

УДК 343.1

**ДВОРНІЧЕНКО Д. Ю.,**

кандидат політичних наук,  
викладач кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства  
Інституту національного та міжнародного права  
Міжнародного гуманітарного університету

## РОЛЬ FRONTEX В РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ЄС ЩОДО ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ

**Анотація.** Аналіз міграційної політики ЄС виявляє комплексний підхід об'єднаної Європи до феномену нелегальної міграції. Створення загальних стандартів, правил і процедур в рамках простору, взаємне визнання судових рішень, гармонізація основ кримінального законодавства держав-членів – усі ці заходи безпосереднім чином сприяють зміцненню такого важливого напрямку як протидія нелегальній імміграції на законодавчому рівні. Діяльність Frontex спрямована, у свою чергу, на практичне забезпечення ефективності міграційної політики ЄС та відіграє важливу роль у процесі побудови загальноєвропейського простору безпеки.

**Ключові слова:** Європейський Союз, нелегальна міграція, злочинність, безпека, роботодавці.

**Постановка проблеми.** До найскладніших проблем, з якими зіткнулися країни Європейського Союзу (далі – ЄС) у процесі європейської інтеграції, належить нелегальна міграція та її наслідки. У проблемі незаконної міграції можна виокремити два основні аспекти: кримінальний та соціально-психологічний. Кримінальний аспект незаконної міграції полягає в супутній злочинності. Концентрація незаконних мігрантів негативно впливає на криміногенну ситуацію в європейських країнах, що в підсумку стає серйозною загрозою регіональній безпеці. Соціально-психологічний аспект незаконної міграції виражається в тому, що ситуація незаконного перебування у країні є стресовим станом для людей. Незаконна міграція відрізає їм шляхи для нормальної інтеграції в нове суспільство, робить їх легкою жертвою несумлінних роботодавців, чиновників тощо.

Питання, які стосуються міграційних процесів, у тому числі й нелегальних, є предметом дослідження багатьох учених. Однак аналізуючи саме явище нелегальної міграції, слід відзначити певну складність через відсутність уніфікованого визначення цього поняття й одночасне використання багатьох термінів, які описують цей процес [1, с. 26]. У цьому контексті Європейська Комісія у Повідомленні «Про спільну політику щодо нелегаль-

ної міграції» визнала, що «нелегальна міграція багатогранна з огляду на осіб, які прямують до ЄС, і способів перетину кордону та їх проживання». Це Повідомлення чітко відрізняє дві дії, які призводять до визначення особи нелегальним мігрантом. По-перше, це ті, хто незаконно перетинають кордони країн-членів ЄС. По-друге, це особи, які законно в'їхали до ЄС за наявності візи чи дозволу проживання, однак порушили дозволені терміни перебування [2].

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Значну допомогу країнам ЄС у вирішенні проблеми нелегальної міграції надає Європейське агентство з управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах країн-членів ЄС, що було засноване в 2005 році (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union – Frontex), та підпорядковані йому загони швидкого прикордонного реагування (Rapid Border Intervention Teams). Завдання Frontex, згідно з Установчим регламентом (ЄС ) № 2007/2004, полягають у наступному:

- координація оперативних дій держав-членів ЄС з охорони зовнішніх кордонів;
- розвиток загальної інтегрованої моделі оцінки ризиків;
- надання допомоги державам-членам ЄС у навчанні персоналу національних прикордонних служб за допомогою організації занять на наднаціональному рівні для інструкторів та проведення семінарів;
- надання допомоги державам-членам ЄС в організації ними спільних операцій із депортації нелегальних мігрантів;
- складання каталогу успішних заходів держав-членів ЄС, які були здійсненні у процесі видворення нелегальних мігрантів [3].

З усіх перерахованих функцій Frontex пріоритетною вважається аналіз ризиків на окремих ділянках кордону ЄС. Із цією метою у структурі Агентства створено спеціальний підрозділ, який займається аналітичним забезпеченням проведення спільних операцій держав-членів і стежить за ситуацією на кордонах у цілому, визначаючи чисельність мігрантів, шляхи трафіку та інші показники. Аналітичні дані надходять до Комісії, Ради та Парламенту, які, у свою чергу, приймають їх до уваги під час розробки відповідних документів. Frontex визначає ступінь серйозності ситуації на кордонах, чи є необхідність розпочати спільну операцію, а також які технічні засоби слід використовувати. Аналітичний підрозділ бере участь у підготовці операції, а потім систематизує дані про результати, готує повний звіт, який надходить у розпорядження держав-членів.

В Установчому регламенті підкреслюється, що відповідальність за контроль на зовнішніх кордонах несуть держави-члени, Frontex у свою чергу лише полегшує застосування спільних заходів з охорони кордонів. У роботі Агентства беруть участь країни Шенгенської групи, кожна з них має представника у правлінні, яке очолюється виконавчим директором. Frontex фінансується Комісією та державами ЄС. Про значення, яке ЄС надає своєму Агентству,

свідчать показники щорічного збільшення його фінансування з бюджету ЄС: 6,9 млн євро в 2005 році, 19 млн в 2006 році і 70 млн в 2008 році [4, с. 20]. Більше половини загального бюджету витрачається на операції на морських кордонах.

Прикладом успішної кооперації між країнами-членами ЄС та Frontex можна вважати спільну операцію «Посейдон», морська фаза якої почалася в 2006 році у східній частині Егейського моря. Завдяки присутності Frontex у регіоні з 2006 по 2010 рік вдалося значно знизити приплив нелегальних мігрантів до Греції морським шляхом. Однак починаючи з 2010 року фокус проблеми перемістився з грецької морської берегової лінії на сухопутний кордон із Туреччиною.

У жовтні 2010 року в результаті різкого погіршення ситуації на 200-кілометровому сухопутному кордоні з Туреччиною міністр громадського порядку Греції Христос Папуціс звернувся до Frontex із проханням про розгортання на грецько-турецькому кордоні загону швидкого прикордонного реагування. За даними грецької влади, в першій половині 2010 року кордон країни нелегально перетнули 45 тис. осіб, і найбільш складна ситуація склалася на 12,5-кілометровій ділянці грецько-турецького кордону вздовж річки Еврос поруч із населеним пунктом Орестіада. За твердженням Афін, щодня там фіксувалося до 350 спроб незаконного перетину кордону.

Загін швидкого прикордонного реагування прибув до Греції в листопаді 2010 року. Європейські фахівці були розгорнуті в районі Орестіада. До складу місії були включені експерти з розпізнання підроблених документів, попередження незаконного перетинання кордону, прикордонного контролю, перекладачі, фахівці з опитування затриманих і кінологи. Протягом наступних чотирьох місяців ситуація була стабілізована – кількість нелегальних мігрантів, які проникли на грецьку територію з Туреччини, скоротилася на 76% [5].

Сухопутна фаза спільної операції «Посейдон» почалася в березні 2010 року і стала логічним продовженням діяльності в регіоні загону швидкого прикордонного реагування. Її основною метою стала організація ефективного прикордонного контролю на зовнішніх європейських кордонах: контроль міграційного потоку на сухопутному кордоні між Туреччиною і Грецією, а також готовність до своєчасної реакції за прогнозованого зростання міграційного потоку з Туреччини до Болгарії.

Діяльність Frontex зі впровадження нових методик прикордонного менеджменту та практик прикордонного контролю вимагала від грецького керівництва інтенсифікувати реформу міграційного законодавства. Поглиблення взаємодії між Frontex і грецькими компетентними службами привели до відкриття на початку жовтня 2010 року в місті Пірей першого регіонального операційного центру агентства. Співробітники агентства були наділені на території Греції тим самим правовим статусом, що й їх грецькі колеги, включаючи носіння службової зброї та національної службової форми [6].

Ще одним не менш резонансним заходом Frontex стала масштабна операція «Наутілус», бюджет якої склав 8 млн євро. Ця операція була розпочата в 2006 році силами Мальти, Італії, Франції, Німеччини та Греції. За період реалізації «Наутілус» були затримані десятки тисяч нелегалів, заарештовано понад 500 перевізників [7]. Незважаючи на очевидні досягнення, керівники агентства Frontex влітку 2007 року несподівано оголосили про припинення патрулювання мальтійського узбережжя, пояснивши цей крок труднощами фінансування, що здійснюється з Брюсселя. Згортання прикордонної місії, що відбулося на тлі погіршення ситуації з нелегальними мігрантами в Європі, негативно вплинуло на динаміку спроб нелегально перетнути європейський кордон. Так, із травня по вересень 2008 року 12641 мігрант прибули на італійський острів Лампедузу і 2192 висадилися на Мальті. Загалом у першій половині 2008 року потік нелегалів на Лампедузу збільшився на 190% порівняно з 2007 роком. Мальта в 2008 році зареєструвала зростання міграції на 32% [8].

**Висновки.** Аналіз міграційної політики ЄС виявляє комплексний підхід об'єднаної Європи до феномену нелегальної міграції. Створення загальних стандартів, правил і процедур в рамках простору, взаємне визнання судових рішень, гармонізація основ кримінального законодавства держав-членів – усі ці заходи безпосереднім чином сприяють зміцненню такого важливого напрямку як протидія нелегальній імміграції на законодавчому рівні. Діяльність Frontex спрямована, у свою чергу, на практичне забезпечення ефективності міграційної політики ЄС та відіграє важливу роль у процесі побудови загальноєвропейського простору безпеки. Водночас розбіжності держав-членів із питань міграційної політики, в тому числі й боротьби з нелегальною імміграцією, продовжують перешкоджати досягненню відчутних результатів. Беручи до уваги той факт, що оборот бізнесу з переправлення нелегалів до країн ЄС приносить сотні мільярдів євро, не можна виключати ймовірність змови між тіньовими структурами та урядами окремих країн, які чинять опір антиміграційним заходам. Значну роль у провалі спроб ЄС протистояти припливу нелегалів на південних морських кордонах відіграє відмова деяких держав, які не є членами ЄС, від співпраці. Так, наприклад, нелегальні мігранти-громадяни Лівії, які були перехоплені Frontex, не можуть бути репатрійовані до своєї батьківщини через відмову уряду останньої їх приймати. Досить гостро також стоїть проблема фінансування, що ставить під загрозу проведення окремих операцій Frontex. Ці труднощі є значними перешкодами у процесі забезпечення ефективного контролю на європейських зовнішніх кордонах, подолання яких можливе лише спільними зусиллями ЄС.

#### *Література:*

1. Balzacq T. and Carrera S. Migration, Borders and Asylum: Trends and Vulnerabilities in EU Policy // CEPS working Papers, CEPS Brussels, 2005.
2. Commission of the European Communities, Communication on a “Common policy

- on illegal immigration”. – Brussels, November 11, 2001. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001DC0672:EN:NOT>.
3. Council Regulation (EC) № 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004R2007:EN:NOT>.
  4. FRONTEX Annual Report, 2007.
  5. The EU's Dirty Hands. Frontex Involvement in Ill-Treatment of Migrant Detainees in Greece. Human Rights Watch. 2011 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/greece0911webwcover\\_0.pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/greece0911webwcover_0.pdf).
  6. European Commission Staff Working Document accompanying the Communication from the Commission on policy priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals, SEC (2006) 1010 final, Brussels, 19 July 2006 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.statewatch.org/news/2006/jul/com-migration-2nd-rep-sec-1010.pdf>.
  7. HERA 2008 and NAUTILUS 2008 Statistics // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://frontex.europa.eu/news/hera-2008-and-nautilus-2008-statistics-op7kLN>.
  8. Bulletin Quotidien Europe, 9747, 25.09.2008.

**Дворниченко Д. Ю. Роль Frontex в реализации политики ЕС по противодействию нелегальной миграции**

**Аннотация.** Анализ миграционной политики ЕС проявляет комплексный подход объединенной Европы к феномену нелегальной миграции. Создание общих стандартов, правил и процедур в рамках пространства, взаимное признание судебных решений, гармонизация основ уголовного законодательства государств-членов – все эти меры непосредственно способствуют укреплению такого важного направления как противодействие нелегальной иммиграции на законодательном уровне. Деятельность Frontex направлена, в свою очередь, на практическое обеспечение эффективности миграционной политики ЕС и играет важную роль в процессе построения общеевропейского пространства безопасности.

**Ключевые слова:** Европейский союз, нелегальная миграция, преступность, безопасность, работодатели.

**Dvornichenko D. Yu. Frontex role in the implementation of EU policy on illegal migration**

**Summary.** Analysis of EU migration policy shows an integrated approach to the phenomenon of a united Europe illegal migration. Creating common standards, rules and procedures within the space of mutual recognition of judicial decisions, harmonization of criminal law frameworks of Member States – all these measures directly contribute to the strengthening of this important trend as fighting illegal immigration at the legislative level. Frontex activities aimed, in turn, to ensure the effectiveness of practical EU migration policy and plays an important role in the process of building a common European security space.

**Key words:** the European Union, illegal immigration, crime, safety, employers.