

EU Common Migration Policy Mechanism: Evolution and Components

UDC: 327:314.15(4-672ЄС)

DOI: <https://doi.org/10.15421/172372>**Kostenko Viana**Ph.D. Student, <https://orcid.org/0009-0002-6835-4510>, kostenkoviana12@gmail.com*National University "Odesa Law Academy" (Odesa, Ukraine)*

Abstract

The goal is to investigate the mechanism of the common migration policy of the EU and determine its components.

Actuality. The emergence and development of EU migration policy is due to integration processes in the region and factors of globalization, which gradually expands borders and integrates the world into a single whole. Only a comprehensive mechanism of common migration policy is able to contribute to the integration of migrants and to reduce the negative consequences of significant flows of migrants.

The results. The formation and modern structure of the EU migration policy implementation mechanism are studied, the main approaches used by the EU member states and the union itself are determined. The factors affecting the development of migration policy have been clarified. It was determined that the migration policy of the EU developed under the influence of various factors, the main of which were the economic crisis, political and demographic instability, and the expansion of Europe.

Conclusions. It is substantiated that the EU migration policy mechanism includes four components: institutions, political and legal acts, information provision, as well as an economic and organizational component.

Based on the analysis of political and legal acts, the evolution of the institutional and informational components of the migration policy mechanism is determined. It has been established that the Visa Information System, which was introduced in 2008 and the European Travel Authorization and Information System (ETIAS), which is to start operating from 2024, has been created, which is important for EU migration policy. It is substantiated that only the coordinated work of all elements of the migration policy mechanism will allow the EU to respond in time to challenges and establish the effective implementation of such policy, especially in the conditions of the migration split in 2023.

Keywords: migration, migration policy, common EU migration policy, immigration policy, mechanism of migration policy, migrants, refugees

Механізм спільної міграційної політики ЄС: еволюція та складові

Костенко Віана*Національний університет «Одеська юридична академія» (Одеса, Україна)*

Анотація

Мета – дослідити механізм спільної міграційної політики ЄС та визначити його складові.

Актуальність. Виникнення та розвиток міграційної політики ЄС обумовлені інтеграційними процесами в регіоні та факторами глобалізації, яка поступово розширює кордони, інтегрує світ в єдине ціле. Лише комплексний механізм спільної міграційної політики здатний сприяти інтеграції мігрантів та нівелюванню негативних наслідків значних потоків мігрантів.

Результати. Досліджено становлення та сучасну структуру механізму реалізації міграційної політики ЄС, визначені основні підходи, що застосовуються країнами-членами ЄС та самим союзом. З'ясовано чинники, що впливають на розвиток міграційної політики. Визначено, що міграційна політика ЄС розвивалась під впливом різних факторів головними з яких були економічна криза, політична та демографічна нестабільність, розширення Європи.

Висновки. Обґрунтовано, що механізм міграційної політики ЄС включає чотири складові: інститути, політико-правові акти, інформаційне забезпечення, а також економіко-організаційну складову.

На основі аналізу політико-правових актів визначено еволюцію інституційної та інформаційної складових механізму міграційної політики. Встановлено, що була створена важлива для міграційної політики ЄС Візова інформаційна система, запроваджена у 2008 році та Європейська система авторизації і інформації про подорожі (ETIAS), яка має почати працювати з 2024 року. Обґрунтовано, що тільки злагоджена робота всіх елементів механізму міграційної політики дозволить ЄС вчасно реагувати та виклики та налагодити ефективну реалізацію такої політики, особливо в умовах міграційного розколу 2023 року.

Ключові слова: міграція, міграційна політика, спільна міграційна політика ЄС, імміграційна політика, механізм міграційної політики, мігранти, біженці

Вступ.

Виникнення та розвиток міграційної політики Європейського Союзу обумовлені інтеграційними процесами в регіоні та факторами глобалізації, яка поступово розширює кордони, інтегрує світ в єдине ціле. Інформаційно-комунікаційні технології дозволяють потенційним мігрантам отримати відомості про можливості та перспективи імміграції до економічно розвинених європейських країн.

Аналіз попередніх досліджень та публікацій.

Серед вітчизняних дослідників до проблем міграційної політики звертались О. Баранецька (2020), С. Єрохін та Ю. Неговська (2022), Д. Красівський (2020), які розглядали безпековий аспект міграційної політики; В. Нікіфоренко та А. Нгуєн (2021) – аналізували міжнародне співробітництво в управлінні міграцією. Аналізу міграційної політики ЄС та її проблем присвятили роботи М. Відякіна (2009), Д. Дворніченко (2015), С. Желіховський (2023), О. Малиновська (2014; 2022), М. Саракуца й О. Пілюк (2020), С. Толстов і М. Овrameць (2015), О. Оснач (2021), В. Філіппова, І. Лопушинський та Р. Плющ (2022) та інші.

До аналізу міграційної політики та вдосконалення механізмів регулювання міграційних потоків звертались зарубіжні автори, зокрема Дж. Девідс (Davies, 2020), Х. Елліатт (Ellyatt, 2020), Х. Генч, Н. Ширин (Genc, & Şirin, 2019), М. Савіно, Ф. Гатта (Savino, & Gatta, 2022), К. Теохарідес (Theoharides, 2020) тощо.

Проте комплексний аналіз складових механізму спільної міграційної політики досі не був проведений, що обумовлює актуальність теми дослідження.

Мета даної статті – дослідити механізм спільної міграційної політики ЄС та визначити його складові.

Результати дослідження.

Міграційні процеси на європейському континенті мають давню історію. Варто зазначити, що саме європейські країни перші почали вести облік мігрантів ще у XIX столітті. Причому якщо у другій половині XIX – в першій третині XX століття для Європи характерною була еміграція європейців до країн Північної Америки (близько 43 млн. європейців емігрували за кордон, причому 75 % з них – до США (Ровенчак, 2006, с. 290), то з середини XX століття ситуація кардинально змінилась і країни ЄС стали привабливим регіоном для імміграції. Такому міграційному переходу сприяв ряд чинників, які характерні і для сучасного етапу. По-перше, це зовнішній міграційний тиск, обумовлений привабливістю перспектив для іммігрантів у країнах ЄС. По-друге, це внутрішні фактори – демографічна криза, що полягає у старінні націй країн Західної Європи (яка призводить до збільшення навантаження на пенсійну систему), а також потреба в висококваліфікованій робочій силі в певних галузях, зокрема фахівців ІТ-сфери та інженерів тощо.

Як показує світова статистика трудові мігранти отримують соціальні гарантії та залишаються працювати в Європі на тривалий термін. Тому єдиним вирішенням демографічної ситуації та підтримання економіки в ЄС на рубежі XX – XXI століть стала імміграція.

За даними Євростату, на початок 2022 року в ЄС проживало частка іммігрантів, які народилися поза межами Союзу, складає 8,5% усіх жителів ЄС (38,0 мільйонів людей). Загальна ж частка мігрантів в ЄС (з урахуванням внутрішніх мігрантів) складе 12,4 % населення (Statistics on migration to Europe, 2022).

У 2022 році іммігранти, за статистикою Євростату, були надмірно представлені в таких секторах економіки, як функціонування закладів розміщення та харчування – 11,3 % в порівнянні з 4,2 % серед громадян ЄС; адміністративно-допоміжній діяльності – 7,6 % (поряд з 3,9 % серед громадян союзу), домашній роботі – 5,9 % іммігрантів (проти 0,7 % громадян ЄС), будівництво – 9,1 % (тоді, коли серед громадян ЄС – 6,6 %) (Statistics on migration to Europe, 2022).

Міграційні процеси в Європейському Союзі еволюціонували з плином часу. До розширення ЄС у 2000-х роках кількість іммігрантів була незначною, це переважно робочі, які переміщувались з півдня на захід Європи.

Розширення ЄС стало каталізатором для сплеску імміграційних потоків зі сходу на захід континенту. Це також були робочі мігранти, що прагнули переїхати до країн Швеції, Великобританії, Ірландії, Італії та Іспанії, які не встановлювали жорстких обмежень на працевлаштування.

О. Малиновська зазначає, що «міграція стала могутнім чинником європейської інтеграції. Опитування показують, що 10 % європейців працездатного віку в якийсь період свого життя працювали в інших, крім власної, країнах Європи» (Малиновська, 2014, с. 7). Дослідниця зазначає, що європейська ідентичність мігрантів виражена більш яскраво, ніж у осіб, що не змінювали місце проживання (Малиновська, 2014, с. 7). На нашу думку, такий факт можна розглядати як позитивний чинник для збереження політичної стабільності союзу на тлі фактору політичної свідомості на основі єдиної (європейської) ідентичності.

Позитивним фактором міграції для ЄС є залучення кваліфікованих спеціалістів та заповнення ринку праці. Але приєднання до ЄС Болгарії та Румунії, які мали рівень нижчий добробуту в порівнянні з європейським, призвів до масштабних переміщень не професійних мігрантів цих країн, які потребують соціальної допомоги, чим обтяжують системи соціального захисту країн перебування. Також такий факт створює проблему в адаптації мігрантів та сприйнятті їх місцевим населенням.

На думку М. Відякіної, «трансформаційні процеси міграційної політики країн Західної Європи

зумовлюються зростанням масштабів міграційних переміщень (у зв'язку з геоекономічними та геополітичними перетвореннями на континенті); збільшенням частки іноземних громадян у населенні приймаючих країн (частково через колоніальне минуле окремих країн західної Європи, та повосенню політику масового залучення працівників-мігрантів); переорієнтацією географічних векторів європейської міграції з півдня на північ Європи (у повоєнний період) у напрямку зі сходу на захід (з 1973 р.); диверсифікацією мотивів та, як наслідок, появою нових форм імміграції» (Відякіна, 2009).

Міграційна політика реалізується за допомогою комплексного механізму, до структури якого слід віднести політико-правову базу, систему виконавчих органів, інформаційне забезпечення та економічно-організаційну складову (міграційні програми, міграційні фільтри, канали натуралізації тощо) (Відякіна, 2009).

За статистичними даними станом на 2021 рік до ЄС іммігрувало 2,26 млн осіб, в той час, як емігрувало – 1,12 млн осіб, тобто загальна чиста імміграція до ЄС склала 1,14 млн осіб (Statistics on migration to Europe, 2022). Отже, ключовою складовою міграційної політики є саме імміграційна політика, яка включає дві складові: політику імміграційного контролю (зовнішня сфера – регулювання імміграційних потоків) та пост-імміграційну політику (внутрішня сфера – управління етнічними відносинами, соціокультурна інтеграція мігрантів, натуралізація, надання притулку біженцям).

Більшість країн ЄС при здійсненні імміграційної політики використовують селективний (полягає в зменшенні кількості іммігрантів за рахунок вимог щодо кваліфікації, освіти, віку, на основі квотування, прямих і непрямих заборон на в'їзд, а також тимчасових або інших обмежень) та системний підхід (полягає в здійсненні імміграційного контролю та прийомі мігрантів, їх адаптації, в здійсненні заходів щодо зменшення кількості нелегалів). Здійснення міграційної політики залежить від економічних та політичних інтересів країн які приймають та постачають трудові ресурси. До того, міграційна політика ЄС спрямована на дотримання прав мігрантів щодо вільного пересування та документального оформлення такого переміщення. Стимулювання рееміграції в ЄС здійснюються з допомогою таких інструментів, як оплата матеріальної компенсації мігрантам, які виїжджають, професійна підготовка іммігрантів, створення нових робочих місць, надання економічної допомоги країнам масової еміграції.

Крім двох вищевказаних підходів, з урахуванням досвіду країни призначення почали в своїй міграційній політиці використовувати комбінований (або комплексний) підхід, який передбачає поєднання прикордонного контролю, суворих мір покарання та широких можливостей та прав в разі використання мігрантом законних форм для імміграції.

Розглянемо більш детально складові механізму реалізації міграційної політики ЄС.

Інституційна складова представлена діяльністю провідних інститутів в галузі регулювання міграції. До них належать: Міжнародна організація з питань міграції; Європейська Рада, Європейський Комітет; міністерська Рада ЄС з юстиції та внутрішніх справ, а також агенції по безпеці (Європол, Євроюст, Frontex, Євродак) та інші.

Одним з ключових інститутів є Міжнародна організація з міграції (далі – МОМ), що функціонує в структурі ООН, статутними цілями якої є «організоване пересування мігрантів та біженців, переміщених осіб та інших осіб, які потребують міжнародних міграційних послуг; забезпечення міграційних послуг, таких як набір, відбір, підготовка до міграції, мовна підготовка, координаційна діяльність, медичне обстеження, розміщення, заходи, що сприяють прийому та інтеграції, консультативні послуги з питань міграції та інша допомога тощо» (Strategic Vision, 2020). МОМ реалізує і пропагує ідеї гуманної і впорядкованої міграції, захищає права і здоров'я мігрантів (включно з біженцями та внутрішньо переміщеними особами), надає їм гуманітарну допомогу, координує міжнародне співробітництво у цій сфері, надає послуги урядам і міжнародним організаціям, організує дослідження проблематики міграції, сприяє розвитку міграційного права, експертному обговоренню міграційної політики.

Міністерська Рада ЄС з юстиції та внутрішніх справ стала (далі – Рада ЮВС) також важливим рушієм до формування міграційної політики ЄС, яка бере активну участь у координації діяльності з контролю імміграції. До того ж, ухвалення законодавчих актів відбувається спільно з Європейським парламентом на основі пропозицій, висунутих Європейською Комісією. До повноважень Ради з 1999 р. належать контроль за зовнішніми кордонами, надання притулку, імміграція та профілактика й боротьба зі злочинністю; на її засіданнях проходить постійне обговорення різних аспектів спільної міграційної політики (Justice and home affairs).

Ключовими структурами у Європарламенті, що займаються проблемами міграції, є Постійний комітет з громадських свобод, юстиції та внутрішніх справ (відомий як комітет «LIBE»), Постійний Комітет із зайнятості та соціальних питань, а також Комітет регіонів, у складі якого діє комісія у справах громадянства, управління, інституційних питань і зовнішніх зв'язків (комісія «CIVEX»). Вони зосереджують увагу переважно на інтеграційних аспектах міграційної політики. Їх головна місія – обговорення та ініціювання запропонованих Європейською Комісією пропозицій та винесенні їх на пленарні засідання Асамблеї Європарламенту (List of Committees, 2023).

Крім цього, важливою стала європейська комісія з сфери контролю міграцій, створеної в 2001 році. Її головне завдання – корекція міграційного законодавства та підготовка пропозицій щодо змісту європейських директив і розвитку співробітництва між країнами-членами та керівними структурами ЄС. Комісія проводить консультації зі створеними групами та комітетами по питанням міграції, посадовими особами, експертами в цій сфері, партнерами, суб'єктами громадянського суспільства (COM(2001)387 final, 2001).

Європейське агентство з надання притулку, створене у 2021 році в умовах міграційної кризи, спровокованої О. Лукашенком (коли через територію Білорусії до ЄС спрямовувався потік мігрантів з Іраку, Сирії, Ємену) на базі Європейського офісу з підтримки шукачів притулку (EASO), стало одним із ключових інститутів, який відповідає за формування спільної європейської політики щодо мігрантів. На думку А. Хойса, міністра внутрішніх справ Словенії, «створення повноцінного агентства з надання притулку є важливим кроком у розбудові спільної європейської політики з цього питання. Це агентство зможе надавати швидку, відчутну підтримку державам-членам там, де це необхідно. Воно також сприятиме нашій співпраці з третіми країнами, конкретно показуючи силу спільних дій» (Водяний, 2021).

Серед безпекових інституцій варто згадати про Європейське агентство з управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах країн-членів ЄС (Frontex), яке проводить моніторинг та аналізує ситуацію на кордоні, визначає необхідність проведення спільних операцій та технічні засоби їх здійснення. Аналітичні доповіді агентства враховуються при розробці актів Єврокомісії, Ради та Парламенту (Саракуца, & Пілюк, 2020, с. 40–41).

Політико-правова база міграційної політики ЄС представлена значною кількістю документів, які можна об'єднати в декілька груп в залежності від спрямування регулятивного впливу.

Першу групу складають акти, спрямовані на боротьбу з нелегальною міграцією – Директива про зобов'язання перевізників повідомляти дані пасажирів 2004 року (визначає санкції для перевізників та осіб, які використовують робочу силу нелегалів) (Директива Ради 2004/82/ЄС, 2004); Директива щодо спільних стандартів та процедур повернення нелегальних мігрантів 2010 року (сприяє добровільному поверненню нелегальних мігрантів, визначає мінімальні стандарти поведінки з ними, закріплює право оскаржити рішення про депортацію, право на правову допомогу, доступ до медичної допомоги і навчання дітей, заборону примусової репатріації в разі існування небезпеки переслідувань мігрантів на їх батьківщині) (Directive 2008/115/EC, 2008); Стратегія відповіді ЄС на міграційний тиск (EU

Action on Migratory Pressures – A Strategic Response - визначає стратегічні пріоритети діяльності ЄС в сфері міграції, зокрема: вдосконалення управління зовнішніми кордонами та запобігання нелегальній міграції; співпраця з країнами походження та транзиту; превенція зловживанням можливостями каналами легальної міграції; дотримання права на свободу пересування; вдосконалення регулювання міграційних переміщень) (EU Action on Migratory Pressure, 2012); Гаазька та Стокгольмська програми; Європейський пакт про імміграцію та притулок 2008 року (European Pact on Immigration and Asylum – політичний акт, що закріплює домовленості країн щодо координації зусиль в регулюванні міграційними потоками задля отримання економічної користі як раїнами, так і іммігрантами, визначає п'ять напрямів співпраці: запобігання нелегальній міграції та повернення нелегалів до країни походження; організація легальної імміграції згідно потребам та можливостям окремих країн та забезпечення інтеграції мігрантів; посилення ефективності прикордонного контролю; формування європейської системи притулку; посилення співпраці з країнами походження для забезпечення синергії міграції та розвитку (Council of the European Union, European Pact on Immigration and Asylum, 2008). Відповідно до Пакту було запущено CEAS – Загальноєвропейську систему притулку, виділено додаткове фінансування на діяльність Frontex та розпочате створення допоміжної організації Eurosur, мета якої – стеження за кордоном), який згодом змінив Пакт щодо міграції та притулку 2020 року; Шенгенські домовленості (згодом Шенгенське законодавство ЄС); Регламент про Європейську прикордонну та берегову охорону тощо.

Одним з вагомих рушіїв формування міграційної політики ЄС стала Шенгенська угода, що набула чинності у 1995 році та мала на меті створення спільного ринку і визнання чотирьох свобод: переміщення послуг, товарів, капіталів та людей. Угодою передбачалося створення спеціальної зони з абсолютним скасуванням постійного паспортного контролю і єдиної візової політики для власників паспортів стандартного зразка.

Першим програмним документом ЄС у сфері міграційної політики став п'ятирічний план «У напрямку союзу свободи, безпеки і справедливості: наріжні камені Тампере» 1999 року. Головні розділи цього плану були присвячені співпраці з країнами походження мігрантів, створенню спільної європейської системи притулку, справедливому ставленню до громадян третіх країн і менеджменту міграційних потоків (Tampere European Council, 1999).

Гаазька програма, прийнята у 2005 році, стала першою програмою в реалізації міграційного законодавства. Програма була спрямована на

вирішення проблем міграції та фінансових інструментів реалізації її завдань. Вона наголошувала на важливості розвитку легальної міграції для закриття попиту на робочу силу за рахунок мігрантів (Яценко, 2010). Того ж року затверджено Політичний план щодо легальної імміграції (COM(2005) 669 final, 2005), який було встановлено використання наявного трудового потенціалу міграції в Європі шляхом інтеграції іноземців та залучення нових іноземних працівників.

Стокгольмська програма, прийнята Європейською Радою у 2009 році, стала продовженням Гаазької. Вона об'єднала традиційний (направлений на питання внутрішньої безпеки країн-членів та надання переваги обмежувально-репресивним заходам) та ліберальний підходи (визначав проблематику інтеграції і дотримання прав людини). Єврокомісією було прийнято Комунікацію з плану дій щодо імплементації Стокгольмської програми, яка містила заходи з подолання расизму та ксенофобії, забезпечення прав громадян, включаючи повагу до культурного розмаїття, захисту найуразливіших верств населення, забезпечення права вільного пересування, укріплення взаємної довіри тощо (COM(2010) 171 final, 2010).

Якісно новий етап в розвитку міграційної політики ЄС пов'язаний з прийняттям Пакту щодо міграції та притулку 2020 року (Pact on Migration and Asylum), який передбачає комплексне управління зовнішніми кордонами ЄС, швидку та ефективну систему прийому біженців, перерозподіл відповідальності між країнами-членами ЄС, співпрацю з країнами походження, досягнення повної сумісності інформаційних систем; посилення боротьби з нелегальною міграцією, в т.ч. за допомогою створення економічних можливостей (COM(2001)387 final, 2001). Одним з напрямів міграційної політики ЄС, згідно Пакту, є розвиток законних шляхів до Європи та «залучення навичок та талантів до ЄС» в рамках Talent Partnerships та залучення висококваліфікованих кадрів. Крім того, Пакт передбачає елементи кризового менеджменту у випадку появи нових міграційних криз, подібних кризі 2015 року.

Варто зазначити, що сформований механізм міграційної політики ЄС, особливо в контексті Пакту щодо міграції та притулку 2020 року досить ефективно допомагає реагувати на кризи, в тому числі на значний потік українських біженців в результаті агресії РФ. Так, за даними Управління верховного комісара ООН у справах біженців (UNHCR) станом на січень 2023 року тимчасовий захист у країнах Європи отримали близько 4,9 млн українських біженців, що складає 1% від населення країн ЄС. Найбільшу кількість українських біженців прийняли Польща (близько 1,5 млн. осіб), Німеччина (1 млн. осіб) та Чехія (майже 0,5 млн. осіб) (Вінокуров, 2023).

Друга група включає акти, що регулюють статус біженців та надання притулку – Директива 2005/85/ЄР 2005 року про мінімальні стандарти здійснення процедур в державах-членах для надання та позбавлення статусу біженця, Директива 2003/9/ЄР 2003 року про встановлення мінімальних стандартів прийняття шукачів притулку, Директива про тимчасовий захист 2001 року (застосовується коли є ризик того, що стандартна система надання притулку не впорається з великою хвилею міграції; надає право соціальний захист, освіту для дітей, доступ до медичної системи, сприяє возз'єднанню сімей, закріплює вільне пересування протягом 90 днів по території ЄС та 180 днів – після отримання дозволу на проживання в приймаючій країні) (Council Directive 2001/55/EC, 2001) – була вперше запроваджена у березні 2022 році до українських біженців, що тікали від війни.

Третя група – акти щодо громадян третіх країн: Директива про надання права на возз'єднання сімей та надання гарантій на право особам, які прибувають як члени їхніх сімей 2003 року (застосовується коли особа має дозвіл на проживання не менше ніж на рік та обґрунтовану перспективу на отримати право на постійне проживання) (Council Directive 2003/86/EC, 2003); Директива щодо запровадження єдиного дозволу на працевлаштування та проживання громадян третіх країн на території ЄС 2011 року (Directive 2011/98/EU, 2011); Правила прийому іммігрантів для навчання у вищі та середні навчальні заклади 2004 року (Council Directive 2004/114/EC, 2004); Директива щодо спрощеного порядку імміграції вчених за запрошенням визнаних наукових інституцій на термін понад три місяці 2005 року (Council Directive 2005/71/EC, 2005) та інші.

Слід зазначити, що якісно новий етап у розвитку міграційної політики ЄС починається середини поточного року у зв'язку з прийняттям Нового міграційного пакту про міграцію та притулок ЄС, який було розроблено у 2020 році. Фактично він стосується усіх трьох груп політико-правових актів, гармонізує міграційну політику Союзу та допомагає координувати зусилля країн-членів ЄС. Зокрема, в червні 2023 року кваліфікованою більшістю була прийнята попередня Угода Ради про регулювання притулку та міграції та регулювання процедур притулку, яка запроваджує встановлення нової системи «обов'язкової солідарності», яка дасть країнам-членам три варіанти управління іммігрантами: прийняти певну кількість шукачів притулку на своїй території (мова йде, перш за все, про мігрантів, що прибувають до Південної Європи через Середземне море), заплатити 20 000 євро за кожного відхиленого заявника або фінансувати оперативну підтримку, таку як інфраструктура та транспорт (What is the New Pact, 2023). Більшість країн сприймає таку угоду як прорив. Проте Польща (у середині червня польський Сейм ухвалює резолюцію проти такого механізму ЄС

та зобов'язує уряд виступати проти такої пропозиції, крім того дане питання буде винесено на референдум 15 жовтня 2023 року) та Угорщини виступи проти таких правил. Експерти таку ситуацію називають міграційним розколом (Желіховський, 2023), який стає викликом для об'єднаної Європи.

Інформаційна складова механізму реалізації міграційної політики представлена Шенгенською інформаційною системою, створеною 2006 року відповідно до Шенгенських домовленостей, а також Візовою інформаційною системою, яка надає дані щодо отримання імігрантами адміністративних послуг від урядів країн-членів ЄС тощо.

Шенгенська інформаційна система на сучасному етапі являє собою найбільшу інформаційну систему у сфері громадської безпеки в Європі. З 2013 року бере початок роботи Шенгенська інформаційна система другого покоління (Шенгенська інформаційна система, 2012), що здійснює обробку біометричної інформації та проводить компаративний аналіз різних запитів.

Візову інформаційну систему було створено у 2008 році. Вона оперативно здійснює обмін інформацією щодо шенгенських віз. За допомогою системи перевіряється візова історія та візові документи імігрантів.

Крім того, у 2011 році було відкрито «Іміграційний портал ЄС», який забезпечив мігрантів інформацією щодо процедурних питань в'їзду до країн-членів ЄС, містив інформацію про контакти з урядовими та неурядовими інститутами, що залучені до міграційної політики.

У 2013 р. запущено механізм співпраці та обміну інформацією – Європейську систему зі спостереження за зовнішніми кордонами (Eurosur). Вона допомагає державам-членам охороняти кордони, а Frontex – співпрацювати на стратегічному, тактичному та оперативному рівнях. Фактично система упорядковує чинні національні системи охорони кордонів для запобігання незаконній міграції, боротьби з транскордонною злочинністю та порятунку життя імігрантів. Обмін інформацією в режимі реального часу допомагає швидше й ефективніше реагувати на будь-які правопорушення або надзвичайні ситуації на кордоні (Дворніченко, 2015, с. 80).

2018 року створено Європейську систему авторизації і інформації про подорожі (ETIAS). Формально вона розроблена в межах галузі прикордонного контролю. Але фактично нова система, яка почне працювати у 2024 році, дасть змогу скоротити кількість процедур і поданих заявок до Шенгенського простору, призведе до посилення прикордонного контролю країн ЄС, сприятиме виявленню та скороченню злочинності і тероризму, зміцнить політику візової лібералізації ЄС та перешкоджатиме незаконній міграції.

Економічно-організаційна складова міграційної політики спрямована на забезпечення інтеграції

мігрантів до європейського політичного, правового та культурного простору. До базових принципів інтеграції можна віднести: двостороннє сприйняття мігрантами та жителями держав-членів ЄС; забезпечення поваги мігрантами цінностей та культури суспільства в якому вони перебувають; надання мігрантам можливостей до освіти та праці; взаємодія мігрантів з установами та організаціями країни перебування; співіснування та гарантії захисту різних культур; заохочення участі мігрантів у демократичному процесі тощо.

В результаті використання комплексного підходу до міграційної політики на рівні ЄС було прийнято «Глобальний підхід до міграції та мобільності». Його мета – сприяння безпечній та легальній міграції, формування умов для ефективного використання позитивного потенціалу міграції в інтересах розвитку держав, як приймаючих, так і країн походження. Після його прийняття почалося розмежування діяльності європейських агенцій по безпеці, до яких належали Європол, Євроюст, Frontex, Євродак та інші. Також проводились діалоги по протидії нелегальній іміграції з країнами південного Середземномор'я, Близького Сходу, Африки та «Східного партнерства» (Толстов, & Оврамець, 2015, с. 8).

Висновки.

Таким чином, міграційна політика ЄС розвивалась під впливом різних факторів головними з яких були економічна криза, політична та демографічна нестабільність, розширення Європи.

Іміграційна політика складалась з двох блоків контролю: зовнішнього, який був направлений на регулювання іміграційних потоків та внутрішнього, який передбачав управління етнічними відносинами, інтеграцією мігрантів, наданні притулку. Крім цього, ЄС використовує декілька підходів в здійсненні міграційної політики: селективний, системний та комплексний.

Країнам-членам ЄС необхідно було спільними зусиллями сформувати ефективну спільну міграційну політику, яка передбачала створення цілісного механізму її реалізації, до якого можна віднести низку інститутів (організацій, комітетів, агенцій); політико-правові акти, спрямовані на врегулювання міграційних питань, інформаційну та економіко-організаційну складові.

Головними задачами співпраці були врегулювання законодавства щодо дотримання прав та свобод пересування мігрантів; залучення імігрантів до європейського ринку праці; налагодження системи прийняття імігрантів та надання їм відповідних адміністративних послуг та необхідних умов для адаптації; здійснення контролю за процесами переміщення імігрантів; створення належної організації в діяльності урядів країн ЄС в забезпеченні безпеки на кордонах; боротьба з нелегальною міграцією; налагодження процесів інтеграції мігрантів тощо.

Крім того, була створена важлива для міграційної політики ЄС Візова інформаційна система, запроваджена у 2008 році та Європейська система авторизації і інформації про подорожі (ETIAS), яка має почати працювати з 2024 року.

Важливим напрямком імміграційної політики ЄС стала боротьба з нелегальною міграцією,

окремим вектором якої стало забезпечення інтеграції мігрантів до європейського політичного, правового та культурного простору. На нашу думку, тільки злагоджена робота всіх елементів механізму міграційної політики дозволить ЄС вчасно реагувати та виклики та налагодити ефективну реалізацію такої політики, особливо в умовах міграційного розколу 2023 року.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

- Баранецька, О. (2020). Характеристика позитивних і деструктивних впливів міграційних процесів на безпековий простір України та наслідки міграції. *ЛОГОС. ОНЛАЙН*, 15. Відновлено з <https://ojs.ukrlogos.in.ua/index.php/2663-4139/article/view/5777>
- Відакіна, М. М. (2009). *Трансформація міграційної політики країн Західної Європи в умовах розширення ЄС*. (Автореферат дисертації кандидата економічних наук : спец. 08.00.02). Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ.
- Вінокуров, Я. (2023, Січень 10). *Українські мігранти підіймають економіку Європи. Що буде з Україною без них?* Відновлено з <https://www.epravda.com.ua/publications/2023/01/10/695807/>
- Водяний, А. (2021, Грудень 9). *ЄС вирішив створити Європейське агентство з надання притулку*. Відновлено з https://lb.ua/world/2021/12/09/500566_ies_virishiv_stvoriti_ievropeyske.html
- Дворніченко, Д. Ю. (2015). Інституціональне та правове забезпечення охорони зовнішніх кордонів Європейського Союзу. *Міграційна політика ЄС: стан, виклики та перспективи: науково-практичний симпозіум, присвяч. 15-річчю міжнар. дня мігранта та 25-річчю міжнар. конвенції про захист прав усіх трудящих-мігрантів та їх сімей*, (с. 79-82). Одеса: Фенікс.
- Директива Ради 2004/82/ЄС про зобов'язання перевізників повідомляти дані пасажирів. (2004, Квітень 29). Відновлено з https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-04#Text
- Єрохін, С., & Неговська, Ю. (2022). Вплив міграційних процесів на економічну безпеку держави. *Migration & Law*, 2(3-4), 5-10.
- Желіховський, С. (2023). *Міграційний розкол ЄС: які наслідки матиме нове зближення Польщі та Угорщини*. 17.07.2023. Відновлено з <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2023/07/17/7165897/>
- Красівський, Д. (2020). Міграційні процеси в Україні: загроза національній безпеці чи перспектива розвитку регіонів. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України*, 3-4(99-100), 374-384.
- Малиновська, О. (2022). Тимчасовий захист: виникнення, еволюція, сутність. *Migration & Law*, 2(5-6), 5-30.
- Малиновська, О. А. (2014). *Міграційна політика Європейського союзу: виклики та уроки для України*. Київ: НІСД.
- Нікіфорова, В., & Нгуєн, А. (2021). Міжнародне співробітництво як інструмент управління міграцією. *Migration & Law*, 1(2), 5-18.
- Оснач, О. (2021). Зміни міграційної політики Європейського Союзу (2015–2020): аналіз деяких наслідків. *Migration & Law*, 1(2), 68-88.
- Ровенчак, О. (2006). Види та етапи міжнародної міграції: історико-соціологічний огляд. *Соціальні технології*, 29, 288-300. Відновлено з <https://clio.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/11/8.pdf>
- Саракуца, М. О., & Пілюк, С. В. (2020). Правове регулювання боротьби з нелегальною міграцією в ЄС у сучасних умовах. *Альманах міжнародного права*, 23, 37-45. Відновлено з <http://inlawalmanac.mgu.od.ua/v23/7.pdf>
- Толстов, С., & Овrameць, М. (2015). Середземноморський шторм: міграційна криза в Європейському Союзі. *Зовнішні справи*, 9, 6-11. Відновлено з <https://uaforeignaffairs.com/uk/journal-item/78>
- Філіппова, В., Лопушинський, І., & Плющ, Р. (2022). Наслідки сучасної міграційної політики Європейського Союзу. *Migration & Law*, 2(1-2). С. 26-40.
- Штенгенська інформаційна система другого покоління. База SIS. (2012). *Польща для мандрівників*. Відновлено з <http://ostarbeiter.vn.ua/schengen-information-system.html>
- Яценко, Т. (2010). Сучасні тенденції легальної міграції робочої сили на територію ЄС та їх правове регулювання. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*, 88(1), 140-141.
- COM(2001)387 final. (2001). *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on an open method of coordination for the Community Immigration Policy*. Brussels.
- COM(2005) 669 final. (2005). *Communication from the Commission – Policy Plan on Legal Migration*. Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52005DC0669>
- COM(2010) 171 final. (2010). *Delivering an area of freedom, security and justice for Europe's citizens*. Action Plan Implementing the Stockholm Programme: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and Committee of the Regions. Brussels.
- COM(2020) 609 final. (2020). *Communication from the commission on a New Pact on Migration and Asylum*. Brussels. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0609>
- Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof*. (2001). *EN – EUR-Lex*. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32001L0055&qid=1648223587338>
- Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification*. (2003). Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32003L0086>
- Council Directive 2004/114/EC of 13 december 2004 on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service*. (2004). Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:375:0012:0018:EN:PDF>

- Council Directive 2005/71/EC of 12 October 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purposes of scientific research. (2005). Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:289:0015:0022:EN:PDF>
- Council of the European Union, *European Pact on Immigration and Asylum*. (2008). Retrieved from <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf>
- Davies, G. (2020). Does evidence-based EU law survive the covid-19 pandemic? Considering the status in EU law of lockdown measures which affect free movement. *Frontiers in Human Dynamics*, 3.
- Directive 2008/115/EC on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals. (2008). Retrieved from <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:EN>
- Directive 2011/98/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State. (2011). Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:343:0001:0009:EN:PDF>
- Ellyatt, H. (2020, September 16). *Saving Lives at Sea is not optional: EU Chief Calls for Unity amid Warnings Migration Crisis is not over*. Retrieved from <https://www.cnn.com/2020/09/16/eu-migration-crisis-ursula-von-der-leyen-calls-for-unity.html>
- EU Action on Migratory Pressures – A Strategic Response. (2012). Retrieved from <http://www.statewatch.org/news/2012/apr/eu-council-action-plan-migratory-pressure-8714-rev1-12.pdf>
- Genc, H., & Şirin, N. (2019). Why not Activated? The Temporary Protection Directive and the Mystery of Temporary Protection in the European Union. *International Journal of Political Science & Urban Studies*, 7(1), 1-18. DOI: <https://doi.org/10.14782/ipsus.539105>
- Justice and home affairs (JHA). (2023). *Council of the European Union*. Retrieved from [http://www.consilium.europa.eu/policies/councilconfigurations/justice-et-affaires-interieures-\(jai\)?lang=en](http://www.consilium.europa.eu/policies/councilconfigurations/justice-et-affaires-interieures-(jai)?lang=en)
- List of Committees. (2023). *European Parliament*. Retrieved from <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/about/list-of-committees>
- Savino, M., & Gatta, F. L. (2022). *On the Brink of a New Refugee Crisis*. *Verfassungsblog: On Matters Constitutional*. DOI: <https://doi.org/10.17176/20220311-001246-0>
- Statistics on migration to Europe. (2022). Retrieved from https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-of-life/statistics-migration-europe_en
- Strategic Vision Setting a Course for IOM. (2020). IOM Publications Platform. Retrieved from <https://publications.iom.int/books/strategic-vision-setting-course-iom>
- Tampere European Council 15-16.10.1999. (1999). *Conclusions of the Presidency*. Retrieved from https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm
- Theoharides, C. (2020). The unintended consequences of migration policy on origin-country labor market decisions. *Journal of Development Economics*, 142, 102271. DOI: 10.1016/j.jdeveco.2018.07.012
- What is the New Pact on Migration and Asylum of the EU? (2023). *Migration and Home Affairs*. Retrieved from https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/new-pact-migration-and-asylum_en

REFERENCES

- Baranetska, O. (2020). Characteristics of the positive and destructive effects of migration processes on the security space of Ukraine and the consequences of migration. *ΑΙΓΙΟΣ. ONLINE*, 15. Retrieved from <https://ojs.ukrlogos.in.ua/index.php/2663-4139/article/view/5777>
- COM(2001)387 final. (2001). *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on an open method of coordination for the Community Immigration Policy*. Brussels.
- COM(2005) 669 final. (2005). *Communication from the Commission – Policy Plan on Legal Migration*. Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52005DC0669>
- COM(2010) 171 final. (2010). *Delivering an area of freedom, security and justice for Europe's citizens. Action Plan Implementing the Stockholm Programme: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and Committee of the Regions*. Brussels.
- COM(2020) 609 final. (2020). *Communication from the commission on a New Pact on Migration and Asylum*. Brussels. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0609>
- Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. (2001). *EN – EUR-Lex*. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32001L0055&qid=1648223587338>
- Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification. (2003). Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32003L0086>
- Council Directive 2004/114/EC of 13 december 2004 on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service. (2004). Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:375:0012:0018:EN:PDF>
- Council Directive 2004/82/EC on obligations of carriers to report passenger data. (2004, April 29). Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-04#Text
- Council Directive 2005/71/EC of 12 October 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purposes of scientific research. (2005). Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:289:0015:0022:EN:PDF>
- Council of the European Union, *European Pact on Immigration and Asylum*. (2008). Retrieved from <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf>
- Davies, G. (2020). Does evidence-based EU law survive the covid-19 pandemic? Considering the status in EU law of lockdown measures which affect free movement. *Frontiers in Human Dynamics*, 3.

- Directive 2008/115/EC on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals. (2008). Retrieved from <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:EN>
- Directive 2011/98/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State. (2011). Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:343:0001:0009:EN:PDF>
- Dvornichenko, D. Yu. (2015). Institutional and legal protection of the external borders of the European Union. *Migration policy of the EU: state, challenges and prospects: a scientific and practical symposium, dedicated. On the 15th anniversary of the international Migrant Day and the 25th anniversary of the International convention on the protection of the rights of all migrant workers and their families*, (p. 79-82). Odesa: Phoenix.
- Ellyatt, H. (2020, September 16). *Saving Lives at Sea is not optional: EU Chief Calls for Unity amid Warnings Migration Crisis is not over*. Retrieved from <https://www.cnn.com/2020/09/16/eu-migration-crisis-ursula-von-der-leyen-calls-for-unity.html>
- EU Action on Migratory Pressures – A Strategic Response. (2012). Retrieved from <http://www.statewatch.org/news/2012/apr/eu-council-action-plan-migratory-pressure-8714-rev1-12.pdf>
- Filippova, V., Lopushynskiy, I., & Plyusch, R. (2022). Consequences of the modern migration policy of the European Union. *Migration & Law*, 2(1-2). P. 26-40.
- Genc, H., & Şirin, N. (2019). Why not Activated? The Temporary Protection Directive and the Mystery of Temporary Protection in the European Union. *International Journal of Political Science & Urban Studies*, 7(1), 1-18. DOI: <https://doi.org/10.14782/ipsus.539105>
- Justice and home affairs (JHA). (2023). *Council of the European Union*. Retrieved from [http://www.consilium.europa.eu/policies/councilconfigurations/justice-et-affaires-interieures-\(jai\)?lang=en](http://www.consilium.europa.eu/policies/councilconfigurations/justice-et-affaires-interieures-(jai)?lang=en)
- Krasivskiy, D. (2020). Migration processes in Ukraine: a threat to national security or a prospect for regional development. *Scientific notes of the Institute of Political and Ethnonational Studies named after I.F. Kurasa of the National Academy of Sciences of Ukraine*, 3-4(99-100), 374-384.
- List of Committees. (2023). *European Parliament*. Retrieved from <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/about/list-of-committees>
- Malinowska, O. (2022). Temporary protection: origin, evolution, essence. *Migration & Law*, 2(5-6), 5-30.
- Malinowska, O. A. (2014). *Migration policy of the European Union: challenges and lessons for Ukraine*. Kyiv: NISD.
- Nikiforenko, V., & Nguyen, A. (2021). International cooperation as a tool of migration management. *Migration & Law*, 1(2), 5-18.
- Osnach, O. (2021). Changes in the migration policy of the European Union (2015–2020): an analysis of some consequences. *Migration & Law*, 1(2), 68-88.
- Rovenchak, O. (2006). Types and stages of international migration: a historical and sociological review. *Social technologies*, 29, 288-300. Retrieved from <https://clio.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/11/8.pdf>
- Sarakutsa, M. O., & Pilyuk, S. V. (2020). Legal regulation of the fight against illegal migration in the EU in modern conditions. *Almanac of International Law*, 23, 37-45. Retrieved from <http://inlawalmanac.mgu.od.ua/v23/7.pdf>
- Savino, M., & Gatta, F. L. (2022). *On the Brink of a New Refugee Crisis*. *Verfassungsblog: On Matters Constitutional*. DOI: <https://doi.org/10.17176/20220311-001246-0>
- Schengen information system of the second generation. SIS base. (2012). *Poland for travelers*. Retrieved from <http://ostarbeiter.vn.ua/schengen-information-system.html>
- Statistics on migration to Europe. (2022). Retrieved from https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_en
- Strategic Vision Setting a Course for IOM. (2020). *IOM Publications Platform*. Retrieved from <https://publications.iom.int/books/strategic-vision-setting-course-iom>
- Tampere European Council 15-16.10.1999. (1999). *Conclusions of the Presidency*. Retrieved from https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm
- Theoharides, C. (2020). The unintended consequences of migration policy on origin-country labor market decisions. *Journal of Development Economics*, 142, 102271. DOI: 10.1016/j.jdeveco.2018.07.012
- Tolstov, S., & Ovrarnets, M. (2015). Mediterranean Assault: Migration Crisis in the European Union. *Foreign affairs*, 9, 6-11. Retrieved from <https://uaforeignaffairs.com/uk/journal-item/78>
- Vidyakina, M. M. (2009). *Transformation of the migration policy of Western European countries in the conditions of EU enlargement*. (Abstract of the dissertation of the candidate of economic sciences: spec. 08.00.02). Kyiv National University named after Taras Shevchenko. Kyiv.
- Vinokurov, Ya. (2023, January 10). *Ukrainian migrants are boosting the European economy. What will happen to Ukraine without them?* Retrieved from <https://www.epravda.com.ua/publications/2023/01/10/695807/>
- Vodiany, A. (2021, December 9). *The EU decided to create the European Asylum Agency*. Retrieved from https://lb.ua/world/2021/12/09/500566_ies_virishiv_stvoriti_ievropeyske.html
- What is the New Pact on Migration and Asylum of the EU? (2023). *Migration and Home Affairs*. Retrieved from https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/new-pact-migration-and-asylum_en
- Yatsenko, T. (2010). Modern trends of legal labor migration to the territory of the EU and their legal regulation. *Current problems of international relations*, 88(1), 140-141.
- Yerokhin, S., & Negovska, Yu. (2022). The influence of migration processes on the economic security of the state. *Migration & Law*, 2(3-4), 5-10.
- Zhelikhovskiy, S. (2023). *The migration split of the EU: what will be the consequences of the new rapprochement between Poland and Hungary*. 07/17/2023. Retrieved from <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2023/07/17/7165897/>