

²⁵Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju // Dziennik Ustaw. – 2004. – № 116. – Poz. 1206. – S. 8178-8198.

²⁶“Solidarne Państwo”. Program działania Rządu Premiera Kazimierza Marcinkiewicza. Warszawa, 9 listopada 2005 r. – S. 9.

²⁷Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju // Dziennik Ustaw. – 2006. – № 227. – Poz. 1658. – S. 11310-11323.

²⁸Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie / Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. – Warszawa, maj 2007 r. – 165 s. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Documents/NSRO_maj2007.pdf

²⁹Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010 – 2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie // Monitor Ppolski. – 2010. – Nr. 36. – Poz. 423. – S. 1374-1571.

³⁰Там само. – S. 1389.

³¹Там само. – S. 1512.

³²Там само. – S. 1394.

³³Там само. – S. 1516.

³⁴Green Paper on Territorial Cohesion Turning territorial diversity into strength. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0616:FIN:EN:PDF>

³⁵EUROPE 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>

УДК: 327(410).314.74:061.1ЄС

© Ліля Міхавчук (Чернівці)

СПІВУЧАСТЬ ВЕЛИКОБРИТАНІЇ У ФОРМУВАННІ СПІЛЬНОЇ ІМІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС

У статті розглядається співпраця Великобританії з Європейським Союзом у сфері управління імміграцією та системою надання притулку. Особлива увага приділяється участі Великобританії у законодавчих ініціативах спільної імміграційної політики ЄС.

Ключові слова: Великобританія, ЄС, міграція, надання притулку, спільна імміграційна політика.

Л. Міхавчук

Соучастие Великобритании в формировании общей иммиграционной политики ЕС

В статье рассматривается сотрудничество Великобритании с Европейским Союзом в области управления иммиграцией и системой предоставления убежища. Особое внимание уделяется участию Великобритании в законодательных инициативах общей иммиграционной политики ЕС.

Ключевые слова: Великобритания, ЕС, миграция, предоставление убежища, общая иммиграционная политика.

L. Mikhavchuk

Great Britain's Participation in the Formation of a Common EU Immigration Policy

The article deals with Great Britain's cooperation with the European Union in managing immigration and asylum. Particular attention is paid to Great Britain's participation in legislative initiatives of a common EU immigration policy.

Key words: Great Britain, EU, migration, asylum, common immigration policy.

З кінця 1990-х років Європейський Союз почав відігравати провідну роль в управлінні міграційними потоками на Європейському континенті. Всі країни-члени ЄС зрозуміли, що неможливо самостійно впливати на світові міграційні потоки, особливо враховуючи сучасні тенденції. Саме тому вони активно намагаються встановити ефективний діалог на вищому рівні. У цьому контексті, залучення Великобританії до процесу формування спільної імміграційної політики викликає значний інтерес, у першу чергу, через притаманний їй євроскептицизм та прагматизм у відносинах із ЄС. Вже понад 50 років Великобританія не може остаточно визначитися зі своїм ставленням до інтеграції з Європейським Союзом. Тоні Блер, перебуваючи на посаді прем'єр-міністра, зумів підвести Великобританію ближче до об'єднаної Європи, проте йому не вдалося переконати ані британське суспільство, ані опозицію у необхідності абсолютної інтеграції. Варто зазначити, що діалог Сполученого Королівства з ЄС є складним і напруженим, міграційна сфера не є винятком. Країна дуже часто обирає тактику або утримання від прийняття негайного рішення, або взагалі неучасті у певних проектах Європейського Союзу.

Мета статті – дослідити співучасть Великобританії в процесі формуванні спільної імміграційної політики ЄС. Основні завдання: проаналізувати співпрацю Великобританії з ЄС у сфері регулювання імміграції, надання притулку та розробки спільних законодавчих ініціатив; висвітлити залучення Великобританії до цього процесу та встановити причини і наслідки неучасті країни у деяких директивах ЄС у цій галузі.

Особливості участі Великобританії у процесі європейської інтеграції та взаємовідносин країни з Європейським Союзом досліджували такі вітчизняні та зарубіжні науковці, як: А. Валуєв, А. Громико, М. Денисенко, О. Неприцький, І. Чернінко, Е. Геддес, Дж. Гердес, А. Джонс, А. Етте,

Г. Фрімен та ін. Певні аспекти, пов'язані з формуванням спільної імміграційної політики ЄС та ступенем залучення країн-членів до цього процесу, висвітлені у працях Т. Андреевої, М. Відякіної, О. Малиновської, В. Шамраєвої, Б. Юськіва, Т. Гівенса, Дж. Пападжанні, Т. Фейста, А. Фейвела. Варто сказати, що формування права ЄС у сфері регулювання міграційних процесів відбувається досить динамічно, тому значну цінність становлять публікації на електронних сторінках Європейського Союзу, Європейської Комісії, Європейської Ради, Європарламенту, Міністерства внутрішніх справ Великобританії тощо.

Імміграція та надання притулку є тими питаннями, які значною мірою торкаються фундаментальних аспектів суверенітету держав, тому до початку 1990-х років не було мови про розвиток наднаціональної співпраці у цій сфері. Однак згодом, внаслідок поглиблення політичної інтеграції на рівні ЄС, досягнення вільного пересування в межах спільного європейського ринку, а також реального збільшення тиску міграції на Спільноту, постало питання про необхідність вироблення уніфікованої політики ЄС на додаток до національних політик, які, як показав досвід, не були в змозі ефективно керувати міграцією в зоні без кордонів.

Одним із перших важливих документів, який закладав підвалини для спільного регулювання міграції на теренах Європи, стала Шенгенська угода 1985 року і Конвенція щодо її застосування 1990 року. Ці акти створили зону, в межах якої діє єдина візова політика без паспортного контролю. Маастрихтським договором 1993 року імміграція та надання притулку були віднесені до “третьої опори” ЄС (співпраця у сфері правосуддя та внутрішніх справ), тобто до питань, що становлять спільний інтерес і повинні розглядатися на міжурядовому рівні. Варто зауважити, що в рамках цієї опори прийняття рішень вимагало одностайності, що часто ставало на заваді при розробці спільних ініціатив у цій галузі. У 1999 році із набуттям чинності Амстердамського договору питання імміграції, зовнішніх кордонів та надання притулку перейшли із сфери міжурядового регулювання на рівень Спільноти (IV розділ, стаття 63), де рішення приймалися кваліфікованою більшістю¹. Також спеціальним протоколом до Договору Шенгенські домовленості були офіційно включені у право Європейського Союзу. Лісабонський договір 2009 року ліквідував попередню структуру “трьох опор” і відніс імміграцію та надання притулку до простору свободи, безпеки і правосуддя (III частина, V розділ), який входить до спільної компетенції Союзу і держав-членів (ст. 4 Договору)².

Співпраця Великобританії з ЄС у сфері міграції та надання притулку має вже досить довгу історію. Ще до вступу в ЄС, у 1967 році, Великобританія брала участь у Неапольській Конвенції про митну співпрацю, від 1975 року у групі Треві, в межах якої було організовано співпрацю міністрів внутрішніх справ у боротьбі з тероризмом, де значна увага приділялась й міграційним питанням. Під час головування Великобританії в Раді ЄС у 1986 році консервативний уряд Маргарет Тетчер відіграв провідну роль у започаткуванні міжурядової співпраці щодо питань міграції та надання притулку.

Незважаючи на тривалий досвід взаємодії в управлінні міграційними процесами, Великобританія не приєдналася до Шенгенської угоди та відповідних положень Амстердамського договору, розглядаючи це як потенційну можливість втрати контролю над міграційною політикою. Таке рішення частково пояснюється тим, що Великобританія географічно відмежована від континенту та має лише один наземний кордон з іншою країною. Саме через це в управлінні міграційними потоками Великобританія завжди надавала перевагу контролю на кордонах у місцях в'їзду, тому суверенне право щодо охорони своїх кордонів країна вважає важливою складовою національної безпеки. З іншого боку, Сполучене Королівство не бажає бути частиною спільної візової системи, яка, на його думку, може не відповідати всім потребам британської міграційної політики. Варто наголосити, що уряд Великобританії вбачає великі труднощі у контролюванні зовнішніх кордонів країн-членів Шенгенського простору, тому існує певний сумнів у їхній здатності запобігати збільшенню нелегальної імміграції до Великобританії, якщо вона приєднається до Шенгенської зони.

Однак неприєднання до вказаних положень не виключає залучення Великобританії до процесу формування спільної імміграційної політики ЄС. Із набуттям чинності Амстердамського договору в 1999 році Великобританія отримала можливість брати участь у кожному конкретному випадку на індивідуальній основі і обирати, чи брати участь у переговорах, чи ні. Для цього їй потрібно повідомити про своє рішення в Раду протягом трьох місяців із моменту опублікування пропозиції Європейською Комісією³ (Стаття 3 Протоколу про позицію Сполученого Королівства та Ірландії щодо Простору свободи, безпеки та правосуддя). Важливо, що таке рішення є незворотним, тобто Великобританія не зможе відмовитися від участі у тій чи іншій ініціативі, якщо, наприклад, наслідки участі в ній будуть незадовільними. Таким чином, Великобританія може брати участь у тих ініціативах ЄС, які мають потенціал покращити її імміграційне законодавство, і уникати участі у тих, де уряд вважає більш доцільним збереження можливості самостійного регулювання. Як наслідок,

співпраця Великобританії з ЄС насамперед характерна вибіркоким використанням ініціатив ЄС в якості альтернативи існуючій в країні моделі.

Європейський Союз є важливим інструментом співпраці у сфері надання притулку. Великобританія зацікавлена у використанні наднаціонального рівня регулювання цього типу міграції, оскільки це може гарантувати, що всі держави-члени будуть застосовувати однакові правила, що, у свою чергу, запобігатиме використанню потенційними шукачами притулку відмінностей в імміграційних політиках країн ЄС. Без співпраці з іншими членами Європейського Союзу уряд Великобританії ризикує зіштовхнутися із тим, що багато біженців, переходячи з однієї країни до іншої, врешті-решт осядуть у Великобританії, використовуючи її щедрі систему щодо біженців та надання притулку.

З 1999 року ЄС докладає значні зусилля для створення Спільної європейської системи надання притулку. Така система повинна забезпечувати рівні умови на всій території ЄС для всіх осіб, які шукають притулку. У жовтні 1999 року на зустрічі у Тампері Європейська Рада узгодила п'ятирічний план дій у цьому напрямку. В рамках цього плану, з 2000 по 2005 рік, було узгоджено ряд важливих директив, зокрема, Директива щодо умов надання притулку, Директива щодо отримання права на притулок, Директива щодо процедури надання притулку, Директива щодо тимчасового захисту, Дублінські положення та ЄВРОДАК. Уряд Великобританії прийняв рішення про приєднання до всіх шести норм, вважаючи, що це суттєво полегшить британську переобтяжену систему надання притулку.

Ці директиви належать до першого етапу у процесі формування Спільної європейської системи надання притулку. У листопаді 2004 року була розроблена Гаазька програма – другий п'ятирічний план, в якому були викладені перспективи розвитку політики у сфері правосуддя і внутрішніх справ на період з 2005 по 2009 рік. У ній були представлені пропозиції щодо зміни заходів, прийнятих на першому етапі. З певною затримкою всі реформовані директиви першого етапу були узгоджені у червні 2013 року⁴. У звіті спеціалізованого комітету Палати лордів у справах Європейського Союзу, уряду Великобританії було рекомендовано погодити нові директиви. Зокрема, зазначалося, що труднощі, які можуть виникнути, не настільки серйозні, щоб відмовлятися від їх прийняття. І навпаки, якщо уряд Великобританії не ухвалить нові заходи, він буде зобов'язаний продовжувати застосовувати директиви першого етапу, в той час як всі інші держави-члени ЄС уже будуть використовувати положення директив другого етапу, що може призвести до ще більших труднощів та непорозумінь⁵. Проте цього разу уряд Великобританії прийняв рішення не брати участі в чотирьох оновлених директивах. Тодішній міністр у справах імміграції Д. Грін сказав: “Уряд не підтримує Спільну європейську систему надання притулку. Саме тому ми не беремо участі у цих директивах і не будемо брати участь у жодних ініціативах, які послаблятимуть наші кордони”⁶.

Уряд Великобританії не схвалив чотири оновлені директиви, пояснюючи це тим, що вони наклали б додаткові обмеження на її систему надання притулку. Зокрема, нова Директива щодо умов надання притулку вимагає забезпечувати ширший доступ до ринку праці для шукачів притулку, встановлює обмеження на утримання під вартою, а також зобов'язує надавати прохачам притулку грошову допомогу на рівні тієї, яку отримують громадяни країни, яка розглядає їхню заяву. Деякі положення оновленої Директиви щодо отримання права на притулок містили більш широке визначення членів сім'ї для тих, хто хоче скористатися правом на возз'єднання сім'ї, що збільшило б можливості для зловживання ним. Положення реформованої Директиви щодо процедури надання притулку значно вплинули б на процедуру надання притулку, яка наразі існує в країні, оскільки обмеження, накладені на використання прискореної процедури розгляду прохання про надання притулку, призводили б до зростання кількості нерозглянутих звернень⁷. Таким чином, враховуючи те, що у Великобританії оновлені директиви не замінили директиви першого етапу, то останні й досі продовжують для неї діяти.

В той же час Великобританія схвалила оновлені Дублінські положення та ЄВРОДАК, які разом утворюють Дублінську систему. Ця система є легальним інструментом, за допомогою якого прохачі притулку можуть бути відправлені назад до тієї країни, яка видала їм дозвіл на притулок. Якщо прохач притулку незаконним чином отримав дозвіл на перебування у будь-якій країні ЄС, завдяки Дублінській системі, через пошук відбитків пальців у базі даних ЄВРОДАК, можна встановити, яка саме країна-учасниця Європейського Союзу є відповідальною за це. Так, близько 200 прохачів притулку на місяць повертаються із Великобританії до інших держав-членів ЄС завдяки цій системі⁸. Зрозуміло, що відмовлятися від участі у Дублінській системі Великобританія не мала вагомих підстав, враховуючи всі вигоди, які вона надає країні.

Отже, на початку розробки спільних ініціатив в управлінні міграційними потоками Великобританія найбільш інтенсивно співпрацювала із ЄС у сфері надання притулку, підтримуючи майже всі його ініціативи. Проте наразі спостерігається зниження ентузіазму в країні. За словами міністра внутрішніх справ Т. Мей, Великобританія має деякі зауваження стосовно спільної політики ЄС щодо надання притулку. Очевидно, країна розчарувалася у наднаціональному підході до управління системою надання притулку і розглядає наявні в неї норми як більш ефективні. Звичайно, право Європейського Союзу у сфері надання притулку це лише складова частина всього міграційного права, проте тривалий час здавалося, що Великобританія готова була найбільше співпрацювати саме у цьому напрямку.

Імміграційне законодавство Європейського Союзу також містить ряд норм стосовно імміграції громадян із третіх країн на легальній основі. Сюди відносяться норми, які регулюють в'їзд висококваліфікованих працівників та студентів, правила щодо возз'єднання сім'ї, сезонних робітників, переведення іноземних працівників у рамках багатонаціональних компаній тощо. Характерним є те, що Великобританія не бере участі у жодній з цих норм. Спеціалізований комітет Палати лордів у справах Європейського Союзу у своєму висновку стосовно відмови Великобританії взяти участь у Директиві щодо довгострокових резидентів та Директиві щодо возз'єднання сім'ї зазначав, що приєднання до цих директив зміцнило б права економічних мігрантів Сполученого Королівства і забезпечило б їм рівні умови з економічними мігрантами в решті країн-учасниць ЄС (пункт 105)⁹. Проте в управлінні цими питаннями уряд Великобританії надає перевагу використанню власного законодавства, аргументуючи це небажанням втрачати можливість пристосовувати імміграційну політику відповідно до змін обставин у країні, а також прагненням встановлювати власні умови та обмеження для в'їзду громадян із третіх країн¹⁰.

На відміну від легального в'їзду, у питаннях щодо нелегальної імміграції Великобританія приєдналася до деяких ініціатив Європейського Союзу. Важливими заходами щодо боротьби із нелегальною імміграцією, в яких взяв участь британський уряд, були: Директива щодо санкцій стосовно перевізників, Директива щодо взаємного визнання рішень про висилку громадян третіх країн. Повернення до країни походження осіб, які отримали відмову в наданні притулку, та нелегальних іммігрантів є одним із ключових компонентів діяльності ЄС у цьому напрямку. Британський уряд приєднався до більш як 10 угод про реадмісію із третіми країнами (зокрема, з Шрі-Ланкою, Албанією, Росією, Сербією, Чорногорією, Молдовою, Пакистаном, Грузією та ін.).

Помітний інтерес Великобританії до співпраці у сфері охорони зовнішніх кордонів країн-членів ЄС. Так, країна частково бере участь у прикордонному агентстві Фронтекс, у рамках якого була залучена до декількох спільних операцій¹¹. У 2005 році країна отримала доступ до баз даних Шенгенської інформаційної системи (SIS), окрім інформації стосовно осіб, яким було відмовлено у праві на в'їзд до Шенгенського простору. Також Великобританія підтримує пропозицію Комісії про створення спеціального агентства Європейського Союзу для управління всіма ІТ-системами у сфері правосуддя та внутрішніх справ, які діють на рівні ЄС.

Висновки. Історія дещо суперечливої взаємодії Великобританії та Європейського Союзу у сфері регулювання міграційних потоків досить тривала. Незважаючи на певні протиріччя, Великобританія поділяє спільні цілі і принципи імміграційної політики Європейського Союзу, бере участь у ряді важливих директив. Проте очевидно, що взаємодія у цій сфері твердо орієнтована на ті типи міграції, які є більш проблематичними. Так, політика Великобританії з 1999 року зосереджувалася переважно на взятті участі у тих заходах, які стосувалися надання притулку, біженців та політики щодо нелегальної імміграції, де узгоджені дії ЄС розглядаються як потенційний засіб для вирішення внутрішньополітичних проблем. У той же час Великобританія залишалася осторонь тих заходів, які регулювали в'їзд громадян третіх країн на легальній основі.

Великобританія, хоч і має спільні цілі з іншими членами ЄС, залишається вірним захисником національної імміграційної політики. Незважаючи на досягнуті успіхи у співробітництві з ЄС у цьому напрямку, країна завжди займала особливе місце, а кожне рішення приймалося відповідно до можливої вигоди лише для своєї країни, а не для ЄС загалом. Можна констатувати, що цим Великобританія певною мірою затримує розвиток спільного імміграційного режиму ЄС.

¹ Geddes A. The European Union and British Politics / Andrew Geddes. – NY: Palgrave Macmillan, 2004. – P. 156.

² Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу // Офіційний вісник Європейського Союзу. – 2010. – С.83 (30.3.2010). – С. 51.

³ Ette A., Gerdes J. Against Exceptionalism: British Interests for Selectively Europeanizing its Immigration Policy / T. Faist, A. Ette // The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration. – NY: Palgrave Macmillan, 2007. – P. 97.

⁴ European Commission Home Affairs: Common European Asylum System [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/dgs/homeaffairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm

⁵ House of Lords European Union Committee – First Report [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/lducom/6/603.htm#note22>

⁶ Home Office: UK will not opt in to EU asylum directives [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.gov.uk/government/news/uk-will-not-opt-in-to-eu-asylum-directives>

⁷ Home Office: Review of the Balance of Competences Asylum and Immigration [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/199891/asylum-immigration-call-for-evidence.pdf

⁸ Asylum, Illegal Immigration & the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.euromove.org.uk/index.php?id=6511>

⁹ House of Lords Select Committee on European Union – Fourteenth Report [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/lducom/58/5809.htm>

¹⁰ Home Office: Review of the Balance of Competences Asylum and Immigration [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/199891/asylum-immigration-call-for-evidence.pdf

¹¹ Asylum, Illegal Immigration & the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.euromove.org.uk/index.php?id=18538>

УДК: 327.88

© Василь Шквірук (Чернівці)

НОВІ ФОРМИ І МЕТОДИ ТЕРОРИЗМУ В ЕПОХУ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

У статті автор висвітлює міжнародний тероризм, який перетворився на фактор міжнародних відносин, став загрозою не лише для життя окремої людини, а й загрозою для міжнародного миру, порядку та стабільності.

Ключові слова: терор, тероризм, політичний тероризм, політична боротьба, репресії, процеси глобалізації, протидія, контр-тероризм, терористичне формування, глобалізаційний простір, функції тероризму, транснаціональний тероризм.

В. Шквірук

Новые формы и методы терроризма в эпоху глобализации

Статья посвящена раскрытию международного терроризма, который превратился в фактор международных отношений, стал угрозой не только для жизни отдельного человека, но и угрозой для международного мира, порядка и стабильности.

Ключевые слова: террор, терроризм, политический терроризм, политическая борьба, репрессии, процессы глобализации, противодействие, контр-терроризм, террористическая формирования, глобализационный пространство, функции терроризма, транснациональный терроризм.

V. Shkviruk

New Forms and Methods of Terrorism in the Era of Globalization

The article is devoted to the analysis of international terrorism, which changed into the factor of international relations, became the threat not only to life of separate person, but also the threat to universal peace, order and stability.

Key words: terror, terrorism, political terrorism, political struggle, repression, globalization, resistance, counter-terrorism, terrorist groups, globalization space, space functions terrorism, transnational terrorism.

Аналізові основних форм тероризму в глобалізованому світі та процесу трансформації терористичної боротьби, дослідженню мотивів дій терористів, а також світоглядного, соціального, психологічного коріння тероризму присвячені праці Д. Араса, М. Афанасьєва, О. Будницького, О. Веселіцького, О. Грачова, О. Герасимова, І. Іванова, С.Ілларіонова, М. Іорданова, І. Коваленко, Є. Кожушка, О. Козлова, В. Коломійцева, Я. Кондратьєва, Н. Кормушкіної, У. Латипова, Р. Оганяна, Д. Ольшанського, Е. Соловійова.

Масштабні терористичні дії, що відбувалися останніми роками в різних регіонах світу, і пов'язані з цим непоправні людські жертви змушують по-новому поглянути на проблему тероризму, яка сьогодні перетворилася на реальну і серйозну загрозу стабільності та безпеки соціального миру і прогресу людства.

На рубежі ХХ – ХХІ століть тероризм зараховують до числа найбільш небезпечних і важко прогнозованих явищ, він набуває все більш різноманітних форм та загрозливих масштабів. На даний час, за експертними оцінками, у світі діє понад 500 терористичних організацій і груп різної спрямованості¹. За своєю географією список охоплює, по суті, всю планету.