

УДК 061.1:[327:314.15]

НОВЫЕ ВЫЗОВЫ ДЛЯ СОВРЕМЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Малыха М.И.

В статье проанализирована миграционная политика Европейского Союза в условиях современного глобального развития и существующего европейского миграционного кризиса, указаны ее сильные и слабые стороны. Исследованы факторы и принципы миграционной политики. Особое внимание обращено на меры, направленные на преодоление кризисного потока мигрантов в страны-участницы Союза.

Ключевые слова: миграционная политика, Европейский Союз, европейский миграционный кризис, беженец, иммиграция, миграционное законодательство, нормативно-правовая база.

NEW CHALLENGES FOR THE MODERN MIGRATION POLICY OF THE EUROPEAN UNION

Malykha M.I.

The article analyses the migration policy of the European Union in the context of contemporary global development and the existing European migration crisis. The article explains factors and principles of migration policy. The researcher pays attention to the measures aimed to overcome the crisis of migrants in the Union members.

Keywords: migration policy, the European Union, the European migration crisis, refugee, immigration, migration legislation, regulatory framework.

Интеграция Украины в европейские структуры с самого начала обретения ею независимости была и остается приоритетной задачей внешней политики страны. Поэтому учет опыта построения новой миграционной политики Европейского Союза в условиях масштабной интенсификации миграционных потоков является важным этапом государственного строительства Украины.

Миграционные процессы характеризуют любое общество и в любую эпоху. Эффективная миграционная политика находится в центре внимания отечественных ученых, таких как А. Малиновская [3], М. Оврамец [5], Б. Юськив [7] и многих других. Для полного анализа проблемы использовались статистические данные, которые отражены на официальном сайте Международной организации по миграции [9]. Важным в ходе исследования нормативно-правовой базы по вопросам миграционных процессов в Европейском Союзе стал Справочник по европейскому законодательству об убежище, границах и иммиграции [6]. Для оценки текущей ситуации относительно прибывших мигрантов на территории стран-участниц Союза проводился анализ новостей и данных с интернет источников [2], [4]. Целью исследования является анализ миграционной политики Европейского Союза в условиях миграционного кризиса.

Любая отраслевая политика является отдельным и самостоятельным видом деятельности, однако находится в комплексе целостной государственной политики. Миграционная политика ЕС вызывает интерес как совокупность и слаженность решений всех государств-членов, направленных на решение проблем, связанных с миграцией. Л. Абзалова в своих научных трудах определяет, что стратегический курс миграционной политики любого государства формируется под влиянием четырех основных групп факторов. Первая группа представляет собой внутренние потребности государства, охватывающих демографическую, социально-экономическую, национальную сферы, которые прямо связаны с вопросами территориальной целостности и политической безопасности государства. Вторая группа связана с конкретными установками правящей элиты на дальнейшее развитие страны, которые получают свое практическое воплощение в формировании политико-правового режима в отношении миграции населения. Третья группа факторов отражает международную обстановку в целом и политическую, социально-экономическую и военную ситуацию в приграничных регионах сопредельных государств в частности. К четвертой группе факторов относятся катаклизмы

природного и техногенного характера, которые вызывают потоки вынужденных мигрантов, но эта группа обычно слабо влияет на стратегию международного курса страны по причине временности этих явлений [1, с. 55]. То есть, основной задачей ЕС является необходимость в первую очередь максимально синхронизировать объединенную миграционную политику для реагирования на эти четыре группы факторов.

По мнению Б. Юськива, Евросоюз формирует систему властных отношений, в рамках которых отдельные государства несут определенную ответственность за соблюдение ими прав человека, выполнения межгосударственных договоренностей, охрану окружающей среды и тому подобное. Соответствующий институт – Европарламент – контролирует выполнение отдельными государствами и частными организациями обязательных для них решений, применяя для этого систему конкретных мер воздействия: от торговых санкций и прекращения членства в международных организациях к экономической блокаде и проведение военных акций касательно отдельных государств. Именно в такой среде происходит политизация международной миграции [7, с. 221].

Важным в ходе исследования стало изучение принципов объединенной европейской миграционной политики. Первый принцип – создание ясной и прозрачной системы правил и процедур с целью обеспечения легальной иммиграции. Это предусматривает предоставление гражданам третьих стран необходимой информации о легальном въезде и пребывании на территории ЕС, обеспечении их прав, которые должны быть приближены к таким, которыми пользуются граждане ЕС. Также важно обеспечение гибкой общей визовой политики, прежде относительно временных визитов, а также поездок с образовательной и профессиональной целью.

Согласно второму принципу, экономическая миграция должна соответствовать потребностям рынка труда ЕС, причем не только по количеству, но и по качеству, то есть по профессионально-квалификационному составу, способствовать экономическому росту. Не менее важным

принципиальным направлением миграционной политики ЕС является интеграция иммигрантов в странах пребывания, двусторонний процесс, в котором принимают участие и иммигранты, и общество приема. Следующий принцип общей иммиграционной политики ЕС – солидарность, предусматривающий взаимное доверие и справедливое распределение ответственности между странами-членами [3, с. 15]. Одним из главных принципов, по нашему мнению, выступает принцип информативности, который четко предусматривает разъяснение правил и требований к мигрантам, что упрощает процедуру въезда в ту или иную страну.

Западные европейские государства главные задачи своих миграционных политик разворачивают в следующих плоскостях:

1. Поддержка экономического роста и благосостояния за счет иммиграции. Миграция выступает как один из способов решения демографического кризиса и одно из потенциальных источников экономического развития за счет интеллектуального вклада высококвалифицированных работников и удовлетворения временных потребностей экономики в неквалифицированной рабочей силе.

2. Обеспечение безопасности граждан общества приема мигрантов за счет отказа в доступе на территорию "нежелательных транснациональных актеров" (прежде всего, речь идет о борьбе с нелегальной иммиграцией, транснациональной преступностью и терроризмом) [7, с. 263].

Миграция в Европу и на территории европейских стран регулируется национальным законодательством в сочетании с законодательством Евросоюза, Европейской конвенцией о правах человека и Европейской социальной хартией, а также другими международными обязательствами, взятыми на себя европейскими государствами [6, с. 26]. «Институциональным треугольником», который определяет решение по миграционной политике сообщества, является Европейская Комиссия, Совет ЕС и Европарламент [5, с. 12].

Новейшая миграционная европейская политика определяется несколькими европейскими соглашениями и конвенциями, которые были

приняты в последние десятилетия. Это Шенгенские соглашения 1985 г. и 1990 г. (зафиксирована отмена контроля на внутренних границах и свобода передвижения на территории ЕС), Дублинская конвенция 1990 г., Маастрихтский договор 1993 г. (было введено понятие гражданства Евросоюза при условии наличия гражданства одной из стран участников) и Амстердамский договор 1997 г. В конце 2003 г. вступила в силу единая политика ЕС о предоставлении убежища. Для ее реализации в 2007 г. была создана единая пограничная служба охраны портов и побережья. Эта международная служба координирует свои действия с полицией каждой страны ЕС и налаживает сотрудничество между силовыми структурами и службами иммиграции каждой страны. В 2009 г. был подписан Лиссабонский договор, в котором регламентируется деятельность Суда Европейского Союза и признана юридическая обязательность Хартии основных прав Европейского Союза, которая была принята в 2000 г. Статья 18 Хартии впервые на европейском уровне предусматривает право на убежище, что является важным аспектом в контексте объединенной миграционной политики. Лиссабонский договор содержит положение, которое уполномочивает ЕС присоединиться к Европейской конвенции о правах человека, в которой закреплена свобода передвижения и основания ограничения этого права в качестве самостоятельной стороны [6, с. 21-25].

Во второй половине XX века сначала Западная и Северная, впоследствии Южная, а в начале 2000-х годов Центрально-Восточная Европа пережили так называемый миграционный переход, то есть превращение с территории, откуда население выбывает, на такую, куда направляются многочисленные иммиграционные потоки. Именно это было первопричиной развития систем управления миграциями европейских стран сначала на национальном, а затем и на региональном уровне [3, с. 4].

Среди политических и социальных вызовов, стоящих перед Европейским Союзом в начале XXI века, большое значение приобрело увеличение притока внешних мигрантов и беженцев, особенно из стран Восточной Европы, Африки

и Ближнего Востока. Последние волны миграций в немалой степени обусловлены противоречивыми последствиями «арабской весны» и нестабильности в странах Средиземноморья и Ближнего Востока. Хотя от массового наплыва стихийной миграции больше всего страдают страны южной полосы ЕС, прежде всего Мальта, Греция, Италия, Испания, самыми многочисленными остаются потоки мигрантов в Германию, Францию и Великобританию [5, с. 3].

Для стран Западной Европы, как и для других регионов мира, феномен миграции создает дополнительные нагрузки не только на инфраструктуру стран, но и предопределяет для соответствующих государственных органов и структур стран-импортеров мигрантов целый комплекс сложных, многоплановых проблем. Эти проблемы связаны с урегулированием въездных миграционных потоков, начиная с установления квот на въезд, разработкой и корректировкой процедур рассмотрения и выдачи въездных виз и заканчивая комплексом мер, направленных на борьбу с дискриминацией мигрантов в области условий труда и жизни. Это касается и установления четких правил для их адаптации к жизни на новом месте, натурализации мигрантов и процедур депортации мигрантов из стран временного проживания [10, с. 6].

На сегодня основными факторами формирования миграционной политики ЕС, кроме миграционного давления извне, является демографическая ситуация, сложившаяся в большинстве европейских стран, и потребности рынка труда. Основной среди демографических факторов – быстрое старение населения Европы. Если в 2012 г. население трудоспособного возраста стран ЕС (15-64 года) составляло 335, 6 млн. человек, то по прогнозу на 2060 г. останется только 290,6 млн. трудоспособных европейцев [3, с. 4].

Что касается внешнего миграционного давления, то по данным Международной организации по миграции в 2015 г. морские границы Европы пересекло 909 тыс. мигрантов, что в 4 раза больше, чем было зафиксировано в 2014 г. – 219 тыс. [9]. Сложившуюся ситуацию уже можно считать

гуманитарной катастрофой не только для Европейского Союза, но и для всего мира.

Главной причиной кризиса (термины «Европейский кризис мигрантов» и «Европейский кризис беженцев» по терминологии ВВС [8]) являются события, происходящие в регионе, достаточно близком к Европе. Война в Сирии продолжается уже пятый год, и количество перемещенных лиц и мигрантов из Сирии росло в течение всего этого периода. Страны региона уже не могут справиться с наплывом беженцев из Сирии, поэтому закономерным является тот факт, что многие ищут альтернативу и пытаются достичь Европы разными путями.

Как правило, государства обладают суверенным правом контролировать въезд и длительное пребывание на своей территории лиц, не являющихся их гражданами, но законодательство ЕС, и Европейская конвенция о правах человека запрещают отказывать на границах лицам, подвергающимся опасности преследования или причинения иного серьезного вреда (принцип «невысылки»). Итак, существует противоречие между правом отдельной страны регулировать собственное законодательство по отношению к мигрантам и общепринятой директивой ЕС. Анализируя ситуацию с потоком мигрантов-беженцев, с которым столкнулась Европа за последний год, можно сказать, что это противоречие демонстрирует текущую несостоятельность европейского сообщества решить проблему предоставления убежища и защиты населению, пострадавшему от военных конфликтов или политических притеснений. Ведь на законодательном уровне страны-члены не могут отказать в приюте тем, кому грозит опасность, но на практике предоставление помощи на территории собственных государств такому количеству лиц невозможно без вреда собственной экономике и национально-культурной целостности.

Президент Европарламента Мартин Шульц заявил, что основной проблемой, вызванной мигрантами, является не наплыв мигрантов, а отсутствие солидарности для принятия совместных правил решения проблем с их расселением, что приводит к неравномерной нагрузке на миграционные

службы отдельных стран. Как следствие, массовый наплыв мигрантов угрожает существованию Шенгенского соглашения, а противоречия между странами ЕС по расселению мигрантов углубляют раскол в ЕС. В сентябре 2015 г. министры внутренних дел стран Евросоюза большинством голосов утвердили план распределения мигрантов по системе квот. Против голосовали страны Центральной Европы – Чехия, Словакия, Румыния и Венгрия. Финляндия воздержалась. План предусматривает расселение 120 тыс. мигрантов по всем странам ЕС в соответствии с квотами для каждого государства. На те страны-члены, которые отказываются принять мигрантов, будут налагать денежный штраф в размере 0,002% от ВВП. Расселение в странах, принимающих мигрантов, будет зависеть от уровня развития их экономики, численности населения и среднего количества заявлений о предоставлении убежища [2].

Нелегальная миграция составляет едва ли не самый большой вызов для европейских стран в сфере регулирования миграционными процессами. По оценкам Еврокомиссии, на территории ЕС находится от 6 до 8 млн. иностранцев без урегулированного правового статуса [3, с. 8]. В июле 2015 г. в силу вступила директива по вопросам миграционной политики, цель которой – унифицировать процедуру приема беженцев во всех 28 странах-участниках. Предоставление статуса беженца отдается на усмотрение государства, куда подается соответствующий запрос. При этом статус действует только на территории того государства, которое его утвердила. По оценкам Еврокомиссии это позволит лучше бороться с "миграционной лотереей" в Европе, однако не сможет ее остановить. Для унификации процедуры предоставления убежища в 2016 г. Брюссель планирует начать внедрение новых правил. Согласно им, статус беженца, полученный в одной из стран ЕС, должен признаваться и другими странами Союза. Впрочем, до того, как эти правила полностью заработают, может пройти несколько лет. На данный момент нет единого списка стран, которые все члены ЕС считали бы "безопасными странами происхождения", беженцы из которых имеют низкие

шансы на получение убежища. Каждая европейская страна ведет свой список отдельно [4].

Итак, беспрецедентный наплыв мигрантов-беженцев, с которым столкнулось европейское сообщество в течение 2015 г., продемонстрировал угрозу ценностям единой, слаженной европейской политики. Неконтролируемый поток человеческих ресурсов достиг таких масштабов, что равноценно гуманитарной катастрофе. Это показало слабые стороны миграционной политики Европейского Союза. В первую очередь, это неспособность принять на своей территории такое количество мигрантов, обеспечив им соответствующий социальный уровень помощи. Во-вторых, это слабость национального законодательства стран-участниц по сравнению с общепринятыми директивами Союза. В-третьих, сопротивление граждан европейских государств и прямая угроза национальным ценностям и суверенитета в целом. Поэтому, к решению проблем европейского кризиса беженцев должны быть привлечены не только страны Союза, но и страны происхождения мигрантов. Меры, принятые ЕС, закономерно, по нашему мнению, являются жесткими и направлены на защиту собственных национальных интересов. Однако отсутствие солидарности европейских государств относительно миграционного кризиса, который является едва ли не самым крупным со времен Второй мировой войны, может привести к серьезному расколу Европейского Союза как надгосударственного образования.

Список литературы:

1. Абзалова Л.Ф. Правовые аспекты иммиграционной политики в странах Европейского Союза / Л.Ф. Абзалова // Четвертые Валентеевские чтения: Сборник докладов (Книга 2). – М.: МАКС-Пресс, 2005. – 266 с.

2. Євросоюз схвалив план розселення біженців // [Электронный ресурс] // ВВС Україна [сайт]. 22.09.2015. – URL: <http://goo.gl/b1VBBi> (дата обращения: 10.10.2015).

3. Малиновська О.А. Міграційна політика Європейського союзу: виклики та уроки для України / О.А. Малиновська. – К.: НІСД, 2014. – 48 с.

4. Міграційна політика ЄС: основні невирішені питання [Електронний ресурс] // Deutsche Welle [сайт]. 27.08.2015. – URL: <http://goo.gl/86gRG6> (дата звернення 10.10.2015).

5. Оврамець М.А. Чинники імміграції в політиці Європейського Союзу на початку ХХІ ст. (концептуальний та праксеологічний виміри): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: спец. 23.00.04. «Політичні проблеми міжнародних систем та глобального розвитку» / М. А. Оврамець. – Миколаїв, 2015. – 22 с.

6. Справочник по європейському законодавству об убежище, границах и иммиграции [Электронный ресурс] // European Court of Human Rights [сайт]. 2014. – URL: <http://goo.gl/2D9LNU> (дата звернення: 22.09.2015).

7. Юськів Б.М. Глобалізація і трудова міграція в Європі: монографія / Б.М. Юськів. – Рівне: видавець О.М. Зень, 2009. – 476 с.

8. Camila Ruz. The battle over the words used to describe migrants [Электронный ресурс] / Camila Ruz // BBC News Magazine [сайт]. 28.08.2015. – URL: <http://goo.gl/pna0d2> (дата звернення: 29.09.2015).

9. IOM Monitors Mediterranean Arrivals, Fatalities [Электронный ресурс] // International organization for migration [сайт]. 12.08.2015. – URL: <http://goo.gl/0q2k5w> (дата звернення: 08.12.2015).

10. Trends on International Migration. Continuous Reporting System on Migration. Annual Report 2000 Edition / OECD. – Paris, 2001. – 73 p.

Сведения об авторе:

Малыха Мария Игоревна – аспирант кафедры политологии и государственного управления Восточноевропейского национального университета имени Леси Украинки (Луцк, Украина).

Data about the author:

Malykha Mariia Igorivna – graduate student of Political Science and Public Administration Department, Lesya Ukrainka Eastern European National University (Lutsk, Ukraine).

E-mail: mariia.malykha@gmail.com.