

М.А. Оврамець

*аспірант Інституту світової економіки
і міжнародних відносин НАН України*

ДІЯЛЬНІСТЬ КЕРІВНИХ ОРГАНІВ ЄС У СФЕРІ КОНТРОЛЮ МІГРАЦІЙ

У статті розглянуто формування та розвиток спільної політики ЄС у сфері регулювання міграцій. Проаналізовано основні документи керівних органів ЄС після набуття чинності амстердамської редакції Договору про ЄС (1999 р.). Визначено основні напрямки еволюції міграційної політики ЄС з урахуванням тенденцій консолідації взаємодії між провідними країнами союзу в умовах глобальної фінансово-економічної кризи, що розпочалась у 2007–2008 рр.

Ключові слова: Європейський Союз, Європейська Комісія, Європейська Рада, міграції, імміграція, регулювання, внутрішня безпека, контроль, адаптація.

Серед політичних і соціальних викликів, що постають перед Європейським Союзом на початку ХХІ ст., суттєве значення має значне збільшення притоку мігрантів, передусім із країн Африки та Близького Сходу. Нові хвилі міграцій чималою мірою зумовлені суперечливими наслідками «арабської весни» та нестабільності в Сирії, Лівії, Тунісі, Єгипті, інших країнах Середземномор'я та Близького Сходу. Від масового напливу мігрантів найбільше потерпають південні регіони ЄС, насамперед Мальта, Греція, Італія, Іспанія. Улітку 2013 р. прем'єр-міністр Мальти був навіть змушений звернутися за допомогою до керівних органів ЄС через масовий наплив нелегальних мігрантів.

За даними Комісара Європейської Комісії з внутрішніх справ С. Мальстрема, із 400 тисяч осіб, які за останні два-три роки залишили свої «кризові» країни, понад 20 тисяч осіб нелегально дісталися Мальти та берегів італійського острова

Лампедуза [18]. У цілому ж, за даними Європейської Комісії, починаючи з 2002 р., розмір «чистої» імміграції в ЄС коливався від 1,5 до 2 млн. осіб на рік [33, р. 3]. Попри загальне позитивне значення притоку мігрантів для економічного зростання, останніми роками помітнішими стають негативні аспекти, пов'язані з нелегальним перетинком кордонів ЄС вихідцями з охоплених політичною та економічною кризою сусідніх регіонів. Аналітики пов'язують з цим зростання соціального напруження, злочинності та тероризму. Наприклад, за даними Комісара Ради Європи з прав людини Н. Муйжнієкса, від жовтня 2011 р. д грудня 2012 р. лише офіційно було зареєстровано 200 випадків расистських виступів і застосування насильства, передусім, проти мігрантів [27].

У сучасній Європі адаптація іммігрантів, а також співіснування в єдиному європейському просторі носіїв різних культур вважається складною й конфліктною проблемою. Зважаючи на політичні процеси, що відбуваються в низці африканських та азійських країн, експерти прогнозують подальше зростання міграційних потоків, що ставить перед Європейським Союзом багато складних завдань. Головним з них є контроль та ефективне управління міграцією, що актуалізує вивчення компетенції керуючих органів ЄС у процесі ініціювання, законодавчої діяльності та імплементації прийнятих рішень. Для України, у якій постійно зростає кількість мігрантів з країн «третього світу», вивчення досвіду ЄС у формуванні відповідної політики має значний практичний інтерес.

Вивченням різних аспектів міграцій займається широке коло вітчизняних і закордонних фахівців. Багато досліджень закордонних учених присвячене правовим і політичним аспектам міграційної політики, становленню принципів і правил Шенгенської зони, а також процедурним аспектам регулювання міграцій [2; 6; 11; 23; 28]. Після 2008 р. з'явилися цікаві дослідження, що аналізують трансформацію міграційної політики у зв'язку з перебігом і наслідками фінансово-економічної кризи [10; 12; 14; 25].

Вітчизняні фахівці (М. Відякіна [3; 4], О. Краєвська [7], О. Малиновська [8], В. Шамраєва [9] та ін.) зосереджуються

переважно на витоках, становленні, етапах міграційної політики та проблемах адаптації українського законодавства до європейського. Проте, як частина політичного процесу, особливості діяльності керівних органів ЄС у контролі за міграційними процесами вивчені недостатньо, що й зумовлює дослідницьку мету пропонованої статті.

Договір про Європейський Союз, який набув чинності в листопаді 1993 р., включив вимір правосуддя і внутрішніх справ до складу інституційних основ європейської інтеграції. Однак у практичному розумінні новий етап у формуванні міграційної політики ЄС розпочався лише з підписанням 1997 р. Амстердамського договору (набув чинності 1999 р.). Цьому сприяли положення амстердамської редакції Договору про ЄС, які дозволили керівним органам ЄС ухвалювати обов'язкове для всіх країн міграційне законодавство, адже на межі століть ЄС зіштовхнувся з проблемою неефективності національних законодавчих практик і дій, насамперед у боротьбі з нелегальною міграцією. Амстердамська редакція установчих договорів ЄС стимулювала початок процесу узгодження нормативно-правової бази та головних напрямків міграційної політики в межах спільноти.

Важливим кроком на цьому шляху стало засідання Європейської Ради в Тампере, що відбулося 15-16 жовтня 1999 р. На ньому було прийнято перший програмний документ ЄС у сфері міграційної політики «У напрямку союзу свободи, безпеки і справедливості: наріжні камені Тампере». Головні розділи цього п'ятирічного плану були присвячені співпраці з країнами походження мігрантів, створенню спільної європейської системи притулку, справедливому ставленню до громадян третіх країн і менеджменту міграційних потоків [32].

Підкріпленням та одночасно деталізацією окреслених програмних положень стала Комунікація Європейської Комісії з міграційної політики, ухвалена 2000 р. Вона окреслювала головний стратегічний підхід ЄС до політики міграції – контрольований прийом економічних мігрантів, обумовлений складною демографічною та економічною ситуацією в країнах ЄС і пов'язаними з цим проблемами на ринку праці [15]. Саме ці

мотивації було покладено в основу міграційної політики ЄС на початку ХХІ ст.

Одним з головних аспектів імплементації прийнятої в Тампере програми стало формальне визначення та закріплення повноважень керівних органів ЄС, яке містилось у Комунікації (посланні) Європейської Комісії до Ради ЄС та Європейського Парламенту від 11.07.2001 р. та стосувалося методів «відкритої координації» міграційної політики. Окреслені в цьому документі повноваження Європейської Комісії (ЄК) у сфері контролю міграцій включали:

- моніторинг практичного застосування законодавства в міграційній сфері, зокрема – для забезпечення узгодженості в діях між державами-членами ЄС;
- підготовка пропозицій щодо нових законодавчих ініціатив, які необхідні для здійснення загальної політики;
- сприяння обміну інформацією, досвідом і передовою практикою між державами-членами ЄС;
- розробка принципів діяльності ЄС, які повинні затверджуватися Європейською Радою;
- моніторинг та оцінка реалізації керівних принципів, серед іншого у формі підготовки зведених доповідей спільноти на основі доповідей країн-членів для подання до Європейської Ради;
- формулювання рекомендацій для запровадження спільної імміграційної політики, перегляду керівних принципів і визначення інтегрованого підходу щодо питань міграції у відносинах з третіми країнами, зокрема – при розробці стратегічних документів національного і наднаціонального характеру.

Аналіз цього документа й огляд подальшої діяльності Європейської Комісії вказує на те, що її головним завданням у напрямі міграційної політики була корекція відповідного законодавства та підготовка пропозицій щодо змісту європейських директив і розвитку співробітництва між країнами-членами та керівними структурами ЄС. З цією метою ЄК

проводить широкі консультації з робочими групами та комітетами, посадовими особами, експертами в питаннях міграції з держав-членів, представниками місцевих і регіональних органів влади, соціальних партнерів, фахівцями з конкретних проблем та суб'єктами громадянського суспільства [16, р. 6–14].

В регулярній формі нормативні рекомендації ЄК, які стосуються «відкритої координації» міграційної політики, з 2002 р. подаються на затвердження Європейській Раді та підлягають щорічній корекції [16, р. 7].

Міністерська Рада ЄС з юстиції та внутрішніх справ теж бере активну участь у координації діяльності з контролю імміграції. На загал, ухвалення законодавчих актів відбувається спільно з Європейським парламентом на основі пропозицій, висунутих Європейською Комісією.

Рада ЄС з юстиції та внутрішніх справ (ЮВС), до повноважень якої з 1999 р. належать контроль за зовнішніми кордонами, надання притулку, імміграція та профілактика й боротьба зі злочинністю, на своїх засіданнях проводить постійне обговорення різних аспектів спільної міграційної політики [26].

Рада з ЮВС зазвичай проводить засідання один раз на два місяці. Вона виконує роль супутнього законодавчого органу, який, відповідно до Лісабонської редакції договору про функціонування ЄС, ухвалює директиви і правила в галузі правосуддя і внутрішніх справ. Засідання Ради готуються робочими групами і комітетами зі співпраці поліції та правових органів, стратегічним комітетом з імміграції, з питань кордонів і притулку, з внутрішньої безпеки та робочою групою з питань цивільного права.

У Європейському парламенті головними структурами, 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»). Ці структури Європарламенту зосереджують увагу переважно чином на

інтеграційних аспектах міграційної політики. Їх головна роль полягає в обговоренні та рідше – в ініціюванні запропонованих Європейською Комісією пропозицій та винесенні їх на пленарні засідання Асамблеї Європарламенту [21].

ЄК, Рада ЄС та Європарламент складають «інституційний трикутник», який визначає рішення з міграційної політики співтовариства. Аналіз діяльності цих керівних органів ЄС дає змогу простежити формування головних напрямків і методи практичної реалізації європейської міграційної політики як складового компонента європейського інтеграційного процесу, виявити його досягнення й прорахунки.

Упродовж останнього десятиліття в межах ЄС було прийнято дві програми, пов'язані з формуванням єдиного європейського простору свободи, безпеки і справедливості. Першу з них – Гаазьку, було ухвалено Європейською Радою в листопаді 2005 р. Її затвердження збіглось у часі зі складанням ЄК фінансових показників бюджету ЄС на 2007 – 2013 рр. Зміст програми свідчив про комплексність підходу до проблем міграції, адже паралельно з теоретичними розробками було запропоновано конкретні фінансові інструменти реалізації поставлених завдань. У програмі 2005 р. містилися десять пріоритетів, відповідно до яких міграційна політика ЄС мала втілюватись упродовж усього терміну дії документа. Серед них:

- забезпечення дотримання фундаментальних прав громадян;
- антитерористичні заходи;
- визначення збалансованого підходу до міграції;
- удосконалення інтегрованого менеджменту зовнішніх кордонів;
- встановлення єдиної процедури надання притулку;
- підсилення позитивного впливу міграції на демографічну ситуацію та економічний розвиток;
- досягнення правильного балансу між недоторканістю приватного життя і безпекою під час обміну інформацією;

- розвиток стратегічної концепції боротьби з організованою злочинністю;
- встановлення європейського простору справедливості;
- роздільна відповідальність і солідарність.

Головним механізмом упровадження цієї програми став схвалений ЄК у грудні 2005 р. «План політики у сфері легальної міграції». У ньому пропонувалось удосконалити законодавство щодо внутрішніх міграцій через прийняття чотирьох нових директив щодо в'їзду та проживання висококваліфікованих і сезонних робітників, стажерів і працівників корпорацій, створення Європейського порталу з мобільності працевлаштування (EURES), Європейської мережі з міграції (EMN) та ін. [29].

2009 р. Європейська Рада затвердила нову п'ятирічну (Стокгольмську) програму розвитку ЄС у сфері свободи, безпеки та справедливості. Її ухвалення стало результатом своєрідного компромісу між двома протилежними підходами до явища міграції – традиційного (консервативного) та ліберального. Перший, традиційний підхід, пов'язував міграцію насамперед з питаннями внутрішньої безпеки країн-членів і надавав перевагу обмежувально-репресивним заходам. Натомість ліберальний підхід висував на перший план проблематику інтеграції і дотримання прав людини. Для вдосконалення й роз'яснення корекції політичного підходу ЄК оприлюднила Комунікацію з плану дій щодо імплементації Стокгольмської програми, у якій містилися конкретні 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 [22].

Забезпечення інтеграції мігрантів до європейського політичного, правового та культурного простору належить до найважливіших завдань міграційної політики ЄС. Офіційна політика ЄС щодо адаптації іммігрантів тлумачиться як складова частина загального інтеграційного процесу в соціальній сфері. Проте на практиці процес адаптації іммігрантів відбувався

досить складно й суперечливо, що зрештою спричинило низку заяв політичних лідерів (А. Меркель, Н. Саркозі, Д. Кемерон та ін.) про суттєві недоліки європейської міграційної політики та невідповідність політики мультикультуралізму умовам сьогодення.

У сенсі заохочення суспільно-економічної адаптації іммігрантів з боку керівних структур ЄС було зроблено певні важливі кроки. Так, у листопаді 2004 р. Радою юстиції та внутрішніх справ було затверджено базові принципи інтеграції мігрантів. Серед цільових аспектів цього документа слід зазначити сприяння динамічному двосторонньому процесу взаємного пристосування мігрантів та жителів держав-членів ЄС, забезпечення поваги мігрантів до основних цінностей ЄС, забезпечення зайнятості як ключового складника процесу інтеграції, необхідність базового знання мови приймаючого суспільства, його історії та інститутів як передумов інтеграції, вирішальне значення освіти для підготовки мігрантів і їх нащадків, доступ мігрантів на недискримінаційній та рівній основі до установ, державних і приватних товарів і послуг, тісну взаємодію між громадянами держав-членів і мігрантами на основі «загального форуму», міжкультурного діалогу, освіти та інформації, співіснування та гарантії захисту різних культур і релігій, заохочення участі мігрантів у демократичному процесі та в розробці інтеграційної політики та заходів, насамперед на місцевому рівні, формування чітких цілей, показників і механізмів оцінки прогресу та коригування дій [30, р. 15].

У Спільному «Порядку денному з інтеграції», представленому Європейською Комісією 2005 р., було запропоновано низку механізмів підтримки окреслених вище положень та інструментів, що повинні сприяти поліпшенню процесу інтеграції мігрантів у суспільствах приймаючих країн. Серед заходів організаційного характеру пропонувалося забезпечити обмін інформацією між Європейським веб-сайтом з інтеграції та Європейським інтеграційним форумом [29].

У липні 2011 р. ЄК ініціювала вдосконалення заходів, які стосуються інтеграції мігрантів, що не є громадянами ЄС, включаючи сприяння активізації їх економічної, соціальної,

політичної та культурної участі в житті домінуючого суспільства. При цьому основний акцент було зроблено на використанні можливостей на місцевому рівні. У Комунікації ЄК під назвою «Європейський порядок денний щодо інтеграції громадян третіх країн» наголошувалося, що міграція та культурне розмаїття, яке вона долучає, має значний потенціал, який у ЄС використовується недостатньо. З метою виправлення ситуації, насамперед на рівні місцевих громад, ЄК пропонувала не лише загальні індикатори з моніторингу процесу інтеграції, які використовуються в її щорічних звітах, але й кадастр корисних пілотних заходів та інструментів, які уряди країн-членів ЄС можуть використовувати в залежно від місцевих умов і потреб [19, р. 1 – 3].

Під час французького головування в ЄС у другій половині 2008 р. жваво обговорювалися пропозиції щодо укладення спільного Європейського пакту з питань імміграції та притулку, проте ці ідеї викликали певний спротив з боку окремих найрозвиненіших країн і були реалізовані лише частково [20].

Французький план передбачав підписання юридично не зобов'язувального, політичного документа, у якому пропонувалось окреслити загальні напрями й принципи політики ЄС у сфері міграції, надання притулку та управління кордонами, що мало вплинути на зміст і спрямування подальших п'ятирічних програм розвитку ЄС у сфері свободи, безпеки та справедливості. Ідея підписання пакту не дістала загальної підтримки, оскільки сприймалася як втілення федералістичних принципів у політиці й управлінні. Проте низка французьких пропозицій знайшла відображення в Стокгольмській програмі розвитку ЄС у сфері свободи, безпеки та справедливості (2009 р.), яка визначає спільні принципи політики у сфері імміграції та притулку на період до 2015 р. Французький проект документа (док. 13440/08) був схвалений Радою ЮВС 25.09.2008 р. і затверджений Європейською Радою 16.10.2008 р. Згідно з пактом головні політичні зобов'язання, які пропонувалося покласти в основу спільної імміграційної політики країн ЄС, включали:

- Упорядкування легальної імміграції з урахуванням пріоритетів, потреб і обсягів прийому мігрантів, які

держави-члени Союзу мали визначати на індивідуальному рівні. Водночас держави мали дбати про заходи щодо суспільної та мовно-культурної інтеграції іноземних фахівців і робітників.

- Посилення контролю за незаконною імміграцією в сенсі забезпечення повернення нелегальних іноземців у країни їх походження або країни транзиту.
- Посилення ефективності прикордонного контролю.
- Визначення спільних критеріїв надання притулку.
- Визнання критичної доцільності встановлення всеосяжного партнерства з країнами походження і транзиту мігрантів з метою «заохочення взаємодії між міграцією та розвитком» [13, р. 2].

Перелічені проблеми і завдання зберігають свою актуальність, а такі аспекти, як незаконне проникнення мігрантів у 2011–2013 рр. лише посилилось унаслідок дестабілізації політичних режимів у країнах Північної Африки та Близького Сходу. Враховуючи потребу в проведенні на регулярній основі спільних та узгоджених заходів і прагнучи водночас не порушувати автономність у політиці окремих урядів, Рада ЮВС 23 квітня 2012 р. схвалила ініційований Данією за підтримки ЄК рамковий «План дій ЄС щодо викликів міграції – Стратегічна відповідь» [17].

Ухвалення цього плану знаменувало появу нового покоління європейських рішень, пов'язаних з оцінкою та менеджментом у сфері міграцій. У практичному сенсі цей документ позначив перехід керівних структур ЄС до рішучішої та узгодженішої політики. Цьому повинне сприяти підписання додаткових документів, таких, як угода про регламент Фонду притулку та міграцій і регламент Фонду внутрішньої безпеки, які, як очікується, набудуть чинності на початку 2014 р. З метою підвищення ефективності централізованих заходів, фінансування цих фондів уже враховане в консолідованому бюджеті ЄС на 2014 – 2020 рр.

На відміну від п'ятирічних стратегій, які зосереджують увагу на внутрішніх аспектах – адаптації емігрантських громад

та іноземних працівників, ухвалений 2012 р. «План дій» надав структурам та агенціям, відповідальним за безпеку кордонів та внутрішню безпеку ЄС, розширені засоби протидії незаконній міграції ззовні. Головний зміст цього документа полягає у визнанні стратегічного та цілісного підходу, побудованого на солідарності країн-членів ЄС із тими країнами, які найбільше потерпають від незаконного проникнення мігрантів. Основні положення документа стосуються підвищення ролі правоохоронних та силових агенцій ЄС (Frontex, EUROPOL, EASO), застосування превентивних заходів, які змушують треті країни співпрацювати з ЄС щодо контролю за міграцією, забезпечення фінансування спільної політики, включаючи створення Фонду притулку та міграцій, повне застосування спільного законодавства в міграційній сфері, включаючи директиву з повернення мігрантів з використанням можливостей «добровільного повернення», директиви щодо санкцій проти працедавців, регулювання міграції сезонних працівників і створення Європейської системи нагляду за кордонами (EUROSUR) [31].

Утілення положень спільних документів ЄС з питань регулювання міграцій відображається в законодавстві окремих країн-членів. Наприклад, 2012 р. уряд Німеччини вніс поправки до законодавства, які заохочують імміграцію кваліфікованих фахівців. Зміни стосуються скорочення необхідного для отримання довгострокового дозволу на проживання (синя карта) рівня зарплати з 66 до 44,8 тис. євро на рік, а для деяких професій – до 34,2 тис. євро на рік. Ці умови поширюються на інженерів, програмістів, лікарів і медичних працівників, оскільки саме на працівників цих спеціальностей у Німеччині простежується найбільший попит. Після трьох років роботи у ФРН трудові іммігранти набуватимуть право отримати безстроковий дозвіл на проживання [5; 24].

Окрім цього, уряд ФРН запровадив особливий тип візи, який дає право впродовж шести місяців перебувати в країні з метою пошуку роботи (за наявності диплома про освіту та грошей для власного утримання). Певні пільги, зокрема – право на перебування в ФРН протягом півтора року з метою пошуку

місця працевлаштування, були надані випускникам німецьких університетів з кола іноземних громадян. Перелічені заходи мають полегшити працевлаштування фахівців, які потрібні економіці та соціальній сфері, на відміну від насправді неконтрольованого й обтяжливого для бюджету в'їзду іноземців без освіти та мовної підготовки, який практикувався попередніми десятиліттями.

Хоча свобода пересування та працевлаштування гарантована для громадян країн-членів ЄС (за тимчасовими винятками для громадян Румунії, Болгарії та Хорватії), до останнього часу кількість заявок на роботу в Німеччині від громадян інших країн ЄС не покривала потреб ринку праці, принаймні за тими спеціальностями, на які спостерігався реальний попит. З 1 травня 2011 р. уряди Німеччини та Австрії скасували обмеження на працевлаштування трудових мігрантів з 10 країн, що вступили до ЄС 2004 р. Проте залучення іноземних фахівців з країн-нечленів ЄС на вакантні посади за скороченими окладами виглядає вигіднішими, оскільки дозволяє підприємцям суттєво заощаджувати на оплаті праці.

Іншим новим аспектом міграційної політики стало рішення уряду Німеччини позбавити трудових мігрантів з низки країн ЄС допомоги з бідності. Навесні 2012 р. Федеральне агентство з праці видало постанову, згідно з якою громадяни 17 країн ЄС, які є учасниками Угоди про соціальне забезпечення 1953 р., включаючи Грецію, Італію, Португалію та Іспанію, були позбавлені можливості претендувати на отримання соціальної допомоги в Німеччині. На думку німецької преси, так уряд зробив спробу запобігти припливу некваліфікованих мігрантів з бідніших країн євросони.

Попри ухвалення низки спільних принципів та орієнтирів, політика ЄС у питаннях регулювання міграцій залишається сферою складного, подекуди ситуативного узгодження позицій центральних, керівних наднаціональних установ союзу – з одного боку, та урядів окремих країн – з другого. До того ж слід враховувати, що уряди різних країн ЄС мають неоднакові підходи до політики залучення кваліфікованої робочої сили, надання притулку, в тому числі «економічним біженцям», а

також різні рівні життя, умови, можливості та потреби ринку праці (включно з відмінними системами оподаткування, середніми ставками заробітної плати та соціальних виплат).

В контексті загострення боргової кризи, яка становить одну з головних проблем ЄС після 2008 р., питання консолідації спільної політики союзу в різних сферах перебувають у центрі уваги загальної політичної дискусії. В цьому сенсі прибічники централізації європейської системи управління пропонують вихід з інституціональної кризи в формі забезпечення легітимності сильного, але пов'язаного суттєвими обмеженнями європейського уряду за принципами, що нагадують організацію федеративної виконавчої влади у Швейцарії.

Такий підхід передбачає створення на базі існуючої Європейської Комісії повноважного виконавчого органу, безпосередньо підзвітного європейським громадянам, зміцнення Європарламенту як нижньої палати законодавчого органу і перетворення Європейської ради, що складається з глав держав та урядів країн-членів, на верхню законодавчу палату. Як стверджують прибічники неофедералістичного підходу, «ключовим аспектом створення федеративної Європи з легітимними інститутами управління є ефективне застосування принципу, вже відомого європейцям як «субсидіарність», коли органи управління вищого рівня беруть на себе тільки ті функції та обов'язки, які не можуть бути виконані на нижчому рівні» [1, с. 42].

Масштаби міграційних процесів на початку XXI століття спонукали керівні структури ЄС визнати міграцію новим «глобальним феноменом» та кардинально переглянути свій підхід до її регулювання. В законодавчій сфері це позначилося на прийнятті в 2005 р. таких суттєвих орієнтирів, як зміцнення співробітництва та взаємодії між державами-членами з питань міграції та активізація взаємодії з країнами походження мігрантів та транзитними країнами, насамперед у межах Європейської політики сусідства.

Не ставлячи під сумнів необхідність залучення іммігрантів з метою використання додаткової робочої сили в галузях виробництва на послуг, європейські країни намагаються

посилити захист від нелегальних мігрантів, які в своїй масі не підготовлені до європейського ринку праці та спричиняють зайве перенавантаження бюджетів європейських країн, оскільки потребують соціальних витрат, медичних послуг, утримання в таборах та фільтраційних пунктах, суттєвої мовної та технічної підготовки тощо. При цьому європейська економіка зацікавлена насамперед у залученні висококваліфікованих фахівців з третіх країн, які могли б працювати на контрактній основі, не обтяжуючи соціальні бюджети країн перебування.

Головною перешкодою для запровадження повністю інтегрованої, «спільної» моделі міграційної політики в межах ЄС залишаються відмінні соціально-економічні умови, рівні життя та стандарти соціальної політики, які застосовуються в різних країнах-членах союзу.

Впродовж тривалого часу, починаючи з середини 1970-х рр. спроби керівних інституцій та урядів держав союзу гармонізувати міграційну політику стикалися з такими перепонами, як різні підходи урядових кіл окремих країн до залучення іноземної робочої сили, відмінне ставлення до надання притулку біженцям, особливості демографічної ситуації, відмінності в рівнях ефективності економіки та рівня життя тощо. Проте останнім часом, внаслідок політичної дестабілізації в країнах Середземномор'я міграційна політика ЄС набула більшої узгодженості, раціональності та селективності.

На підставі останніх рішень керівних структур ЄС можна дійти висновку, що європейська міграційна політика все більше орієнтуватиметься на регульоване залучення кваліфікованих іноземних працівників за контрактами та розширення права на працевлаштування молоді з країн, які мають середній рівень економічного розвитку.

Література

1. Берггрюен Н., Гарделс Н. Європа майбутнього / Н. Берггрюен, Н. Гарделс // Зовнішні справи. – 2013. – № 10. – С. 42 – 45.

2. Бирюков М.М. Европейский союз, Евроконституция и международное право : монография / М.М. Бирюков. – М. : Научная книга, 2006. – 256 с.
3. Відякіна М.М. Трансформація імміграційної політики країн-членів ЄС: виклики для України / М.М. Відякіна // Актуальні проблеми міжнародних відносин : зб. наук. праць ; – вип. 72 : у 2 ч. – Ч. I. – К. : Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка / Ін-т міжнар. відносин, 2008. – С. 56 – 62.
4. Відякіна М.М. Трансформація міграційної політики країн Західної Європи в умовах розширення ЄС : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.02 / М.М. Відякіна ; Київський нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2009. – 21 с.
5. Власти Германии облегчат условия иммиграции [Електронний ресурс] / Лента.Ру. – 28 марта 2012.– Режим доступа : <http://lenta.ru/news/2012/03/28/migration/>
6. Гольдин Г.Г. Политические и правовые проблемы миграции / Г.Г. Гольдин. – М. : Российская академия адвокатуры, 2007. – 160 с.
7. Краєвська О.А. Міграційна політика Європейського Союзу: політико-правовий аспект / О.А. Краєвська // Грані. – 2011. – № 5 (79). – Вересень-жовтень. – С. 143 – 147.
8. Малиновська О.А. Формування спільної міграційної політики Європейського Союзу [Електронний ресурс] / О.А. Малиновська // Стратегічна панорама. – 2006. – № 2. – Режим доступа : http://www.niisp.org/vydanna/panorama/issue.php?s=gupr0&issue=2006_2
9. Шамраєва В.М. Основні етапи формування спільної міграційної політики ЄС [Електронний ресурс] / В.М. Шамраєва // Теоретичні та прикладні питання державотворення: Зб. наук. праць вип. 1 (5). – 2009. – Режим доступа : http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tpdp/2009-1/zmist/R_2/Shamraeva.pdf
10. Alvarez-Plata P. Potential Migration from Central and Eastern Europe into the EU-15 : Report for the European Commission, DG Employment and Social Affairs / P. Alvarez-Plata, H. Brucker, B. Siliverstovs. – Brussels : Employment and European Social Fund, 2003. – 72 p.

11. Boeles P. Fair Immigration Proceeding in Europe. – The Hague, Boston, London : Martinus Nijhoff Publishers, 1997. – XVIII, 510 p.;
12. Bowell Ch., Geddes A. Migration and Mobility in the European Union / Ch. Bowell, A. Geddes. – London : Palgrave Macmillan, 2011. – XIV, 272 p.
13. Carrera S., Guild E. The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum: Intergovernmentalism vs. Europeanisation? Security vs. Rights? / S. Carrera, E. Guild // CEPS Policy Brief No. 170. – Brussels : CEPS, September 2008. – 10 p.
14. Cassarino J.-P., Lavenex S. EU Migration Governance in the Mediterranean Region: the Promise of (a Balanced) Partnership? // IEMed Mediterranean Yearbook. – Barcelona : IEMed, 2012. – P. 284-288.
15. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community Immigration Policy / Commission of the European Communities [COM(2000)757 final]. – Brussels, 22.11.2000. – 29 p.
16. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on an open method of coordination for the Community Immigration Policy / Commission of the European Communities [COM(2001)387 final]. – Brussels, 11.7.2001. – 15 p.
17. EU Action on Migratory Pressures – A Strategic Response / Council of the European Union [Council doc. 8714/1/12 REV 1]. – Brussels, 23 April 2012. – 22 p.
18. EU response to the migration flows in North Africa and the Southern Mediterranean, in particular, in Lampedusa - Migration flows arising from instability: scope and role of EU foreign policy (debate) [Электронный ресурс] / European Parliament ; Monday, 4 April 2011 – Strasbourg.– Режим доступа : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20110404&secondRef=ITEM-019&format=XML&language=EN>
19. European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals : Communication from the Commission to the

- European Parliament, the Council, the European Economic and Social Council and Committee on Regions / European Commission [COM(2011)455 final. SEC(2011)957 final]. – Brussels, 20.07.2011. – 13 p.
20. European Pact on Immigration and Asylum / European Union : Council of the European Union [Council doc. 13440/08]. – Brussels, 24 September 2008. – 15 p.
 21. European Parliament. List of committees [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/full-list.html>
 22. 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 / European Commission [COM(2010) 171 final]. – Brussels, 20.4.2010. – 68 p.
 23. Geddes A. The Politics of Migration and Immigration in Europe / A. Geddes. – London : Sage Publications, 2003. – XII, 220 p.
 24. Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet [Электронный ресурс] [Die Übersetzung berücksichtigt die Änderung(en) des Gesetzes durch Artikel 2 (25) des Gesetzes vom 22.12.2011 (BGBl. I S. 3044)]. – Режим доступа : http://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/index.html
 25. Jonjić T., Mavrodi G. Immigration in the EU: policies and politics in times of crisis 2007–2012 / T. Jonjić, G. Mavrodi; EUDO Report No. 5. – Florence : Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, November 2012. – 178 p.
 26. Justice and home affairs (JHA) [Электронный ресурс] [Council configurations] / Council of the European Union. – Режим доступа : [http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/justice-et-affaires-interieures-\(jai\)?lang=en](http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/justice-et-affaires-interieures-(jai)?lang=en)
 27. Immigration – a source of wealth and duties for Europe [Электронный ресурс] / European Economic and Social Committee : Conference – Brussels, 15 March 2013. – Режим

- доступу : <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-immigration-wealth-duties>
28. Koslowski R. European Union Migration Regime / R. Koslowski. – Oxford : Oxford Univ. press, 2007. – 425 p.
 29. Policy Plan on Legal Migration : Communication from the Commission / Commission of the European Communities [COM(2005) 669 final. SEC(2005)1680]. – Brussels, 21.12.2005. – 29 p.
 30. Press release. 2618th Council Meeting Justice and Home Affairs / Council of the European Union [14615/04 (Presse 321)]. – Brussels, 19 November 2004. – 34 p.
 31. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing the European Border Surveillance System (EUROSUR) [COM (2011) 873 final]. – Brussels, 12.12.2011. – 43 p.
 32. Tampere European Council 15 and 16 October 1999 : Presidency Conclusions [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#a
 33. Towards a Common Immigration Policy : Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and Committee of the Regions / Commission of the European Communities [COM (2007) 780 final, SEC (2007) 1632]. – Brussels, 5.12.2007. – 12 p.

The article deals with the formation and development of the common EU policy of migrations control and management. It presents a broad analysis of the main EU regulating documents after the Treaty of Amsterdam amending the Treaty of the European Union entered into force in 1999. The main dimensions within the evolution of the EU migration policy were analysed in the context of consolidation trends in interaction between the leading EU countries during the global financial and economic crisis since 2007–2008.

Keywords: European Union, European Commission, European Council, migration, immigration, regulation, internal security, control, adaptation.

В статье рассматриваются формирование и развитие общей политики ЕС в сфере регулирования миграций. Проанализированы основные документы руководящих органов ЕС после вступления в силу амстердамской редакции Договора о ЕС в 1999 г. Определены основные направления эволюции миграционной политики ЕС в контексте тенденций консолидации взаимодействия между ведущими странами союза в условиях глобального финансово-экономического кризиса, начавшегося в 2007–2008 гг.

Ключевые слова: Европейский Союз, Европейская Комиссия, Европейский Совет, миграции, иммиграция, регулирование, внутренняя безопасность, контроль, адаптация.