

**НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ
В МИГРАЦИОННОЙ
ПОЛИТИКЕ
ЕВРОПЕЙСКОГО
СОЮЗА**

Развитие современной миграционной политики Европейского Союза является результатом многолетней попытки найти баланс между необходимостью формирования единого подхода по вопросам миграции и суверенитетом государств-членов ЕС. Государства-члены ЕС уже долгое время стремятся адекватно реагировать на иммиграцию, пытаясь учесть все ее риски. С одной стороны, иммиграция может способствовать решению демографических и экономических проблем, с другой – может провоцировать социальную нестабильность и представлять угрозу внутренней безопасности стран-членов Европейского союза. Неконтролируемые потоки беженцев способны привести к политической дестабилизации регионов, важных для ЕС в стратегическом плане, и тем самым создать угрозу для их интересов безопасности.

В 1960-х и 70-х годах европейские государства решили вопрос нехватки рабочей силы, открыв границы для «гастарбайтеров». В 1980-х годах конфликты на Ближнем Востоке, такие как ирано-иракская война, привели к увеличению количества ближневосточных беженцев, прибывающих в Европу. Миграция в Европу в 1990-х годах была в большей степени обусловлена влиянием продолжающегося насилия в различных частях мира, таких как Руандийская гражданская война и конфликты на Балканах. В начале 2000-х годов войны в Ираке и Афганистане способствовали наплыву иракских и афганских беженцев в Европу. Большинство тех, кто сегодня обращается за убежищем в Европу, прибывают из Сирии. Более 4 миллионов сирийцев были вынуждены покинуть страну из-за гражданской войны, которая началась в 2011 году. 1,8 миллион сирийцев находятся в соседних странах, таких как Ливан и Иордания, где ситуация уже достигла критической фазы. «Гуманитарная помощь (в Ливане и Иордании) идет на спад, и пока нет никаких признаков альтернативных источников финансирования из бюджетов развития», – говорится в докладе УВКБ.

В 2015 году в Европу по Средиземному морю ринулись 705,2 тыс. мигрантов с Ближнего Востока и Северной Африки. Такие данные распространило Агентство по делам беженцев ООН. Согласно сообщению, из них около 562 тыс. человек высадились на берег Греции. Люди бегут в основном из

Сирии, Ирака и Афганистана, спасаясь от войн и несносных условий существования. Еще 140 тыс. беженцев приплыли в Италию. Согласно отчету, 20% всех мигрантов составляют дети. Сообщается также, что 3 210 переселенцев так и не добрались до Европы, утонув по пути. Более 50% всех мигрантов являются выходцами из Сирии, 18% – из Афганистана и 6% – из Ирака [1].

Продолжающаяся война в Сирии, нестабильная ситуация в соседнем Ираке, кризисная ситуация в Афганистане, репрессии в Эритрее и угроза терроризма в Нигерии и Сомали – это те некоторые примеры существующей реальности, которая в ближайшие годы навряд ли улучшится. Тысячи мигрантов каждый год подвергают свою жизнь риску в поисках лучшей жизни.

Реакция ЕС на беспрецедентные потоки нелегальных мигрантов из Северной Африки и Среднего и Ближнего Востока выражается в различных формах. Помимо гуманитарной и финансовой помощи, ЕС разрабатывает ряд мер, направленных конкретно на укрепление пограничного контроля, возвращение и репатриацию.

В целом, на создание законодательства Европейского Сообщества в сфере управления миграцией влияли факторы как экономического, социального, так и политического характера. На основе специальных статей договоров, учреждающих ЕЭС, в результате принятия нормативных актов, формировалась миграционная политика как в отношении граждан государств-членов ЕС, так и к гражданам третьих стран. Государства-члены принимали соответствующие меры для имплементации данных актов в национальное законодательство.

В целях успешной интеграции иммигрантов в новое для них общество вводилось социальное обеспечение трудящихся-мигрантов и членов их семей [2].

Тем не менее, многие исследователи считают, что общая иммиграционная политика Европейского Союза – факт далеко не бесспорный. Однако можно утверждать, что процесс формирования такой политики – объективная реальность, а некоторые ее элементы вполне очевидны.

На саммитах Европейского Совета в Вене (1998) и в Тампере (1999) были обозначены четыре ключевых области формирования иммиграционной политики: партнерство со странами происхождения иммигрантов; формирование общей европейской системы предоставления убежища; справедливое обращение с гражданами третьих стран; более эффективное управление миграционными потоками [3].

Соответствующими мерами в области регулирования миграционных потоков являются:

- соглашения о реадмиссии между европейскими странами назначения и странами-донорами миграции;
- усиление пограничного контроля и укрепление сотрудничества с международными организациями по обеспечению безопасности границ;
- поддержка партнерства по программам мобильности и миграции;
- улучшение сотрудничества между транзитными странами и странами происхождения мигрантов;
- борьба с «утечкой мозгов»;
- создание лучших условий жизни и перспектив на будущее в Северной Африке и на Ближнем Востоке в целях снижения миграционного потенциала.

Хотя государства ЕС располагают административно-техническими, полицейскими и военными средствами, чтобы ограничить нежелательную миграцию, тем не менее они ограничены, с одной стороны, обязательствами, накладываемыми международным правом, с другой стороны, обязательствами, вытекающими из многосторонних соглашений, а также обязательствами по принятию общих политических решений и формированию общей внешней и правовой политики. Актуальным является вопрос о противоречии жесткого контроля за иммиграцией с принципом открытости внутренних границ Европейского Союза.

К концу 2009 года из пяти новых предложений «Плана действий в сфере легальной миграции» об условиях въезда и проживания граждан стран, не входящих в ЕС, были реализованы два – «голубая карта» и права легальных мигрантов в ЕС. Соответствующие правовые акты прошли все стадии законодательного процесса не без труда, тем не менее их принятие можно причислить к безусловным достижениям Комиссии – дискуссия о перспективах легальной иммиграции в страны ЕС перешла на наднациональный уровень [4].

Таким образом, важнейшей тенденцией миграционной политике ЕС является переход от иммиграционного контроля к более широкой иммиграционной стратегии, которая базируется на замене принципа реагирования на иммиграционные проблемы принципом их предотвращения.

В 2011 г. последствия североафриканского кризиса привели ЕС к необходимости пересмотра некоторых компонентов своей миграционной

политики. В результате Европейская комиссия пересматривает «Глобальный подход ЕС к миграции», являющийся основой для диалога и сотрудничества с третьими странами в области миграции, утвержденный в 2005 году. В ноябре 2011 года Европейская комиссия представила пакет, который связал проблемы миграции и повестку дня в области развития, чтобы более конкретно содействовать правам мигрантов. Были представлены 3 следующие инициативы: глобальный подход к миграции (включая лучшую организацию легальной миграции; усиление профилактики незаконной миграции; максимизацию взаимных выгод миграции для развития), миграция и развитие, миграция и изменение климата.

Наднациональных же механизмов миграционного регулирования в ЕС не существует. Нельзя же назвать таковыми выделение дополнительных судов и кораблей для патрулирования еврограниц – у их командиров зачастую даже нет четких инструкций, что делать с выявленными нарушителями. На практике каждое национальное европейское правительство ужесточает миграционные нормы. Уменьшает сроки пребывания кандидатов в беженцы на своей территории. Снижает размер финансовых пособий для незаконных переселенцев. Усиливает карательный механизм по их выдворению за пределы единых европейских границ [5].

Существует жесткая оппозиция стран Восточной Европы в вопросе размещения беженцев. Такие страны, как Венгрия, Польша, Словакия и Чехия, боясь потерять национальную идентичность.

Поэтому председатель Европейского совета Дональд Туск и канцлер Германии Ангела Меркель решили обратиться к стране на берегу Босфора. В лице Турции лидеры ЕС и ФРГ ищут «буферную зону», которая оградит Европу от «кошмаров» Ближнего Востока. Евросоюз предлагает туркам €3 млрд, визовую либерализацию и прорыв в переговорах о членстве в ЕС. «Если вы поможете нам, то мы поможем вам», – говорит Туск [6].

В апреле 2015 года на совместном совещании в Люксембурге под председательством верховного представителя Федерики Могерини министры иностранных и внутренних дел стран ЕС одобрили план из 10 пунктов для преодоления кризисной ситуации с мигрантами. На саммите Европейского Союза в Брюсселе было принято решение выделить 1 миллиард евро на нужды беженцев, прибывающих из Сирии в соседние с ней страны. План из 10 пунктов – один из ос-

новных элементов миграционной повестки ЕС был представлен членом Еврокомиссии по внутренним делам Димитрисом Аврамопулосом. Он предполагает усиление «миграционных» операций ЕС в Средиземноморье – «Тритон» (Triton) и «Посейдон» (Poseidon) – «путем увеличения финансовых ресурсов и количеством активов» и расширением области действия операций.

Список мер, одобренных министрами ЕС, включает в себя увеличение финансирования на борьбу с нелегальной миграцией, захват и уничтожение судов контрабандистов, дактилоскопирование мигрантов. Европейскому бюро по вопросам предоставления убежища (EASO) планировалось поручить организацию работы в Италии и Греции для совместной обработки ходатайств о предоставлении убежища. Европейское агентство по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов ЕС (FRONTEX) введет новую систему быстрого возвращения нелегальных мигрантов. Кроме того, планируется создать программу переселения людей, нуждающихся в защите, в рамках которой им будут предложены определенные места для проживания [7].

Европа понимает, что проблема беженцев – это долговременный фактор. Без адекватной консолидированной политики предоставления убежища ЕС будет попирает основополагающие ценности, которые являются сутью Европейского проекта. С другой стороны, без иммиграции Европа будет стареть и неизбежно придет к демографическому коллапсу.

Ангела Меркель высказалась по этому поводу, заявив, что вопрос о предоставлении убежища «может стать следующим крупным Европейским проектом» [8].

Таким образом, Европейскому Союзу необходимо разработать более долговременную стратегию, которая сосредоточилась бы на ситуации в странах и регионах (в первую очередь в Арабском мире), откуда исходят неконтролируемые миграционные потоки. ЕС может и должен оказывать политическое и экономическое давление на те страны, где коррупция и нарушения прав человека на правительственном уровне препятствуют экономическому и социальному развитию. Следует консолидировать подходы государств-членов ЕС в вопросе управления миграционными потоками и совершенствовать правовые механизмы по урегулированию проблем миграции.

Сами же мигранты часто сталкиваются с культурными и языковыми барьерами, элемен-

тами отчуждения, ксенофобии или даже насилия. Они особенно уязвимы к дискриминации и социальному отчуждению, потому что практически не владеют языком принимающего сообщества, не могут полагаться на поддержку своих привычных социальных связей, и не всегда хорошо информированы о возможности получения помощи. Поэтому важно сосредоточить усилия

на содействие социальной интеграции мигрантов и на обеспечении их доступа к гуманитарной помощи.

Необходимо будировать в обществе такие проблемы, как вопросы не дискриминации и уважения к разнообразию, межкультурному диалогу, социальной интеграции и формирования культуры ненасилия и мира.

Литература

- 1 Более 700 тыс. беженцев достигли берегов Европы в 2015 году – ООН// <http://politeka.net/93417-bolee-700-tys-bezhentsev-dostigli-beregov-evropy-v-2015-godu-oon>
- 2 Regulation (EEC) No 1408/71 of the Council of 14 June 1971 on the application of social security schemes to employed persons and their families moving within the Community // Official Journal. – 1971. – L 149. – N 7. – P. 42.
- 3 Tampere European Council 15-16 October 1999. Presidency Conclusions // www.europarl.eu.int
- 4 Потемкина О. Иммиграционная политика ЕС: от Амстердама до Лиссабона // *Мировая экономика и международные отношения*. – 2010. – № 4. – С. 47.
- 5 Евросоюз: проблемы нелегальной миграции // <http://www.grtribune.ru/home/politicreview/8901-2013-11-26-00-27-56.html>
- 6 Гасанов К. «Миграционная сделка» ЕС и Турции: кто кого перехитрит? // <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1445375280>
- 7 Профессор Александр Гусев: 10 шагов ЕС по предотвращению незаконных мигрантов из Ливии ничего не решат // <http://viperson.ru/articles/professor-aleksandr-gusev-10-shagov-es-po-predotvrascheniyu-nezakonnyh-migrantov-iz-livii-nichego-ne-reshat>
- 8 Меркель: Проблема беженцев может стать следующим крупным европейским проектом // <http://dw.com/p/1GGRV>

References

- 1 Bolee-700-tys-bezhentsev-dostigli-beregov-evropy-v-2015-godu-OON // <http://politeka.net/93417-bolee-700-tys-bezhentsev-dostigli-beregov-evropy-v-2015-godu-oon>
- 2 Regulation (EEC) No 1408/71 of the Council of 14 June 1971 on the application of social security schemes to employed persons and their families moving within the Community // Official Journal. – 1971. – L 149. – N 7. – P. 42.
- 3 Tampere European Council 15-16 October 1999. Presidency Conclusions // www.europarl.eu.int
- 4 Potemkina O. Immigracionnaya politika ES: ot Amsterdama do lissabona // *Mirovaya ekonomika I megnunarodnie otnosheniya*. – 2010. – № 4. – S. 47.
- 5 Ewrosouz: problem nelegalnoi migrazii // <http://www.grtribune.ru/home/politicreview/8901-2013-11-26-00-27-56.html>
- 6 Gasanov K. «Migrazionnaya sdelka» ES I Turzii: kto kogo perehitrit? // <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1445375280>
- 7 Professor Aleksandr Gusev 10 shagov ES po predotvrascheniyu nezakonnyh migrantov iz livii nichego ne reshat // <http://viperson.ru/articles/professor-aleksandr-gusev-10-shagov-es-po-predotvrascheniyu-nezakonnyh-migrantov-iz-livii-nichego-ne-reshat>
- 8 Merkel: problema begenzew moget stat sleduushim krupnim evropeiskim proektom // <http://dw.com/p/1GGRV>