

## ІНСТИТУЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СФЕРІ БОРОТЬБИ З НЕЛЕГАЛЬНОЮ МІГРАЦІЄЮ

### INSTITUTIONAL MECHANISM OF THE EUROPEAN UNION TO FIGHT ILLEGAL IMMIGRATION

Сироїд Т.Л., д.ю.н., професор,  
завідувач кафедри міжнародного і європейського права  
Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

Інституційний механізм Європейського Союзу покликаний забезпечити досягнення цілей Союзу, шляхом реалізації галузевих політик. Для належного функціонування простору свободи, безпеки і справедливості важливим завданням є проведення комплексу заходів щодо протидії нелегальній імміграції. Проте, обсяг повноважень та автономії для реалізації відповідних завдань відрізняється у різних установ ЄС. Разом з тим, міграційні виклики, з якими ЄС зустрівся протягом останніх років, призвели до реформування повноважень агенцій ЄС. У зв'язку із цим, метою статті є визначення ефективності інституційних механізмів ЄС у боротьбі з нелегальною імміграцією на сучасному етапі євроінтеграції. Виходячи з цього, основними завданнями дослідження є встановлення кола питань, що охоплюються категорією «нелегальна імміграція», дослідження ролі інституцій, органів та агенцій ЄС у попередженні та протидії незаконним перетинам зовнішніх кордонів, а також аналіз еволюції повноважень установ ЄС після міграційної кризи 2015 року. Для досягнення мети дослідження використано комплекс загальнонаукових і спеціальних методів дослідження. За допомогою аналізу проведено дослідження цілей політики щодо боротьби з нелегальною імміграцією та ролі інституційного механізму у реалізації галузевих політик ЄС. Формально-юридичний метод допоміг у виділенні конкретних механізмів діяльності інституцій та агенцій ЄС для попередження та протидії нелегальній імміграції. Визначено, що діяльність із протидії нелегальній імміграції є складовою спільної імміграційної політики ЄС. Для реалізації її завдань потрібна узгоджена взаємодія всіх елементів інституційного механізму ЄС, у якому інституції відповідають за формування стратегічних настанов, прийняття законодавчих актів та розроблення планів дій, тоді як агенціям відводиться роль виконання заходів, що визначені в актах інституцій ЄС. Встановлено, що досягнення ефективної боротьби з нелегальною імміграцією можливе завдяки сумлінній співпраці всіх елементів інституційного механізму ЄС. При цьому, роль агенцій у цьому процесі є дуже важливою тому, що саме вони відповідають за безпосереднє виконання завдань на місцях (особливо у зонах припливу мігрантів), шляхом здійснення виконавчих та моніторингових повноважень, а також реалізації права на втручання.

**Ключові слова:** Європейський Союз, міграція, організована злочинність, кордони, агентства ЄС, Європейська агенція з прикордонної та берегової охорони, FRONTEX.

The institutional mechanism of the European Union is designed to ensure the achievement of the Union's purposes through the implementation of sectoral policies. For the correct functioning of the area of freedom, security and justice, an important task is to carry out a set of measures to fight illegal immigration. However, the scope of powers and autonomy for the implementation of relevant tasks differs among different EU institutions. At the same time, the migration challenges that the EU has faced in recent years have led to a reform of the powers of EU agencies. In this regard, the purpose of the article is to determine the effectiveness of EU institutional mechanisms in the fight against illegal immigration at the current stage of European integration. It was determined that activities to fight illegal immigration are a component of the EU's common immigration policy. The implementation of its tasks requires the coordinated interaction of all elements of the EU institutional mechanism, in which the institutions are responsible for the formation of strategic guidelines, the adoption of legislative acts and the development of action plans, while the agencies are assigned the role of implementing measures defined in the acts of the EU institutions. It has been established that achieving an effective fight against illegal immigration is possible through conscientious cooperation of all elements of the EU institutional mechanism. At the same time, the role of agencies in this process is very important because they are responsible for the direct implementation of tasks on the ground (especially in "hotspot areas") through the realization of executive and monitoring powers, as well as the exercise of the right to intervene.

**Key words:** European Union, migration, organised crime, borders, EU agencies, European Border and Coast Guard Agency, FRONTEX.

Європейський Союз (далі – ЄС) є унікальним міжнародним об'єднанням «*sui generis*», у межах якого гарантується вільний рух осіб. Разом з тим, держави-члени спільно з ЄС вживають заходи спрямовані на посилення контролю за зовнішніми кордонами. Однак, це не завжди є перешкодою для осіб, які намагаються незаконно потрапити на їхню територію. У зв'язку із цим, у рамках правової системи ЄС створена спільна імміграційна політика, метою якої є розроблення та імплементація комплексу заходів для належного захисту прав громадян третіх країн та осіб без громадянства, які на законних підставах знаходяться на території ЄС, та ефективної протидії нелегальній імміграції.

Особлива увага до нелегальної імміграції в ЄС пояснюється існуванням різних чинників. Українські науковці М.О. Саракуца та С. В. Пілюк зазначають, що її некерований розвиток сприяє поширенню злочинності, безробіття та призводить до тиску на соціальні бюджети держав-членів ЄС [1, с. 38]. Найбільший прояв зазначені обставини мають у періоди надзвичайно великого напливу мігрантів до держав ЄС, що отримує назву «міграційна криза». Так, у 2015 році, на піку найбільшої кризи біженців в історії європейської інтеграції, було зафіксовано 1,82 млн неза-

конних перетинів кордону [2]. Зважаючи на характер та масштаб наслідків, О.А. Малиновська характеризує ці події як комплексна криза, яка має три аспекти: 1) гуманітарна криза; 2) криза управління кордоном та системою надання притулку; 3) криза солідарності [3, с. 104]. Тому її вирішення потребувало проведення всеосяжних реформ, які серед іншого стосувалися інституційного механізму ЄС у частині попередження та боротьби з нелегальною імміграцією.

Міграційна політика ЄС часто є об'єктом дослідження для зарубіжних та українських науковців через її високу актуальність. Нестабільна ситуація у третіх країнах, внаслідок воєнних дій або державних переворотів, призводить до постійного існування міграційних загроз. У зв'язку із цим, ЄС намагається реагувати на виклики, що регулярно постають на зовнішніх кордонах для ефективної координації компетентних органів держав-членів. Саме аналіз цих реформ найчастіше можна зустріти у роботах науковців протягом останніх років. Так, наукові напрацювання Д. Фернандеса-Рохо (D. Fernández-Rojo, 2019) присвячені оцінці впливу «кризи біженців» 2015 р. на реформування законодавства ЄС щодо забезпечення функціонування Шенгенського простору та Спільної європейської системи

притулку. У статті Л. Цурді (L. Tsourdi, 2020) проведено дослідження інституційних змін у зв'язку із проголошенням Європейською Комісією Нового пакту про міграцію та притулок. А В. Мейснер (V. Meissner, 2021) у науковій праці «Європейська агенція з прикордонної та берегової охорони (FRONTEX) після міграційної кризи: у напрямку до «суперагенції»» проведено порівняльну характеристику міжнародно-правового статусу відповідної агенції до та після міграційної кризи 2015 р.

Українські науковці також досліджували окремі аспекти міграційної політики ЄС. У статті М.О. Саракучи та С.В. Пілюк «Правове регулювання боротьби з нелегальною міграцією в ЄС у сучасних умовах» розкрито основні засоби боротьби та протидії незаконній міграції, а також розглянуто порядок роботи спеціалізованих агенцій та інформаційних систем. Інша наукова праця «Роль інституційного механізму Європейського Союзу у міграційній сфері», автором якої є В.Р. Демчишина, присвячена діяльності вищих керівних установ ЄС, спрямованої на розвиток міграційної сфери. Зокрема, у роботі проаналізовано низку документів, які були прийняті інституціями для досягнення цілей спільної імміграційної політики ЄС. Проте, комплексна діяльність усіх елементів інституційної системи ЄС щодо протидії нелегальній імміграції досі не була детально досліджена.

Відтак, метою цієї роботи є визначення ефективності інституційних механізмів ЄС у боротьбі з нелегальною імміграцією. Її новизна полягає у відображенні сучасного стану справ у сфері запобігання та боротьби з нелегальною імміграцією, що проводиться внаслідок узгодженої діяльності всіх елементів інституційної системи ЄС. Завданнями статті є встановлення кола питань, що охоплюються категорією «нелегальна імміграція», дослідження ролі інституцій, органів та агенцій ЄС у попередженні та протидії незаконним перетинам зовнішніх кордонів, а також аналіз еволюції повноважень установ ЄС після міграційної кризи 2015 року.

Інтеграція Шенгенського *acquis* до правового доробку ЄС поставило перед його інституціями завдання щодо розроблення загальноєвропейської міграційної політики. На сьогодні правову основу регламентації міграційних питань у рамках ЄС складає ст. 79 Договору про функціонування Європейського Союзу (далі – ДФЄС [4]). Відповідно до положень цієї норми ЄС розвиває спільну імміграційну політику, спрямовану на те, щоб забезпечити ефективне регулювання міграційних потоків. На думку Н.Б. Мушак це комплексна галузь політики, яка вирішує відразу дві проблеми: 1) сприяє розвитку легальної міграції до держав Шенгенського простору; 2) спрямована на подолання нелегальної міграції [5, с. 210].

Ми погоджуємося із наведеною вище позицією тому, що вся діяльність ЄС у рамках спільної імміграційної політики спрямована на досягнення двох цілей. По-перше, забезпечити вільний рух осіб, у тому числі громадян третіх країн та осіб без громадянства, що на законній підставі перебувають на території держав-членів ЄС. Для цього мають вживатися заходи, спрямовані на справедливе поводження з відповідною категорією осіб. По-друге, запобігти та вживати посилені заходи для боротьби з нелегальною імміграцією, у тому числі торгівлею людьми. Досягнення цієї мети передбачає проведення комплексу заходів, які стосуються як виявлення осіб, які незаконно перетинають зовнішній кордон ЄС або незаконно знаходяться на території його держав-членів, так і проведення процедур із повернення та реадмісії.

Виходячи з цілей спільної імміграційної політики, З.М. Макаруха виділяє два виміри цього виду галузевої політики ЄС: 1) внутрішній, який включає комплекс заходів на рівні ЄС щодо забезпечення спільних підходів із міграційних питань; 2) зовнішній, що передбачає включення імміграційної сфери у зовнішню політику

ЄС. При цьому, на думку вченої внутрішній вимір імміграційної політики ЄС складається з двох компонентів: легальна імміграція та боротьба з нелегальною імміграцією [6, с. 140].

Отже, координована співпраця ЄС та держав-членів щодо протидії незаконній міграції реалізується у рамках спільної імміграційної політики Союзу. Ефективність такої співпраці забезпечується завдяки дотриманню принципів солідарності та справедливого розподілу відповідальності, зокрема фінансових наслідків, між державами-членами (ст. 80 ДФЄС) [4]. Н.Б. Мушак зазначає, що принцип солідарності покладено в основу політичної співпраці між державами-членами ЄС у питаннях, що становлять взаємний спільний інтерес, та досягнення всебічної взаємодії, координації та узгодженості у діях держав [5, с. 24]. В.І. Чуєнко вважає солідарність не лише спеціальним принципом простору свободи, безпеки і справедливості, але й цінністю ЄС. Вона зазначає, що з огляду на фактичну нерівність окремих держав-членів, які стикаються з великими міграційними потоками через свою географічну близькість до зовнішніх кордонів Союзу, допомога інших держав-членів у прийнятті значної кількості громадян третіх країн є практичним проявом принципу солідарності [7, с. 115].

Принцип солідарності необхідно розглядати разом із принципом справедливого розподілу відповідальності тому, що вони є взаємодоповнюючими та підлягають комплексному застосуванню. У п.291 рішення Суду Справедливості від 06.09.2017 щодо об'єднаних справ С-643/15 і С-647/15 [8], Судом сформульована правова позиція, відповідно до якої у разі якщо одна або більше держав-членів стикаються з надзвичайною ситуацією у значенні ч. 3 ст. 78 ДФЄС, тягар, пов'язаний з реалізацією тимчасових заходів, повинен бути розподілений між усіма іншими державами-членами відповідно до принципів солідарності та справедливого розподілу відповідальності.

Протидія нелегальній імміграції передбачає проведення комплексу заходів, які мають бути реалізовані на національному та наднаціональному рівнях. Орієнтовний перелік заходів, щодо яких можуть бути прийняті законодавчі акти інституціями ЄС, закріплений у ч. 2-4 ст. 79 ДФЄС. Проте, повний перелік заходів, який би також стосувався діяльності компетентних органів держав-членів ЄС, можна знайти у правовій доктрині. Проаналізувавши сучасні виклики, що стоять перед ЄС у міграційній сфері, Н.А. Пак виокремлює такі завдання щодо протидії нелегальній імміграції: 1) встановити обмеження щодо міграційних потоків до ЄС шляхом прийняття відповідних нормативних документів на наднаціональному рівні; 2) посилити прикордонні спостереження та перевірки, особливо на півдні Європи, а також у гірських і лісових масивах; 3) створити єдину прикордонну службу, яка буде займатися охороною контрольно-пропускних пунктів на автомагістралях, в аеропортах, на морських і залізничних вокзалах; 4) стимулювати повернення нелегальних мігрантів до країн їхнього походження або попереднього проживання, шляхом реалізації програм пріоритету добровільного виїзду; 5) працювати над подальшою уніфікацією законодавства держав-членів у сфері протидії нелегальній імміграції [9, с. 57]. Реалізація всіх цих завдань потребує узгодженої діяльності інституційного механізму ЄС.

У науковій літературі існує два основних підходи до розуміння сутності інституційного механізму ЄС. У вузькому розумінні інституційний механізм ЄС складають сім інституцій, які згадуються у ч. 1 ст. 13 Договору про Європейський Союз (далі – ДЕС). У широкому сенсі інституційний механізм ЄС становить сукупність інституцій, органів та агенцій, які разом забезпечують реалізацію завдань Союзу і сприяють досягненню поставлених ним

цілей [10, с. 11]. Ми пропонуємо розглядати інституційний механізм ЄС крізь призму широкого підходу тому, що реалізація галузевих політик Союзу здійснюється у більшій мірі завдяки ефективній діяльності органів та агенцій ЄС.

В.І. Муравйов та О.М. Шпакович зазначають, що інституційний механізм ЄС має складну конструкцію, яка відображає поступовий характер розвитку європейської інтеграції [11, с. 167–168]. Відповідно до Лісабонської редакції установчих договорів конструкція інституційного механізму ЄС передбачає існування трьох елементів: інституції, органи, агенції. Незважаючи на відмінності між зазначеними елементами, вони повинні взаємодіяти з метою поширення цінностей, реалізації цілей і забезпечення інтересів ЄС, його громадян та держав-членів, а також гарантування узгодженості, ефективності та послідовності політик і дій Союзу [12, с. 232–233].

Під інституціями ЄС розуміють вищі керівні органи, яким притаманна власна легітимність, певна функціональна та процедурна автономія, а також можливість прийняття юридично обов'язкових актів. Право, створюване інституціями ЄС, має пряму дію та пріоритет порівняно з внутрішнім правом держав-учасниць [10, с. 17]. При цьому, перелік інституцій є вичерпним та закріплений у ч. 1 ст. 13 ДЕС.

Органи ЄС є допоміжними установами, які створені при інституціях ЄС для виконання консультативно-дорадчих функцій. Перелік органів в праві ЄС не є вичерпним тому, що вони можуть бути створені як на підставі установчих договорів, так і актів вторинного законодавства. Як правило, органи ЄС не можуть приймати обов'язкових актів.

Останній елемент інституційного механізму ЄС становлять агенції. Їхній правовий статус є найбільш невизначеним. Це пов'язано з існуванням різних видів агенцій (децентралізовані агенції, агенції у межах спільної зовнішньої та безпекової політики, виконавчі агенції, агенції Євроатому), які істотно між собою відрізняються. Однак, М. Чеймоном (M. Chamon, 2016) розроблена сукупність ознак, яка є характерною для більшості агенцій ЄС, а саме: 1) вони є постійними органами; 2) утворені відповідно до норм публічного права ЄС; 3) правовою основою їх діяльності є акт вторинного законодавства; 4) наділені власною правосуб'єктністю [13, с. 10]. Разом з тим, основною метою діяльності агенцій ЄС є забезпечення та впровадження найбільш ефективної реалізації галузевих політик Союзу, а також надання допомоги інституціям у здійсненні нагляду за реалізацією норм права ЄС у державах членах [14, с. 102]. Проте, не всі агенції відповідають зазначеним вище ознакам. Так, виконавчі агенції ЄС утворюються на підставі рішення Європейської Комісії, не наділені власною правосуб'єктністю та функціонують на тимчасовій основі до моменту виконання поставлених перед ними завдань.

Побудова та функціонування інституційного механізму ЄС має відбуватися з урахуванням відповідних принципів, які дозволяють визначити місце, роль і призначення інституцій, органів, агенцій у реалізації завдань та цілей європейської інтеграції [15, с. 7]. У тексті установчих договорів відсутня єдина норма, у якій було б зазначено вичерпний перелік принципів інституційного механізму. Тому їхнє нормативне закріплення можна знайти як в основному тексті ДЕС і ДФЕС (принцип надання повноважень – ч. 2 ст. 13 ДЕС; принцип лояльної співпраці – ч. 3 ст. 4 ДЕС; принцип відкритості – ч. 1 ст. 15 ДФЕС; принцип прозорості – ч. 3 ст. 15 ДФЕС), так і у додатках до них (принципи субсидіарності та пропорційності – Протокол № 2 «Про застосування принципів субсидіарності та пропорційності»; принцип поліцентричності розкрито у Протоколі № 6 «Про місцезонаштування інституцій та деяких органів, служб, агенцій та підрозділів Європейського Союзу»). Отже, системноутворюючий характер

принципів інституційного механізму зобов'язує до безумовного їх дотримання під час реалізації будь-якої галузевої політики ЄС.

Важлива роль у формуванні політики ЄС із протидії нелегальній імміграції належить таким інституціям: Європейському Парламенту, Раді ЄС, Європейській Раді та Європейській Комісії. В.Р. Демчишина зазначає, що формування та подальший розвиток імміграційної політики ЄС забезпечується шляхом ухвалення низки документів, програм, проведенню самітів та запровадженню єдиних дій у регулюванні міграційними процесами в межах кордонів держав-членів [12, с. 233].

Незважаючи на те, що кожна з інституцій уповноважена приймати власні акти, узгодження найбільш важливих питань відбувається за тісної взаємодії. Професор І.В. Яковюк зазначає, що законодавчий та бюджетний процеси характеризуються високим рівнем співпраці у формі діалогів (між Європейською Комісією, Радою та Європейським Парламентом) та засідань узгоджувальних комітетів [16, с. 363, 366]. Законодавча функція реалізується шляхом прийняття законодавчих актів у формі регламентів, директив або рішень. При цьому, основним інструментом, який використовують інституції ЄС, для регламентації протидії нелегальній імміграції є директива. Саме завдяки їй вдається досягти мінімальної гармонізації законодавства держав-членів, що переслідує одночасне досягнення двох цілей: 1) встановити єдині стандарти для нормативного регулювання; 2) врахувати національні правові традиції кожної з держав [17, с. 163]. Прикладом цього законодавчого акту у сфері боротьби з нелегальною імміграцією є Директива № 2009/52, яка встановлює заборону щодо працевлаштування громадян третіх країн, які незаконно знаходяться на території ЄС. Імплементация цієї директиви до національного законодавства держав-членів передбачає не лише закріплення відповідної заборони, але й встановлення відповідальності для роботодавців за порушення такої норми. При цьому, характер санкцій, які можуть застосовуватися до роботодавця можуть відрізнятися у різних державах. Іншим законодавчим актом, який використовують інституції ЄС є регламент, шляхом прийняття якого створюються нові установи або інформаційні системи для боротьби з незаконною міграцією. Так, на підставі Регламенту № 2019/1896 діє Європейська агенція з прикордонної та берегової охорони, яка відповідає за охорону зовнішніх кордонів та боротьбу з нелегальною імміграцією.

Міжнародні угоди також є важливим правовим інструментом для ефективного протидії нелегальній імміграції. Відповідно до ч.3 ст.79 ДФЕС [4] ЄС може укладати з третіми країнами угоди про реадмісію до країн походження або країн прибуття громадян третіх країн, що не відповідають або перестали відповідати вимогам щодо в'їзду, перебування або проживання на території однієї з держав-членів. Згідно з положеннями ст. 218 ДФЕС участь в укладанні таких угод беруть Європейський Парламент, Рада ЄС та Європейська Комісія. На сьогодні ЄС укладено 18 міжнародних договорів про реадмісію з третіми країнами, серед яких є відповідна угода з Україною.

Окрім, важливої участі в законодавчому та бюджетному процесах, Європейська Комісія уповноважена самостійно приймати акти, що встановлюють план дій із подальшого розвитку законодавчої та правозастосовної практики, спрямованої на запобігання та боротьбу з нелегальною імміграцією. Одним із фундаментальних документів у цій сфері є Новий пакт про міграцію та притулок від 23.09.2020, який розроблений Європейською Комісією. Цей документ визначає перелік заходів, що мають бути проведені з метою реформування законодавства про Шенгенський простір та спільну європейську систему притулку.

Європейська Рада є головною інституцією ЄС, яка визначає стратегічні настанови законодавчого та опера-

тивного планування в межах простору свободи, безпеки і справедливості (ст. 68 ДФЕС). У зв'язку із цим, Європейською Радою були розроблені Стратегічні орієнтири у сфері юстиції та внутрішніх справ на 2019–2024 роки [18]. У цьому документі визначено такі основні цілі щодо протидії нелегальній імміграції: 1) посилення та розширення регіональних програм захисту; 2) рішуча боротьба з контрабандою та торгівлею людьми; 3) встановлення ефективної спільної політики повернення.

Інший інституційний елемент, який відіграє важливу роль у реалізації політики щодо протидії нелегальній імміграції є агенції ЄС. Міграційна криза 2015 року стала причиною проведення масштабних реформ, спрямованих на удосконалення механізмів щодо надання оперативної допомоги державам-членам ЄС, які знаходяться у зоні ризику від великого напливу мігрантів. В. Мейснер (V. Meissner, 2021) називає ці події критичним моментом, під час якого інституції ЄС отримали достатню свободи дій для проведення комплексних реформ, які зміцнюють виконавчу владу в ЄС [19, с. 169]. Відтак, було реформовано правовий статус окремих агенцій ЄС (FRONTEX, EASO, EUROPOL) та посилено міжвідомчу співпрацю в зонах припливу мігрантів.

Оцінюючи масштаби змін, Л. Цурді (L. Tsourdi, 2020) зазначає, що розширення мандату агенцій призвело до настання двох наслідків: 1) наділення їхніх співробітників виконавчими повноваженнями, внаслідок чого вони разом із компетентними органами держав-членів виконують оперативні функції на місцях; 2) збільшення кількості завдань, що поставлені перед агенціями та підвищення їхньої ролі в інституційному механізмі ЄС [20]. Виходячи з цього, можемо виділити декілька механізмів, які агенції ЄС застосовують для запобігання та ефективної боротьби з нелегальною імміграцією.

По-перше, співробітники окремих агенцій ЄС наділяються виконавчими повноваженнями, які вони можуть реалізовувати на місцях, за умови їх здійснення у присутності або зі згоди компетентних органів приймаючої держави. Відповідно до ч. 7 ст. 55 Регламенту № 2019/1896 [21] члени штатного персоналу Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони (FRONTEX) уповноважені здійснювати такі виконавчі повноваження: 1) перевіряти документи осіб для їх ідентифікації; 2) вирішувати питання щодо надання дозволу на в'їзд до держави Шенгенського простору; 3) проставляти штампи в проїзних документах; 4) видавати або відмовляти у видачі віз на кордоні; 5) супроводжувати громадян третьої країни, які підлягають процедурам примусового повернення та інші.

По-друге, посилюється моніторингова роль агенцій ЄС у протидії нелегальній міграції. Агенція ЄС з питань притулку (EUAA) тісно співпрацює з Європейською Комісією над створенням механізму моніторингу функціонування та технічного застосування Спільної європейської системи притулку. Це необхідно для запобігання або виявлення можливих недоліків у національних системах прийому та надання притулку, а також для оцінки їхньої спроможності та готовності керувати ситуаціями непропорційного тиску з метою підвищення ефективності цих систем (ч. 1 ст. 14 Регламенту № 2021/2303 [22]). FRONTEX уповноважений проводити моніторинг міграційних потоків через зовнішні кордони держав-членів. Отримана інформація використовується для складання ситуаційних картин й аналізу ризиків на різних ділянках зовнішнього кордону з метою направлення додаткових людських та/або технічних ресурсів агенції для запобігання випадкам незаконного перетину кордону.

По-третє, невиконання державами-членами зобов'язань у частині охорони зовнішніх кордонів або надання притулку, які покладені на них відповідно до *acquis* ЄС, може стати підставою для реалізації права на втручання. Таким правом наділяються дві агенції

ЄС, а саме Європейська агенція з прикордонної та берегової охорони (ст. 42 Регламенту № 2019/1896) і Агенція ЄС з питань притулку (п. 30 преамбули Регламенту № 2021/2303). Метою застосування цього заходу є необхідність у забезпеченні належного функціонування Шенгенської зони та Спільної європейської системи притулку.

Реалізація політики з протидії нелегальній міграції передбачає проведення міжвідомчої співпраці, яка найкраще реалізується під час взаємодії агенцій у зонах припливу мігрантів. Відповідно до п. 23 ч. 1 ст. 2 Регламенту № 2019/1896 [21] під зоною припливу мігрантів необхідно розуміти територію, створену на вимогу держави-члена здійснення заходів, в якій приймаюча держава-член, Комісія, відповідні установи Союзу та держави-члени, що беруть участь, співпрацюють з метою управління наявним або потенційно непропорційним міграційним викликом, що характеризується значним збільшенням кількості мігрантів, які прибувають до зовнішніх кордонів.

У зонах припливу мігрантів співробітники EUROPOL відповідають за надання аналітичної та інформаційної підтримки державі-члену для ліквідації мереж незаконного перевезення мігрантів та торгівлі людьми. Крім того, фахівці EUROPOL і FRONTEX спільно із зацікавленою державою-членом проводять опитування прибулих мігрантів у зонах припливу мігрантів. Після цього експерти EUAA надають підтримку відповідній державі-члену у розгляді заяв про надання притулку, керуючись нормами права ЄС та принципом «першої країни в'їзду». Відтак, погоджуємося із думкою Д. Фернандеса-Рохо (D. Fernández-Rojo, 2019) про те, що діяльність агенцій ЄС у зонах припливу мігрантів виходить за межі оперативних завдань із надання технічної допомоги та сприяння координації, тому може призводити до настання істотних правових наслідків [23].

Отже, протидія нелегальній імміграції є однією із складових спільної імміграційної політики ЄС, а тому має проводитися з урахуванням принципів солідарності та справедливого розподілу відповідальності. Це зобов'язує держав-членів до тісної співпраці між собою, а установи ЄС мають надавати всебічну підтримку для досягнення цілей, визначених установчими договорами. Складний характер конструкції інституційного механізму ЄС проявляється у тому, що до його складу входять інституції, органи, агенції, які мають різне призначення та вплив для виконання завдань, поставлених перед ЄС. При цьому, всі установи ЄС зобов'язані взаємодіяти на засадах сумлінної співпраці.

Інституції є вищими керівними установами ЄС, а тому вони відповідають за формування політики у сфері протидії нелегальній імміграції. Це відбувається шляхом прийняття як обов'язкових актів, так і актів м'якого права, що можуть мати стратегічний та планомірний характер. При цьому, головним інструментом у законотворчості ЄС є директива, яка дозволяє гармонізувати законодавство держав-членів, врахувавши правові традиції кожної з держав Союзу. Важлива роль серед актів ЄС також відводиться документам, які визначають стратегії та плани дій щодо подальшого розвитку законодавства та правозастосовної практики у сфері протидії нелегальній імміграції. Діяльність агенцій ЄС, пов'язана з реалізацією заходів, що закріплені в актах первинного (установчих договорах) та вторинного права ЄС (акти інституцій) для досягнення цілей та виконання завдань галузевої політики ЄС. Міграційна криза 2015 р. істотно вплинула на зміну орієнтирів ЄС, що призвело до посилення роль агенцій ЄС у реалізації політики щодо боротьби з нелегальною імміграцією. Результатом цього стало наділення Європейської агенції з прикордонної та берегової охорони і Агенції ЄС з питань притулку виконавчими повноваженнями, посилення моніторинговими повноваженнями, а також можливістю втрутитися на терито-

рію держави-члени, за умови, що неефективна діяльність цієї держави може призвести до загрози функціонування Шенгенського простору або Спільної європейської системи притулку. Найбільш злагоджена діяльність агенцій, спрямована на досягнення цілей політики Союзу з протидії нелегальній міграції, має відбуватися у зонах

припливу мігрантів. Міжвідомча співпраця FRONTEX, EUAA та EUROPOL на таких територіях передбачає взаємодію з мігрантам, що може становити потенційну загрозу для основоположних прав. Відтак, удосконалення механізмів захисту прав людини повинно бути пріоритетним завданням для ЄС.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Саракуча М.О., Пілюк С. В. Правове регулювання боротьби з нелегальною міграцією в ЄС у сучасних умовах. *Альманах міжнародного права*. 2020. Вип. 23. С. 37–45.
2. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a New Pact on Migration and Asylum of 23 September 2020. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0609> (дата звернення: 15.10.2023).
3. Малиновська О.А. Міграційна криза в Європі: пошуки шляхів розв'язання та наслідки для України. *Стратегічні пріоритети*. 2016. № 3. С. 104–114.
4. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT> (дата звернення: 15.10.2023).
5. Мушак Н.Б. Правові засади функціонування Шенгенського простору: монографія. Одеса: Фенікс, 2017. 442 с.
6. Муравйов В.І., Микієвич М.М., Білас І.Г. та ін. Право зовнішніх зносин Європейського Союзу: підручник. Київ: Ін Юре, 2015. 408 с.
7. Чуєнко В.І. Правове регулювання статусу біженців в Європейському Союзі: сучасний стан і перспектива розвитку: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2018. 224 с.
8. Judgment of the Court of Justice in joined cases C-643/15 and C-647/15 of 06.09.2017. URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=194081&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1059918> (дата звернення: 15.10.2023).
9. Пак Н.А. Міграційна політика Європейського Союзу: проблеми і перспективи. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія: Міжнародні відносини. Економіка. Країнознавство. Туризм*. 2017. Вип. 6. С. 54–57.
10. Грицаєнко Л.Л. Інституційний механізм Європейського Союзу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2010. 21 с.
11. Муравйов В.І., Шпакович О.М., Лисенко О.М., Святун О.В. Інституційне право Європейського Союзу: підручник. Київ: Ін Юре, 2015. 312 с.
12. Демчишина В. Роль інституційного механізму Європейського Союзу у міграційній сфері. *Підприємство, господарство і право*. 2019. № 8. С. 231–235.
13. Chamon M. EU Agencies: Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration. Oxford: Oxford University Press, 2016. 389 p.
14. Право Європейського Союзу: основи теорії: підручник / [Т. М. Анакіна, Т. В. Комарова, О. Я. Трагнюк, І. В. Яковюк та ін.]; за заг. ред. І. В. Яковюка. Харків: Право, 2019. 360 с.
15. Прокопенко Л.Л., Рудік О.М., Рудік Н.М. Інституційна система ЄС: навч. посіб. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2018. 220 с.
16. Яковюк І.В. Правові основи інтеграції до ЄС: загальнотеоретичний аналіз: монографія. Харків, 2013. 760 с.
17. Анакіна Т.М., Чернозуб Л.В. Гармонізація кримінального права держав-членів Європейського Союзу. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2022. № 1. С. 160–165.
18. Strategic Guidelines for Justice and Home Affairs. European Council. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/strategic-guidelines-jha/> (дата звернення: 15.10.2023).
19. Meissner V. The European Border and Coast Guard Agency Frontex After the Migration Crisis: Towards a 'Superagency'? The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis: Impact and Future Challenges. edit. by J. Pollak, P. Slominski. 2021. P. 151–174.
20. Tsourdi L. The New Pact and EU Agencies: an ambivalent approach towards administrative integration. *EU Immigration and Asylum Law and Policy*. 2020. <https://eumigrationlawblog.eu/the-new-pact-and-eu-agencies-an-ambivalent-approach-towards-administrative-integration/> (дата звернення: 15.10.2023).
21. 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. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1896&from=EN> (дата звернення: 15.10.2023).
22. Regulation (EU) 2021/2303 of the European Parliament and of the Council of 15 December 2021 on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2303> (дата звернення: 15.10.2023).
23. Fernández-Rojo D. Migration, asylum and border management: the new role of Frontex in the aftermath of the "refugee crisis". *Open Migration*. 2019. URL: <https://openmigration.org/en/analyses/migration-asylum-and-border-management-the-new-role-of-frontex-in-the-aftermath-of-the-refugee-crisis/> (дата звернення: 15.10.2023).