урядом Республіки Польща про взаємне працевлаштування працівників URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616_026#Text.

107. Угода між Урядом України та Урядом Латвійської Республіки про трудову діяльність та соціальний захист осіб, які постійно проживають в Україні та Латвії і працюють на територіях обох держав URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/428_016#Text

108. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 09.06.2017).

109. Угода про партнерство і співробітництво від 1994 року URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_012#Text.

110. Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 № 1085/2010 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010#Text>.

111. Фастовець А. До питання про тлумачення права Європейського Союзу Судом справедливості Європейського Союзу в межах реалізації преюдиціальної юстиції. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 2. С. 320–322.

112. Фастовець А. Огляд факторів впливу на кількість преюдиціальних позовів держав-членів ЄС до Суду ЄС. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2015. № 126. С. 65–76.
113. Федорова А. Місце та роль соціальної політики в Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. *Право України*. № 8. 2015. С. 93–102.
114. Флагманская инициатива Восточного партнерства по Комплексному управлению границами. URL: <https://www.euneighbours.eu/ru/east/eu-in-action/projects/flagmanskaa-iniciativa-vostocnogo-partnerstva-po-kompleksnomu-0> (дата звернення: 07.08.2017).
115. Хартия основных прав Европейского Союза, 2000. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524 (дата звернення: 08.06.2018).
116. Чуєнко В. Правове регулювання статусу біженців в Європейському Союзі: сучасний стан і перспективи розвитку: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2018. 235 с.
117. Чулаєвська М. Перспективи співпраці України з ЄС у сфері міграції відповідно до Угоди про асоціацію. *Державне управління*. 2015. № 22. С. 144–147.
118. Шембрі та інші проти Мальти від 2017 року URL: <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/66297-13-schembri-v-malta-decyzja-europejskiego-522465880>
119. Шпакович О. Роль суду Європейського Союзу в становленні та розвитку європейського права. *Українсько грецький міжнародний науковий юридичний журнал «Порівняльно правові дослідження»*, 2009, № 1. С. 58–63.
120. Шпакович О. Співвідношення наднаціональності міжнародних організацій та суверенітету їхніх держав-членів. *Віче*. 2014. С. 28–32.
121. A new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration. URL: <https://ec.europa.eu/home-affairs/>

sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_external_aspects_eam_towards_new_migration_ompact_en.pdf (дата звернення: 07.05.2018).

122. A strengthened and fully equipped European Border and Coast Guard, 2018. URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-factsheet-coast-guard_en.pdf (дата звернення: 02.06.2019).

123. About the EU-IOM Joint initiative. URL: <https://migrationjointinitiative.org/about-eu-iom-joint-initiative> (дата звернення: 07.06.2018).

124. Accanico Y. Morocco: Wherever EU immigration policy rears its ugly head, violence and abuses follow. 2018. URL: <http://www.statewatch.org/analyses/no-334-morocco-migration-expulsions.pdf> (дата звернення: 26.01.2019).

125. Action Programme in favour of migrant workers and their families. URL: http://aei.pitt.edu/1278/1/action_migrant_workers_COM_74_2250 (дата звернення: 07.04.2019).

126. Advocate General Szpunar proposes that the Court should rule that the ‘Returns Directive’ must be applied to third-country national where internal border controls have been reinstated. URL: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-10/cp180156en.pdf> (дата звернення: 07.04.2019).

127. Agreement between the government of the Republic of Latvia and the government of Georgia on the readmission of persons, who do not fulfill conditions for entry or residence in the territory of the other state. URL: <https://m.likumi.lv/doc.php?id=186055> (дата звернення: 08.04.2019).

128. Amstutz M. Two Theories of Immigration. URL: <https://www.firstthings.com/article/2015/12/two-theories-of-immigration> (дата звернення: 06.04.2018).
129. Ghimis A. The EU's Labor Migration Policy: Recent developments and what more is needed. *Mediterranean Yearbook*. Brussels, 2016. P. 312–315.
130. Archer T. Europe's next step on its quest to be an "Area of Freedom, Security and Justice. *The Finnish Institute of International Affairs*. 2009. № 49. P. 1–7.
131. Asylum applications (non-EU) in the EU-28 Member States, 2006–2017. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics (дата звернення: 08.07.2018).
132. Asylum, Migration and Integration Fund. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund_en (дата звернення: 07.04.2018).
133. Balch A., Geddes A. Migration and the New Technological Borders of Europe. URL: https://www.pravo.unizg.hr/download/repository/Balch_and_Geddes.pdf (дата звернення: 08.04.2018).
134. Balleix C. From Lampedusa to the Post-Stockholm Programme: Difficult European solidarity in the field of migration. *European Policy Brief*. 2014. № 24. P. 1–11.
135. Balzacq T. Migration, orders and asylum trends and vulnerabilities in EU policy. *Centre for European Policy Studies*. 2005. P. 1–74.
136. Bazerkoska J. Making the most of the EU's external competences in the social affairs' area: the EU and the International Labour Organisation. *CYELP*. 2013. № 9. P. 119–142.
137. Besenyó J. Fences and Border Protection: The Question of Establishing Technical Barriers in Europe. *AARMS*. 2017. № 1. P. 77–87.

138. Betts A. The history of global migration governance. *Refugee Studies Centre*. 2017. № 122. P. 1–15.
139. Beverly W. The German Refugee “Crisis” after Cologne: The Race of Refugee Rights. *English Language Notes*. 2016. № 2. P. 77–92. URL: <https://hcommons.org/deposits/objects/hc:18610/datastreams/CONTENT/content> (дата звернення: 08.04.2018).
140. Bia M. Towards an EU Immigration Policy: Between Emerging Supranational Principles and National Concerns. *European Diversity and Autonomy Papers*. 2004. № 2. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/5078963.pdf> (дата звернення: 07.05.2018).
141. Bogdandy A. Founding Principles of EU Law A. Theoretical and Doctrinal Sketch. *Constitutional Law of the European Union*. 2010. № 12. P. 35–56.
142. Border controls in Europe's Schengen zone. URL: <http://www.infomigrants.net/en/post/8750/border-controls-in-europe-s-schengen-zone> (дата звернення: 06.08.2018).
143. Border fences and internal border controls in Europe. URL: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/55249.pdf> (дата звернення: 08.02.2018).
144. Brady H. EU migration policy: An A-Z. URL: <http://temaasyl2.episerverhotell.net/Documents/Organisationer/Ovriga/EU%20Migration%20Policy%20A-Z.pdf> (дата звернення: 06.08.2018).
145. Brocza S., Paulhart K. EU mobility partnerships: a smart instrument for the externalization of migration control. *Springer*. 2015. P. 1–7.
146. Bruycker P. Conflict and Compromise between Law and Politics in EU Migration and Asylum Policies. *Odysseus Annual Conference*. 2018. 86 p.
147. Building Migration Partnerships. Prague Ministerial Conference. Joint Declaration. URL: https://www.pragueprocess.eu/fileadmin/ppp/bmp_joint_declaration_en (дата звернення: 07.11.2017).

148. Building Walls Fear and securitization in the European Union. URL: https://www.tni.org/files/publication-downloads/building_walls_-_full_report_-_english.pdf (дата звернення: 07.04.2018).
149. Bunyan T. Trevi, Europol and the European state. URL: <https://www.statewatch.org/news/handbook-trevi.pdf> (дата звернення: 05.06.2018).
150. Buono L. From Tampere to The Hague and beyond: towards the Stockholm Programme in the area of freedom, security and justice. *Springer*. 2009. P. 333–342.
151. C-109/01. URL: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-109/01> (дата звернення: 08.02.2019).
152. C-127/08. URL: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-127/08> (дата звернення: 03.02.2019).
153. C-153/14. URL: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-153/14> (дата звернення: 07.10.2018).
154. C-203/03. Commission v Austria, 2005. URL: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=EN&num=C-203/03> (дата звернення: 07.02.2019).
155. C-638/16 PPU. URL: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=163877&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1597929> (дата звернення: 10.02.2019).
156. Carrera S. Implementation of EU Readmission Agreements Identity Determination Dilemmas and the Blurring of Rights. *Springer Briefs in Law*. 2016. 67 p.
157. Carrera S. The EU's Dialogue on Migration, Mobility and Security with the Southern Mediterranean. *Centre for European Policy Studies*. 2011. P. 1–24.
158. Carrera S. The Externalisation of the EU's Labour Immigration Policy: Towards mobility or insecurity partnerships? URL: <https://www.ceps.eu/publications/externalisation-eu%E2%80%99s-labour->

immigration-policy-towards-mobility-or-insecurity (дата звернення: 06.11.2018).

159. Carrera S., Hertog L. Whose Mare? Rule of law challenges in the field of European border surveillance in the Mediterranean. *CEPS*. 2015. № 79. P. 1–28.

160. 152/73. URL: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=88644&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3745094> (дата звернення: 16.02.2019).

161. C-45/12. URL: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=c-45/12> (дата звернення: 18.02.2019).

162. Case of Hirsi Jamaa v. Italy URL: <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-hirsi-jamaa-and-others-v-italy-gc-application-no-2776509> (дата звернення: 22.02.2019).

163. Caviedes A. European Integration and the Governance of Migration. *Journal of Contemporary European Research*. 2016. № 1. P. 552–565.

164. Christina B. Migration and Mobility in the European Union. Great Britain, 2011. 250 p.

165. C-579/13, P, S v Commissie Sociale Zekerheid Breda, College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amstelveen. URL: https://www.asylumlawdatabase.eu/sites/default/files/alldfiles/C_579_13%20P%20and%20S_0.pdf (дата звернення: 26.02.2019).

166. CJUE case law. URL: <http://www.europeanmigrationlaw.eu/en/caselaw/cjeu> (дата звернення: 26.02.2019).

167. Collet E. Future EU policy development on immigration and asylum: Understanding the challenge. *Policy Brief Series*. 2014. № 4. P. 1–12.

168. Collett E. Facing 2020: developing a new European Agenda for immigration and asylum policy. *MPI Europe Policy Brief*. 2013. № 1. P. 1–8.

169. Collett E. The European Union's Stockholm Program: Less Ambition on Immigration and Asylum, but More Detailed Plans. *Migration Information Source*. 2010. P. 1–8.

170. Collett E., Ahad A. EU Migration Partnerships: A work in progress. *Migration Policy Institute*. 2017. 50 p.

171. Collyer M. Euro-African Relations in the Field of Migration. *Panorama*. 2009. P. 281–285.

172. Commission Recommendation (EU) 2017/1804 of 3 October 2017 on the implementation of the provisions of the Schengen Borders Code on temporary reintroduction of border control at internal borders in the Schengen area.

URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32017H1804> (дата звернення: 07.07.2018).

173. Communication from the Commission on Policy priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals. URL: http://www.agri-migration.eu/docs/Commission_on_policy_priorities_illegal_immigration_of_third_country_nationals_2006 (дата звернення: 08.05.2018).

174. Communication from the Commission on a New Pact on Migration and Asylum, 2020. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1601287338054&uri=COM%3A2020%3A609%3AFIN> (дата звернення: 08.05.2018).

175. 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, 2003. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0336:FIN:EN:PDF> (дата звернення: 09.04.2018).

176. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social committee and the Committee of the Regions - A Common Agenda for Integration - Framework for

the Integration of Third-Country Nationals in the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:52005DC0389> (дата звернення: 06.05.2018).

177. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20190306_com-2019-126-report_en.pdf (дата звернення: 09.10.2018).

178. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social committee and the Committee of the Regions action plan on the integration of third country nationals, 2016. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_action_plan_integration_third-country_nationals_en.pdf (дата звернення: 08.11.2018).

179. Communication from the Commission to the European Parliament, the European council, the Council and the European Investment Bank on Establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_external_aspects_eam_towards_new_migration_omprac_en.pdf (дата звернення: 06.11.2018).

180. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council COVID-19: Temporary Restriction on Non-Essential Travel to the EU. 2020. URL: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/EN/COM-2020-115-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF> (дата звернення: 06.09.2020).

181. Comparative Study of the Laws in the 27 EU Member States for Legal Immigration. URL: http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_16.pdf (дата звернення: 08.09.2018).

182. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the function of the European Union, 2007. URL: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%206655%202008%201NIT> (дата звернення: 08.08.2017).

183. Council decision authorising the Commission to approve, on behalf of the Union, the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration in the area of immigration policy. URL: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-168-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF> (дата звернення: 03.02.2019).

184. Council Directive 2001/40/EC of 28 May 2001 on the mutual recognition of decisions on the expulsion of third country nationals. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32001L0040> (дата звернення: 06.06.2018).

185. 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. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32001L0051> (дата звернення: 06.07.2018).

186. Council Directive 2002/90/EC of 28 November 2002 defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32002L0090> (дата звернення: 07.08.2018).

187. Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32003L0109> (дата звернення: 07.09.2018).

188. Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32003L0086> (дата звернення: 05.05.2018).

189. 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. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32004L0081> (дата звернення: 04.06.2018).

190. Council Directive 2005/71/EC of 12 October 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purposes of scientific research. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32005L0071> (дата звернення: 04.03.2018).

191. Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32009L0050> (дата звернення: 04.06.2018).

192. Council Regulation 1030/2002 of 13 June 2002 laying down a uniform format for residence permits for third-country nationals. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32002R1030> (дата звернення: 06.02.2019).

193. Council Regulation 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32004R2007> (дата звернення: 08.06.2018).

194. Council Regulation 377/2004 of 19 February 2004 on the creation of an immigration liaison officers network. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32004R0377> (дата звернення: 08.07.2018).

195. Council Regulation 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement.

URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32001R0539> (дата звернення: 07.04.2018).

196. Declaration of the Ministerial Conference of the Khartoum Process, 2014. URL:

https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ICP/RCP/2016/declaration-of-the-ministerial-conference-of-the-khartoum-process.pdf (дата звернення: 09.06.2018).

197. Delivet P. Schengen, thirty years on: Results, Realities, Challenges. *European issues*. 2015. № 361. P. 1–9.

198. Directive 2016/801 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of research, studies, training, voluntary service, pupil exchange schemes or educational projects and au pairing. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32016L0801> (дата звернення: 02.02.2019).

199. Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32008L0115> (дата звернення: 08.04.2018).

200. 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. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32009L0052> (дата звернення: 09.04.2019).

201. Directive 2014/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the conditions of entry and stay of third-country

nationals for the purpose of employment as seasonal workers. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.094.01.0375.01.ENG (дата звернення: 08.05.2019).

202. Directive 2014/66/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the conditions of entry and residence of third-country nationals in the framework of an intra-corporate transfer. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1408605420964&uri=CELEX:32014L0066> (дата звернення: 02.07.2019).

203. Dover R. Towards a Common EU Immigration Policy: a Securitization Too Far. URL: https://www.researchgate.net/publication/247499902_Towards_a_Common_EU_Immigration_Policy_a_Securitization_Too_Far (дата звернення: 03.06.2018).

204. Due O. The Impact of the Amsterdam Treaty upon the Court of Justice. 1998. № 22. P. 48–71.

205. Dumas P. Goldner Lang I. EU Mobility Regimes and Visa Policy towards ENP Countries. *Migration Policy Centre*. 2015. № 79. P. 1–24.

206. Duties of States towards refugees and migrants under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. URL: <https://www.refworld.org/docid/5bbe0bc04.html> (дата звернення: 05.08.2018).

207. Eastern Partnership Panel on Migration, Mobility and Integrated Border Management. URL: http://collections.internetmemory.org/haeu/content/20160313172652/http://eeas.europa.eu/eastern/platforms/index_en.htm (дата звернення: 04.04.2018).

208. Enforcement of immigration legislation statistics. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Enforcement_of_immigration_legislation_statistics (дата звернення: 05.09.2019).

209. Eszter Szabó É. Fencewalls from the Iron Curtain to the US and Hungarian Border Barriers and the Emergence of Global Walls. *Review of International American Studies*. 2018. № 1. P. 83–111.

210. Ethiopia action and progress under the migration Partnership Framework June 2016 – June 2017. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_work_under_partnership_framework_with_ethiopia.pdf (дата звернення: 06.07.2018).
211. EU-IOM Joint Initiative for Migrant Protection and Reintegration. URL: <http://migrationjointinitiative.org/> (дата звернення: 04.08.2018).
212. Eurobarometer Special Surveys, 2019. URL: https://ec.europa.eu/europeaid/special-eurobarometer-eu-citizens-and-development-cooperation-2019_en (дата звернення: 05.08.2019).
213. Europe Integration Action Plan of Third-Country Nationals launched. URL: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/europe-integration-action-plan-of-third-country-nationals-launched> (дата звернення: 08.08.2019).
214. European Border and Coast Guard: Launch of first ever joint operation outside the EU. URL: https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-2591_en.htm EU (дата звернення: 05.07.2019).
215. European Border and Coast Guard. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/factsheets/docs/a_european_border_and_coast_guard_en.pdf (дата звернення: 07.07.2019).
216. European Council conclusions on migration, 20 October 2016. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/10/20/european-council-conclusions-migration/> (дата звернення: 08.10.2018).
217. European Parliament resolution of 14 January 2009 on the situation of fundamental rights in the European Union. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2009-0019&language=EN&ring=A6-2008-0479> (дата звернення: 08.02.2019).

218. Evaluation of the Implementation of the Prague Process Action Plan 2012–2016. URL: <https://www.pragueprocess.eu/phocadownload/Evaluation%20Report%20PP%20AP%20EN%20web.pdf> (дата звернення: 24.06.2018).
219. Faure R., Gavas M., Knoll A. Challenges to a comprehensive EU migration and asylum policy. 2015. URL: http://collections.internetmemory.org/haeu/20160313172652/http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/pdf/riga/20150518_flagship_ibm.pdf (дата звернення: 26.08.2018).
220. Free Movement and Schengen: A No Borders Europe. URL: <https://europeanmovement.eu/free-movement-and-schengen-a-no-borders-europe/> (дата звернення: 25.06.2018).
221. García Andrade P. EU cooperation with third countries in the field of migration. Civil Liberties, Justice and Home Affairs. 2015. 144 p.
222. Goldner Lang I. Towards “Judicial Passivism” in EU Migration and Asylum Law? *Preliminary Thoughts for the Final Plenary Session of the 2018 Odysseus Conference*. 2018 URL: <https://eumigrationlawblog.eu/towards-judicial-passivism-in-eu-migration-and-asylum-law-preliminary-thoughts-for-the-final-plenary-session-of-the-2018-odysseus-conference/>
223. GCM – 4TH round of negotiations: In-depth discussion on International Cooperation. URL: https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/eu_proposal_on_international_cooperation.pdf (дата звернення: 26.05.2018).
224. Giannakopoulos A. Solidarity in the European Union: Challenges and Perspectives. *Center for International and Regional Studies*. 2017. 134 p.
225. Gianpiero Dalla, Zuanna Christopher, Hein Ferruccio Pastore. Migration and Political Challenges in Times of Crisis in the EU. URL: <https://population-europe.eu> (дата звернення: 21.07.2018).

226. Givens T., Luedtke A. The Politics of European Union Immigration Policy: Institutions, Saliency, and Harmonization. *The Policy Studies Journal*. 2004. № 1. P. 145–165.
227. Glencross A. What Makes the EU Viable?: European Integration in the Light of the Antebellum US Experience. 2009. 232 p.
228. Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. URL: <https://undocs.org/A/CONF.231/3> (дата звернення: 22.08.2019).
229. Gour J. EU Policies on Mixed Migration Flows in the Mediterranean Sea. *European Union Centre in Singapore*. 2015. № 13. P. 1–18.
230. Green paper on a community return policy on illegal residents. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52002DC0175> (дата звернення: 23.05.2019).
231. Gruszczak A. III filar Unii Europejskiej po Tampere: wnioski i perspektywy. URL: https://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/3-2000_Gruszczak.pdf (дата звернення: 07.11.2018).
232. Guild E. The Area of Freedom, Security and Justice. Ten years on successes and future challenges under the Stockholm programme. Brussels. 2010. 97 p.
233. Guild E., Grant S. What role for the EU in the UN negotiations on a Global Compact on Migration? *CEPS*. 2017. № 5. P. 1–16.
234. Gyeney L. Legal Migration to the European Union with special regard to the right to respect family life. *Budapest*. 2011. P. 21–34.
235. I.M. v France, Application No. 9152/09. URL: <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-im-v-france-application-no-915209-0> (дата звернення: 20.07.2018).
236. Immigration law enforcement in the EU – figures for 2018. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20190712-1?inheritRedirect=true&redirect=%2Feurostat%2F> (дата звернення: 07.06.2019).

237. Inter-State Consultation Mechanisms on Migration. URL: <https://www.iom.int/inter-state-consultation-mechanisms-migration> (дата звернення: 05.10.2018).
238. IOM and EU. URL: <http://eea.iom.int/iom-and-eu> (дата звернення: 02.10.2017).
239. IOM Glossary. URL: <https://www.iom.int/glossary-migration-2019> (дата звернення: 02.10.2017).
240. IOM History. URL: <https://www.iom.int/iom-history> (дата звернення: 05.06.2018).
241. Irimie C. Multiculturalism and Europe: a crisis of policy? URL: <https://old.upm.ro/ldmd/LDMD-01/Hst/Hst%2001%2020.pdf> (дата звернення: 07.06.2018).
242. Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, 2009. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107589 (дата звернення: 29.05.2017).
243. Joint Declaration on a Common Agenda on Migration and Mobility between the Federal Democratic Republic of Ethiopia and the European Union and its Member States. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/international-affairs/general/docs/eu_ethiopia_agreement_on_migration_and_mobility_en.pdf (дата звернення: 04.06.2018).
244. Joint Declaration on a Common Agenda on Migration and Mobility between the Federal Republic of Nigeria and the EU and its Member States. URL: http://eeas.europa.eu/archives/delegations/nigeria/documents/page_content/eu-ng-jd_en.pdf (дата звернення: 21.05.2018).
245. Jonjić T. Immigration in the EU: policies and politics in times of crisis 2007–2012. URL: <https://www.eui.eu/Projects/EUDO/Documents/2012/Publications/EUDOReport5.pdf> (дата звернення: 02.08.2018).

246. Kadlubovich A. Visa Policy as an Instrument of EU External Governance? The Case of Belarus. *Institute for European Integration*. 2013. P. 1–43.
247. Kasperek B. Migration politics and policies in the European Union. URL: https://www.rosalux.eu/fileadmin/user_upload/Publications/migration_politics_kasperek.pdf (дата звернення: 08.09.2018).
248. Konstadinides T. Customary international law as a Source of EU Law: A Two Way Fertilization Route. *Yearbook of the European Law*. 2016. № 1. P. 513–532.
249. Krijtenburg M. Schuman's Europe: his frame of reference. Leiden University. 2012. P. 11–22.
250. Kucuk E. The Principle of Solidarity and Fairness in sharing Responsibility: More than Window Dressing? *European Law Journal*. 2016. № 22. P. 448–469.
251. Latoszek E., Kłos A. The Eastern Partnership as a New Form of the European Union's Cooperation with the Third Countries. *Warsaw School of Economics*. 2016. № 4. P. 177–194.
252. Launch of the EU-LAC Structured Dialogue on Migration. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/108821.pdf (дата звернення: 20.08.2017).
253. Lavenex S. Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control. *West European Politics*. 2006. № 2. P. 329–350.
254. Laws for Legal Immigration in the 27 EU Member States. *International Migration Law*. 2009. URL: http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_16.pdf (дата звернення: 09.04.2018).
255. Lenaerts K. The Kadi Saga and the Rule of Law within the EU. *SMU Law Review*. № 4. P. 707–715.
256. Maldini P., Takahashi M. Refugee Crisis and the European Union: Do the Failed Migration and Asylum Policies Indicate a Political and

Structural Crisis of European Integration? *Communication Management Review*. 2017. № 2. P. 54–71.

257. Mali action and progress under the migration Partnership Framework June 2016 – June 2017. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_work_under_partnership_framework_with_mali.pdf (дата звернення: 20.04.2019).

258. Management of the External Borders. URL: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_4.2.4.pdf (дата звернення: 28.04.2019).

259. Manual on readmission, 2010. URL: https://publications.iom.int/system/files/pdf/manual_on_readmission1_en.pdf (дата звернення: 08.02.2019).

260. Marieke A. Relation EU-ILO Cooperation or conflict? *Dongen*. 2011. 110 p.

261. Martin S. The legal and normative framework of international migration. *Institute for the Study of International Migration*. 2005. P. 1–41.

262. Mazylyis L. Europeanization of Asylum Policy. *Вісник ОНУ ім. І. Мечнікова*. 2013. № 2. С. 104–109.

263. Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 of the Schengen Borders Code. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf (дата звернення: 28.04.2019).

264. Migrant integration policy index 2015. URL: <http://www.mipex.eu/key-findings> (дата звернення: 28.07.2018).

265. Migration trends in South America. URL: https://cimal.iom.int/sites/default/files/Report_Migration_Trends_South_America_EN.pdf (дата звернення: 26.06.2019).

266. Mobility partnership. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/eastern-partnership/mobility-partnerships-visa-facilitation-and-readmission-agreements_en (дата звернення: 23.06.2018).
267. Morehaus C. Irregular migration in Europe. *Migration Policy Institute*. 2011. P. 1–17.
268. Mediterranean Transit Migration Dialogue. URL: https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ICP/RCP/2015/2015-Global-RCP-MTM-Statement.pdf (дата звернення: 08.09.2019).
269. New York Declaration for Refugees and Migrants. 2016. URL: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1 (дата звернення: 08.03.2019).
270. Newland K. The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: An Unlikely Achievement. *International Journal of Refugee Law*. 2018. № 4. P. 657–660.
271. Niger action and progress under the migration Partnership Framework June 2016 – June 2017. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_work_under_partnership_framework_with_niger.pdf (дата звернення: 08.05.2019).
272. Nigeria action and progress under the migration Partnership Framework June 2016 – June 2017. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_work_under_partnership_framework_with_nigeria.pdf (дата звернення: 28.05.2019).
273. Nold J. Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v Commission of the European Communities. Case 4-73. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61973CJ0004> (дата звернення: 28.09.2019).
274. Open letter Hague Programme, Amnesty International. URL: http://www.amnesty.eu/static/documents/Open_Letter_Hague_Programme.pdf (дата звернення: 27.09.2018).

275. Opinion 2/13 of the Court 18 December 2014. URL: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?doclang=EN&text=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=160882&occ=first&dir=&cid=240894>

(дата звернення: 21.08. 2019).

276. Päivi L., Roman P. Between ‘Common Values’ and Competing Universals – The Promotion of the EU's Common Values Through the European Neighbourhood Policy. *European Law Journal*. 2009. № 5. P. 654–671.

277. Papagianni G. EU Migration Policy. *European Immigration*. P. 377–388.

278. Partnership and Cooperation Agreements (PCAs): Russia, Eastern Europe, the Southern Caucasus and Central Asia. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:r17002> (дата звернення: 21.08.2019).

279. Pascouau Y. The future of the area of freedom, security and justice Addressing mobility, protection and effectiveness in the long run. *The King Baudouin Foundation*. 2014. P. 1–40.

280. Peers S. The next multi-year EU Justice and Home Affairs programme Views of the Commission and the Member States. URL: <http://www.statewatch.org/analyses/no-238-new-jha-programme.pdf>. (дата звернення: 07.04.2018).

281. Peers S. The Reform of Frontex: Saving Schengen at Refugees’ Expense? 2015. URL: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2015/12/the-reform-of-frontex-saving-schengen.html> (дата звернення: 28.07.2018).

282. Peers S. Towards a Common Immigration Policy. *European Journal of Migration and Law*. 2012 № 14. P. 33–61.

283. Platonova A., Urso G. Asian Immigration to the European Union, United States and Canada: An Initial Comparison. *Journal of Global Policy and Governance*. 2013. № 2. P. 143–156.

284. Popescu Ljungholm D. Preventing Illegal Migration in Romania. 2014. P. 741–745.

285. Population structure and ageing. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_structure_and_ageing#Past_and_future_population_ageing_trends_in_the_EU (дата звернення: 23.02.2019).
286. Proposal for a Council Directive on the collaboration between the member states to combat illegal migration and illegal employment. URL: http://aei.pitt.edu/30655/1/P_32_78 (дата звернення: 28.04.2018).
287. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard, 2018. URL: [http://www.europeanmigrationlaw.eu/documents/COM\(2018\)631-Regulation%20on%20the%20European%20Border%20and%20Coast%20Guard.PDF](http://www.europeanmigrationlaw.eu/documents/COM(2018)631-Regulation%20on%20the%20European%20Border%20and%20Coast%20Guard.PDF) (дата звернення: 28.07.2019).
288. Proposals by Hungary to the UN's Global Compact on Migration. URL: <https://ensz-newyork.mfa.gov.hu/assets/91/89/30/afcdcd20c5314d7d87fd4f3874e36932e7bb016f.pdf> (дата звернення: 27.09.2019).
289. Protocol (No 3) on the statute of the Court of Justice of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A12008E%2FPRO%2F03> (дата звернення: 08.04.2018).
290. Protocol on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/protocol_no_2_on_the_application_of_the_principles_of_subsidiarity_and_proportionality_dec2004_en.pdf (дата звернення: 23.05.2018).
291. Rabat Process Report, 2017. URL: <https://www.rabat-process.org/en/in-action/publications> (дата звернення: 09.09.2018).
292. Raúl H. The Impact of Visa Liberalisation in Eastern Partnership Countries, Russia and Turkey on Trans-Border Mobility. *Centre for European Policy Studies*. 2014. № 63. P. 1–22.
293. Regulation (EC) No 1931/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 laying down rules on local border traffic at

the external land borders of the Member States and amending the provisions of the Schengen Convention. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32006R1931> (дата звернення: 27.06.2018).

294. Regulation (EC) No 1987/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32006R1987> (дата звернення: 18.06.2017).

295. Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32006R0562> (дата звернення: 03.04.2018).

296. Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32009R0810> (дата звернення: 24.03.2019).

297. Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams and amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the tasks and powers of guest officers. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2007/863/oj> (дата звернення: 08.02.2019).

298. Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1624> (дата звернення: 24.03.2019).

299. Regulation (EU) 2016/1953 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2016 on the establishment of a European travel document for the return of illegally staying third-country nationals, and repealing the Council Recommendation of 30 November 1994. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32016R1953> (дата звернення: 25.06.2018).

300. Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32016R0399> (дата звернення: 28.05.2018).

301. Regulation (EU) 2018/1806 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32018R1806#ntr7-L_2018303EN.01005401-E0007 (дата звернення: 27.06.2019).

302. Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624 URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R1896&from=bg>.

303. Regulation (EU) No 1052/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 establishing the European Border Surveillance System (Eurosur). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1052> (дата звернення: 27.06.2019).

304. Regulation (EU) No 1168/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the

European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32011R1168> (дата звернення: 04.06.2018).

305. Regulation (EU) No 656/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing rules for the surveillance of the external sea borders in the context of operational cooperation coordinated by the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0656&from=EN> (дата звернення: 17.06.2018).

306. Request for a preliminary ruling from the Cour de cassation (France) lodged on 21 July 2017, Case C-444/17. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62017CN0444#document1> (дата звернення: 03.08.2019).

307. Reslow N. EU «Mobility» Partnerships: An Initial Assessment of Implementation Dynamics. *Politics and Governance*. 2015. № 2. P. 117–128.

308. Resolution adopted by the General Assembly [on the report of the Third Committee 57/213. Promotion of a democratic and equitable international order. URL: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/57/213 (дата звернення: 05.02.2019).

309. Resolution adopted by the General Assembly on 23 December 2003 № 58/208. International migration and development. URL: http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_58_208.pdf (дата звернення: 05.06.2018).

310. Return and readmission. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en (дата звернення: 05.06.2019).

311. Rodriguez C. Seeking Asylum in the European Union: Is the Spirit of Tampere Present in New Legislation? URL: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/asylum-eu-20040601.pdf> (дата звернення: 06.07.2019).
312. Rome Declaration. URL: <https://www.rabat-process.org/images/RabatProcess/Documents/declaration-programme-rome-ministerial-conference-rome-2014-rabat-process.pdf> (дата звернення: 01.04.2017).
313. Rules of Procedure of the Court of Justice. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32012Q0929\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32012Q0929(01)) (дата звернення: 06.08.2018).
314. Saddiki S. Ceuta and Melilla Fences: a EU Multidimensional Border? 2014. P. 1–19.
315. Sanchez-Alonso B. The age of mass migration in Latin America. *The Economic History Review*. 2019. № 1. P. 3–31.
316. Sassen S. The de facto Transnationalizing of Immigration Policy. Challenge to the nation-state: Immigration in the Western Europe and the U.S. Oxford univ. Press. 1998. 59 p.
317. Schain M. The State Strikes Back: Immigration Policy in the European Union. *The European Journal of International Law*. 2009. № 1. P. 93–109.
318. Senegal action and progress under the migration Partnership Framework June 2016 – June 2017. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_work_under_partnership_framework_with_senegal.pdf (дата звернення: 07.05.2018).
319. Speech by Jacques Delors, 9 September 1985. URL: https://www.cvce.eu/content/publication/2001/10/19/423d6913-b4e2-4395-9157-fe70b3ca8521/publishable_en.pdf (дата звернення: 03.06.2017).
320. Stalker P. Migration Trends and Migration Policy in Europe. 2002. № 5. P. 151–179.

321. State of the Union Address by President von der Leyen at the European Parliament Plenary, 2020. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH_20_1655 (дата звернення: 05.10.2020).
322. Statement by Germany on Human rights of all migrant. URL: https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/ts6_germany_p1.pdf (дата звернення: 05.08.2018).
323. Statement by Italy on Human rights of all migrant URL: https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/otaly_ts3_p2.pdf (дата звернення: 04.06.2018).
324. Statement by the Republic of Bulgaria on Human rights of all migrant. URL: https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/bulgaria_statement_panel_1.pdf (дата звернення: 08.08.2018).
325. Stern M. The Khartoum Process: Critical Assessment and Policy Recommendations. *Instituto Affari Internazionali*. 2015. P. 1–19.
326. Stevens J. The case law of the European Convention on Human Rights relating to immigration, asylum and extradition. Immigration law Practitioners Association. 1992. 236 p.
327. Structures, work programmes and the Trevi “acquis”. URL: <https://www.statewatch.org/semDOC/assets/files/keytexts/ktch1.pdf> (дата звернення: 06.07.2018).
328. Takle M. The Treaty of Lisbon and the European Border Control Regime. *Journal of Contemporary European Research*. 2012. № 3. P. 280–299.
329. Tampere European Council, 15 and 16 October 1999. URL: <http://www.refworld.org/docid/3ef2d2264.html> (дата звернення: 06.04.2018).
330. Teemu T. The new Frontex and the Future of Schengen. The Finnish Institute of International Affairs. 2017. P. 1–8.
331. Teodorescu L. Ambition versus reality: partnering with our neighbours on migration. *European View*. 2017. P. 121–130.

332. The Africa-EU strategic partnership. A Joint Africa-EU Strategy. URL: https://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/eas2007_joint_strategy_en.pdf (дата звернення: 06.07.2018).
333. The European Readmission Capacity Building Facility. URL: https://eea.iom.int/sites/default/files/publication/document/EURCAP_Facility_Brochure_2016.pdf (дата звернення: 06.07.2018).
334. The Hague Programme: a Partnership for the European Renewal in the field of Freedom, Security and Justice. *Centre for European Policy Studies*. 2005. P. 1–14.
335. The new European Consensus on development ‘Our world, our dignity, our future’. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/24011/european-consensus-for-development-st09459en17.pdf> (дата звернення: 05.06.2018).
336. The Rabat Process An original and operational Dialogue on migration and development issues. URL: https://www.rabat-process.org/images/RabatProcess/brochure/Rabat-Process-Migration-Dialogue_brochure-2017-web_EN.pdf (дата звернення: 06.02.2018).
337. The Stockholm Programme – an open and secure Europe serving and protecting citizens 2010/C 115/01. URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52010XG0504\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52010XG0504(01)) (дата звернення: 06.08.2017).
338. The Stockholm programme: what's next? URL: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3671_the_stockholm_programme.pdf (дата звернення: 07.08.2017).
339. The strategic country approach to migration between ambition and reality, 2015. URL: https://acvz.org/wp-content/uploads/2015/07/Report_42-web-versie-Engels.pdf (дата звернення: 06.07.2017).
340. Thym D. EU Migration Policy and its Constitutional Rationale: a Cosmopolitan Outlook. *Common Market Law Review*. 2013. № 50. P. 709–736.

341. Thym D. Respect for Private and Family life under article 8 ECHR in immigration cases: a Human right to regularize illegal stay? *International and Comparative Law Quarterly*. 2008. P. 1–18.

342. Towards a European agenda on Migration. URL: <http://ec.europa.eu/priorities/migration> (дата звернення: 06.05.2019).

343. Towards Global Compacts on Refugees and on Migration. Lessons learnt from the externalization of migration and asylum policies implemented by the European Union. URL: https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2018/05/CONCORD_PolicyBrief_GlobalCompacts_20March2018.pdf?86d384&86d384 (дата звернення: 0.40.2019).

344. Trauner F., Kruse I. EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: A new Standard EU Foreign Policy Tool? *Fourth Pan-European Conference on EU Politics*. 2008. P. 1–32.

345. Treaty establishing the European Coal and Steel Community. URL: https://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58/publishable_en.pdf (дата звернення: 04.04.2017).

346. Treaty establishing the European Economic Community. URL: http://www.cvce.eu/obj/treaty_establishing_the_european_economic_community_rome_25_march_1957 (дата звернення: 05.03.2017).

347. Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts 1997. URL: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf> (дата звернення: 06.04.2017).

348. Treaty of Brussels (Merger Treaty), 1965 URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A4301863> (дата звернення: 06.04.2018).

349. Treaty of Maastricht, 1992. URL: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M> (дата звернення: 07.05.2018).

350. Tsutaki F. Issue of Immigration and Refugees and Multiculturalism in Europe. *Bulletin of Tokyo Kasei University*. 2016. № 56. P. 112–122.
351. UNHCR Statement on the European Commission’s Migration Agenda 13 May 2015. URL: https://emnbelgium.be/sites/default/files/attachments/final_unhcr_statement_ec_agenda_on_migration_13_may.pdf (дата звернення: 05.06.2017).
352. V Moreno-Lax, ‘Solidarity’s Reach: Meaning, Dimensions, and Implications for EU (External) Asylum Policy’ (forthcoming). *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. URL: <https://www.unhcr.org/59632a3c7.pdf> (дата звернення: 02.03.2018).
353. Van Mol C. Migration and Immigrants in Europe: A Historical and Demographic Perspective. URL: https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-319-21674-4_3.pdf (дата звернення: 06.04.2018).
354. Vatta A. The EU Migration Policy: between Europeanization and Re-Nationalization. URL: https://www.openstarts.units.it/bitstream/10077/15218/1/BSA3_03-Vatta.pdf (дата звернення: 08.04.2018).
355. Visa policy. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy_en (дата звернення: 06.04.2018).
356. Wolff S. Crossing Borders after Stockholm. URL: https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20110300_sarah_wolff_mig_rainfo.pdf (дата звернення: 06.03.2017).
357. 30 days, six months... forever? Border control and the French Council of State, 2018. URL: https://intr2dok.vifa-recht.de/servlets/MCRFileNodeServlet/mir_derivate_00002817/verfassungsblog.de-30%20days%20six%20months%20forever%20Border%20control%20and%20the%20French%20Council%20of%20State.pdf (дата звернення: 07.02.2019).

358. 5+5 Dialogue URL: <https://medthink5plus5.org/en/> (дата звернення: 06.07.2018).

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. КОРТУКОВА Т. Правове співробітництво України та країн Східної Європи в імміграційній сфері. *Актуальні проблеми міжнародного права (на прикладі України та Грузії)*: кол. монографія. Київ: Талком, 2018. Р. 1. С. 60–65.
2. КОРТУКОВА Т. Договірний механізм спільної імміграційної політики Європейського Союзу. *Державно-правове регулювання суспільних відносин в умовах нових глобалізаційних викликів: вітчизняні та міжнародні реалії*: кол. монографія / за заг. ред. Ю. Л. Бошицького. Київ: Талком, 2019. Ч. 3.4. С. 532–556.
3. КОРТУКОВА Т. Актуальні проблеми виходу Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії з Європейського Союзу: історико-правовий аспект. *Актуальні проблеми права України та Польщі*: кол. монографія. Київ: Талком, 2020. Ч. 1.13. С. 183–199.
4. КОРТУКОВА Т. Співробітництво ЄС з третіми країнами у сфері спільної імміграційної політики. *Часопис Київського університету права НАН України*. 2017. № 2. С. 287–292.
5. КОРТУКОВА Т. Правовий механізм співробітництва України з Європейським Союзом в імміграційній сфері. *Часопис Київського університету права НАН України*. 2017. № 4. С. 277–282.
6. КОРТУКОВА Т. Вплив практики Суду ЄС на формування спільної імміграційної політики. *Судова апеляція*. 2018. № 4. С. 100–111.

7. КОРТУКОВА Т. Нові форми співробітництва Європейського Союзу з третіми країнами у сфері спільної імміграційної політики. *Європейські перспективи*. 2018. № 3. С. 171–176.
8. КОРТУКОВА Т. Влияние международного права на формирование общей иммиграционной политики Европейского Союза. *Leges et Viata*. 2019. № 2. С. 75–80. (Республіка Молдова)
9. КОРТУКОВА Т. Особливості правового регулювання ЄС у сфері легальної міграції та інтеграції мігрантів. *Fundamental and applied researches in practice of leading scientific schools*. 2019. № 4. С. 79–86. (Канада)
10. The right to education of refugees. [Т. Kortukova, М. Dei, А. Frantsuz та ін.]. *The Asian International Journal of Life Sciences*. 2019. №2. С. 505–517. (Республіка Філіппіни, Scopus)

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

11. КОРТУКОВА Т. Правове регулювання співробітництва України з Європейським Союзом у імміграційній сфері. *Наукові читання присвячені пам'яті В. М. Корецького*: зб. наук. праць (м. Київ, 25 лютого 2016 р.). Львів: «Галицька видавнича спілка», 2016. С. 170–176.
12. КОРТУКОВА Т. Правове регулювання спільної імміграційної політики в установчих договорах Європейського Союзу. *Сучасні проблеми правової системи України*: зб. матеріалів VIII Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 24 листопада 2016 р.). Львів: «Галицька видавнича спілка», 2016. С. 38–41.
13. КОРТУКОВА Т. Європейські стандарти захисту прав біженців. *Права людини в сучасних умовах розбудови громадянського суспільства в Україні*: зб. наук. праць за матеріалами Круглого столу (м. Київ, 14 грудня 2018 р.) / УН-Т ім. Б. Грінченка. Київ. 2019. С. 142–147.
14. Kortukova T. Cooperation on migration issues within the Eastern Partnership: an example of Ukraine. *The 10th Anniversary of the Eastern Partnership: Lessons Learnt, Current Challenges and Future Perspectives*:

Conference Proceedings (Kyiv, June 7, 2019) / Ukrainian Association of Professors and Researchers of European Integration. Kyiv, 2019. P. 103–108.

15. Kortukova T. Legal Regulation of the Common Immigration Policy of the European Union. *Collection of the research papers of the participants of the EU*. EaP Academy. Kyiv, 2019. P. 103–115.