

РЫБАКОВ Андрей Вячеславович
доктор политических
наук, профессор,
Московский авиационный
институт (национальный
исследовательский
университет), Москва, Россия
rybackov@rambler.ru

RYBAKOV Andrey
Vyacheslavovich
Doctor of Political Science,
Professor, Moscow Aviation
Institute (National Research
University), Moscow, Russia
rybackov@rambler.ru

Миграционная политика ЕС: новое нормативно-правовое измерение/EU migration policy: a new regulatory dimension

Аннотация

Миграционная политика Европейского союза представляется ключевым трендом в обеспечении безопасности стран Европейского союза. Миграционный кризис, сформировавший финансовое, культурологическое, криминогенное давление на все государства-члены союза выявил целый ряд проблем – от отсутствия соответствующей правовой базы, регулирующей массовую миграцию до глубоких разногласий между различными политическими силами и государствами. Соответственно для преодоления кризиса стали необходимы новые правовые и организационные форматы, которые позволили бы совместить общую линию Европейского союза в сфере миграции с национальными интересами государств-членов. Это нашло выражение в принципе так называемой «гибкой» солидарности.

В статье рассмотрены актуальные проблемы миграционной политики ЕС. Проанализированы нормативно-правовые документы, принятые для урегулирования данного вопроса в 2020-2021 гг. Отмечены позиции сторонников и противников современной миграционной политики среди лидеров государств-членов ЕС. Делается вывод о сомнительности совмещения принципов солидарности и справедливого распределения ответственности в миграционной политике, проводимой Европейской комиссией.

Ключевые слова

Миграционная политика; миграция; убежище; возвращение; реинтеграция; Европейский союз; Европейская комиссия.

Abstract

The migration policy of the European Union appears to be a key trend in ensuring the security of the countries of the European Union. The migration crisis, which formed financial, cultural, and criminal pressure on all member states of the Union, revealed a number of problems - from the lack of an appropriate legal framework regulating mass migration to deep disagreements between various political forces and states. Accordingly, to overcome the crisis, new legal and organizational formats have become

necessary, which would make it possible to combine the common line of the European Union in the field of migration with the national interests of the member states. This has found expression in the principle of flexible solidarity, which is at the heart of an effective and secure European migration policy.

The article deals with the current problems of the EU migration policy. Analyzed the regulatory and legal documents adopted to resolve this issue in 2020-2021. The positions of supporters and opponents of modern migration policy among the leaders of the EU member states are noted. The conclusion is made about the doubtfulness of combining the principles of solidarity and fair distribution of responsibility in the migration policy pursued by the European Commission.

Keywords

Migration policy; migration; refuge; return; reintegration; European Union; European Commission.

Международная миграция стала важной характеристикой мирового порядка. Как глобальное явление, она оказывает влияние на все государства мира, делая их местом происхождения, приема или транзита для мигрантов. Проблема миграции актуализировалась, когда даже на международном уровне стали ощущаться ее социально-экономические и общественно-политические последствия. Так, одним из мировых миграционных трендов стало массовое и неконтролируемое прибытие мигрантов из стран Ближнего Востока и Африки в Европу в 2014-2016 гг., получившее название «миграционный кризис».

В ходе политических дискуссий в тот период сформировались два противоположных подхода к определению данного кризиса в контексте безопасности: 1) как вызов, на который следует своевременно реагировать, 2) как угроза, которой нужно противостоять. При первом подходе кризисные явления рассматриваются как проблемная ситуация, формирующая ряд задач, которые необходимо решить Европейскому союзу (далее – ЕК), государствам-членам ЕС, Турции, государствам Ближнего Востока, в том числе странам приема, транзита и происхождения беженцев и мигрантов, а также представителям международного сообщества – гуманитарным организациям.

В рамках второго подхода неконтролируемая миграция трактовалась как кризисное явление с исключительно негативным воздействием и деструкцией, направленными на государства-члены ЕС и ЕС в целом.

Сторонниками трактовки кризиса как вызова являлись Европейская Комиссия, Германия, скандинавские государства. К адептам противоположного подхода можно отнести государства Вишеградской группы (Венгрия, Польша, Словакия, Чехия), а также Австрия.¹

¹ Andrey V. Rybakov; Daniil A. Kvon Migratory crisis in the European Union: origin, characteristics and measures for countering it// <https://amazonianinvestiga.info/index.php/amazonia/article/view/43>

С одной стороны, европейские государства не могли просто закрыть границы и игнорировать мигрантов – это поставило бы под сомнение декларируемые ими моральные принципы. С другой стороны, значительная часть местного населения не готова жить рядом с мусульманскими мигрантами. Эта ксенофобия связана не только с культурно-религиозными различиями, но и со страхом перед терактами и радикальным исламизмом. Ситуацию осложняло отсутствие консенсуса в ЕС по урегулированию кризиса. Квотное распределение, на котором настаивали официальные институты ЕС, не удовлетворяло ряд государств Центральной и Восточной Европы. Некоторые из этих государств не принимали беженцев, или же принимали мизерное количество. Одни государства перекрывали границы, другие, наоборот, без контроля пропускали мигрантов в пределы ЕС. Миграционное соглашение ЕС и Турции – лишь временная мера. Экономические перспективы от наплыва потенциальной рабочей силы, как считали противники миграции, нивелируются необходимостью перераспределить бюджет в ущерб гражданам государств-членов ЕС, интегрировать беженцев и создавать для них рабочие места. Очевидно, что неконтролируемая миграция является комплексной проблемой, содержащей много внутренних противоречий, и ЕС еще далек от выработки единой и эффективной политики в области неконтролируемой миграции. Как отмечает Форет И.В.: «Общие документы ЕС прописывают процедуру реализации миграционной политики в целом и политики в отношении мигрантов в частности, но фактически оказываются нерабочими, потому что современный миграционный кризис, с одной стороны, показал неготовность и нежелание стран – членов ЕС проводить общую политику и, с другой стороны, доказал, что элиты национальных государств склонны придерживаться в большей степени национальных интересов, а не общеевропейских ценностей и принципов».¹

Сегодня можно констатировать, что генезис, развитие и последствия миграционного кризиса сформировали целый комплекс проблем, решение которых даже при всех возможностях и солидарной позиции государств-членов ЕС представляется крайне сложной задачей, особенно с учетом отсроченных эффектов.

Тем не менее, ЕС признает, что, иммиграция в Европу в той или иной форме – это реальность и будет таковой в будущем. В частности, представители Европейской комиссии неоднократно подчеркивали, что иммиграция приносит пользу не только людям, перееезжающим в ЕС, но и принимающим сообществам. Иммигранты могут восполнить недостаток рабочей силы, от квалифицированных специалистов, дефицит которых уже ощущается в ЕС, до работников, выполняющих неквалифицированную работу, за которую граждане ЕС не хотят браться. Для ЕС рабочая сила становится все более

¹ Форет И.В. Правовое регулирование миграции в Европейском Союзе // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 10А. С. 116

важной и с учетом текущих и будущих демографических вызовов. Для стран происхождения экономические выгоды от миграции очевидны - сокращение бедности за счет денежных переводов и инвестиционные инициативы диаспоры. Финансовый, человеческий и социальный капитал диаспор также может непосредственно способствовать достижению целей социальной и культурной гармонизации. Однако выгоды от иммиграции могут быть получены только в том случае, если иммигранты успешно интегрируются в принимающее общество. Конечно, это двусторонний процесс. Иммигранты должны уважать правила и ценности общества, которое их принимает, а последнее должно предоставить иммигрантам возможности для полноценного участия в жизни общества. К ним относятся изучение языка, учеба или работа, а также пользование теми же правами, что и граждане ЕС. Такова фундаментальная позиция Европейского союза по поводу иммиграции.¹

В чем заключается общий подход ЕС к управлению миграцией? В ЕС, состоящем из 27 государств-членов, где большинство внутренних границ было отменено и где люди могут свободно передвигаться, миграция не может регулироваться одной страной. Поэтому необходимо, чтобы государства-члены ЕС сотрудничали в области управления миграцией. В то же время крайне важно в полной мере использовать внешние аспекты политики ЕС в области миграции и мобильности и укреплять сотрудничество с соседями и стратегическими партнерами. При этом государства-члены ЕС несут основную ответственность за определение процедур въезда иммигрантов на свою территорию и принятие решения о количестве трудовых иммигрантов, которых они примут. Чтобы дополнить и гармонизировать национальную иммиграционную политику, ЕС создает общую правовую базу. Так за последний год Европейская комиссия (далее – ЕК) выпустила два важных документа, которые призваны существенно изменить общую миграционную политику ЕС.

23 сентября 2020 г. ЕК представила Новый Пакт о миграции и убежище (New Pact on Migration and Asylum),² который вступит в силу не ранее 2023 г. во всех 27 странах ЕС, так как должен пройти обсуждение в Совете ЕС и Европарламенте. Предложенный в нем механизм предусматривает более полный подход ко всем аспектам миграции, касается управления на границах и призван обеспечить более четкую согласованность внутренней и внешней политики ЕС.

Документ охватывает три главных измерения миграционного вопроса - прием людей на границе, распределение ответственности

¹ Communication from the commission to the european parliament and the council The EU strategy on voluntary return and reintegration.// https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/e-library/docs/brochure-migration-and-asylum/brochure_asylum_and_migration_en.pdf

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 // https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_en_act_part1_v7_1.pdf

между странами ЕС и сотрудничество со странами, откуда прибывает большая часть беженцев.

Каковы основные пункты изменений, предлагаемых ЕК?

1. Фактически упраздняется базовое соглашение ЕС по миграции — «Дублинский регламент», которое подразумевает, что приемом и размещением мигрантов должно заниматься государство Евросоюза, через границу которого они попали на территорию сообщества. Такое положение создавало существенную напряженность из-за нагрузки на государства первой линии прибытия (Греция, Италия и Испания).

2. ЕК предлагает сделать ответственным за подачу заявления то государство, в котором мигрант имеет родственные связи, где он учился, работал или же страну, выдавшей ему визу. Многое будет зависеть от демографического и экономического положения принимающего государства. Принимающие государства смогут получить дотацию в размере 10000 евро на взрослого. В то же время за государством первого прибытия сохраняется обязанность отвечать за ходатайство о предоставлении убежища, в случае отказа от этого других.

3. В целом государствам ЕС предоставляется выбор (система «гибких вкладов»): или принять определенное количество мигрантов, которые имеют легальное право оставаться на территории содружества, либо же организовать депортацию аналогичного числа лиц, которые не имеют права оставаться в ЕС.

4. Усиливается контроль прибывающих в ЕС мигрантов и до пяти дней сокращается процедура отправки обратно тех лиц, которые не имеют права на получение убежища. Предполагается также тщательная проверка еще на границе всех людей, которые нелегально пересекают границы ЕС или были спасены в море. Если раньше брали только отпечатки пальцев, теперь будут осуществлять также проверку по безопасности, состоянию здоровья и сразу разделять мигрантов на разные «потоки», в зависимости от того, какая следующая процедура их ждет. В рамках этой пограничной процедуры предусматриваются быстрые решения о том, может ли человек рассчитывать на убежище, или должен вернуться.

5. Активизируется сотрудничество со странами происхождения, откуда люди пытаются попасть в ЕС. С одной стороны, предполагается оказывать помощь этим странам, чтобы улучшать в них качество жизни и устранять причины, побуждающие людей к миграции, а параллельно - бороться с бизнесом нелегальных перевозчиков, которые организуют лодки для беженцев, и наладить процедуру возврата тех, кому ЕС отказал в предоставлении убежища.

6. В проекте делают больший акцент на систему возвращения мигрантов, которым отказали в предоставлении убежища. В частности, предлагается усовершенствовать законодательство и создать должность Координатора по вопросам возвращения, с сетью национальных представителей, чтобы обеспечить координацию

политики в различных странах-членах.¹

В то же время государства «Вишеградской» группы и другие продолжают выступать против любых обязательств по перераспределению просителей убежища. Так, премьер-министр Венгрии Виктор Орбан считает, что это плохой план. «В предложениях сохранилось распределение и квоты, хотя их теперь и называют по-другому, — отметил он. — Этого недостаточно». К тому же венгерский политик настаивает на том, что нужно не регулировать миграцию, а остановить её. Он также предложил договориться с североафриканскими странами о создании пунктов приёма беженцев за пределами ЕС. Его идею поддержал и премьер-министр Польши Матеуш Моравецкий, который также выступает за ужесточение миграционного контроля на границах союза. Для чешского премьера Андрея Бабиша тоже всё очевидно: «Я придерживаюсь той же политики, что и Виктор Орбан, потому что мы должны остановить незаконную миграцию». «И нам нужна долговременная стратегия для таких стран как Ливия или Сирия, мы должны всё сделать для того, чтобы люди там оставались», — добавил он.²

А вот, «средиземноморские страны – Италия, Испания и Греция, на долю которых приходится наибольшее миграционное давление, – отмечает Потемкина О.Ю. – наоборот, изначально настаивали именно на распределительном подходе. Вопрос солидарности государств-членов остаётся открытым и спорным».³

Тем не менее, переговоры и дискуссии продолжаются в Европарламенте и Европейском совете.

27 апреля 2021 г. ЕК представила Стратегию ЕС по добровольному возвращению и реинтеграции (The EU strategy on voluntary return and reintegration).⁴ Ежегодно около 500 000 иностранных граждан получают приказ покинуть ЕС из-за того, что они въехали или пребывают в государстве-члене ЕС нерегулярно. Однако только около 30% из них возвращаются на родину или в страну, из которой они приехали в ЕС.⁵ Соответственно, данный документ направлен на увеличение числа добровольных возвращений и повышение качества поддержки, предоставляемой репатриантам. Фактически он реализует Новый пакт о миграции и убежище. Таким образом, по мнению ЕК, должна повышаться общая эффективность системы возврата ЕС.

Что понимается под добровольным возвращением и устойчивой

¹ Принять или выслать? ЕС представил миграционную стратегию «обязательной солидарности» // <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/9529697>)

² Das Erste: новый миграционный пакт ЕС пришелся не по душе Восточной Европе // <https://russian.rt.com/inovt/2020-09-27/Das-Erste-novij-migracionnij-pakt>

³ Потемкина О. Европейский Союз в ожидании пакта о миграции и убежище // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН, 2020. №4. (16), с. 71-77

⁴ The EU strategy on voluntary return and reintegration // https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/pdf/27042021-eu-strategy-voluntary-return-reintegration-com-2021-120_en.pdf

⁵ Return & readmission // https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en

реинтеграцией?

Добровольное возвращение - это независимое или поддерживаемое возвращение лица, не имеющего права оставаться в ЕС в свою страну происхождения или транзита, по собственному желанию. Для поощрения и облегчения добровольного возвращения государства-члены могут предложить помочь возвращающемуся, например, путем покрытия транспортных расходов и оказания помощи наличными или натурой в течение короткого периода по прибытии.

Реинтеграция включает обучение и / или поддержку в создании приносящей доход деятельности, жилье, медицинское обслуживание и психологическую поддержку по прибытии в страну возвращения. Реинтеграция является устойчивой, если она принимает во внимание социальные, психосоциальные и экономические аспекты возвращения человека в общину происхождения. Устойчивая реинтеграция направлена на поддержку не только отдельных лиц, но также структур и услуг, которые делают возможной реинтеграцию, таких как поиск работы, образование и профессиональная подготовка, поддержка предпринимательства или административные структуры. Это, в свою очередь, приносит пользу всему сообществу и может помочь устраниć причины, которые в первую очередь побудили мигрантов уехать.¹

В новой Стратегии ЕС по добровольному возвращению и реинтеграции излагается широкий спектр мер по семи основным направлениям, объединяющим внутренние, внешние и оперативные аспекты добровольного возвращения и реинтеграции:

1. Более эффективная правовая и операционная база;
2. Эффективная координация между всеми заинтересованными сторонами;
3. Поддержка добровольного возвращения и реинтеграции мигрантов из третьих стран и между ними;
4. Эффективное консультирование и направление к специалистам по возвращению;
5. Обеспечение качества поддержки;
6. Повышение устойчивости поддержки реинтеграции и ответственности стран-партнеров;
7. Финансирование добровольного возвращения и реинтеграции.²

Институциональный механизм реализации включает широкий спектр инструментов. Принят пакет, включающий девять дополнительных инструментов (новый Регламент проверки, измененное предложение о пересмотре Регламента о процедуре предоставления убежища, измененное предложение о пересмотре Регламента EURODAC, новый Регламент об управлении предоставлением убежища и миграцией, новый Регламент о кризисных

¹ New EU Strategy on voluntary return and reintegration: Questions and Answers // https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_1932

² The EU strategy on voluntary return and reintegration // https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/pdf/27042021-eu-strategy-voluntary-return-reintegration-com-2021-120_en.pdf

ситуациях и обстоятельствах непреодолимой силы, новая Программа обеспечения готовности к миграции и кризисным ситуациям, новая Рекомендация по переселению и дополнительным путям допуска, новая Рекомендация по поисково-спасательным операциям для частных судов; новое Руководство по Директиве о посредниках);¹ усиление роли и полномочий Frontex (агентство Европейского союза по безопасности внешних границ); учреждение поста координатора по возвращению, для работы внутри ЕС и с третьими странами; увеличение финансовой и организационной поддержки странам происхождения в возвращении, реадмиссии и реинтеграции своих граждан и т. д.

В то же время ряд исследователей отмечает проблемы, которые могут возникнуть при реализации Стратегии. Так, К. ле Коэз выделяет ряд негативных факторов. Во-первых, страны назначения и происхождения подходят к добровольному возвращению и реинтеграции с разных сторон. В то время как чиновники ЕК считают, что доверие к их системам миграции и убежища зависит от эффективности политики возвращения, страны происхождения часто крайне зависимы от денежных переводов и, следовательно, не склонны поддерживать любую форму возвращения. Во-вторых, страны происхождения обеспокоены тем, что возвращение мигрантов создаст трудности из-за усиления давления на рынок труда и предоставления государственных услуг. На сегодняшний день эти расхождения значительны и тормозят многие усилия европейских политиков по улучшению сотрудничества по возвращению со странами-партнерами. В-третьих, она обращает внимание на сугубо гуманитарный аспект, отмечая, что принудительное возвращение приводит к серьезному психологическому ущербу для некоторых репатриантов и неопределенным перспективам устойчивой реинтеграции.² Следует обратить внимание и еще на одну особенность. Так, Потемкина О. В., анализируя концепции многоуровневого управления в миграционной политике ЕС, подчеркивает, что «миграционные процессы в Европейском союзе регулируются сложными механизмами на местном, национальном, наднациональном и международном уровнях, что представляет собой типичный пример многоуровневого управления».³ В ходе такого рода институциональных взаимодействий неминуемо на различных его этапах будут возникать дисфункции, рассогласованность в деятельности, как отдельных институтов, так и во всей миграционной

¹ Отчет EASO о ситуации в сфере предоставления убежища за 2021 год Ежегодный отчет о ситуации в сфере предоставления убежища в Европейском союзе // https://easo.europa.eu/sites/default/files/EASO-Asylum-Report-2021-Executive-Summary_RU.pdf

² Camille Le Coz EU Strategy on Voluntary Return and Reintegration: Crafting a Road Map to Better Cooperation with Migrants' Countries of Origin // https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi_eu-strategy-voluntary-return-reintegration_final.pdf

³ Потемкина О. Многоуровневое управление миграцией в европейском союзе // Современная Европа. 2020. №2, с. 102

политике.

Подведем некоторые итоги. Во-первых, твердая позиция ЕК заключается в том, что, несмотря на увеличение числа беженцев, прибывающих в Европу в последние годы, открытость Европы должна быть сохранена. Европейский подход к сокращению числа прибывающих в ЕС не должен осуществляться за счет обеспечения доступа к защите для тех, кто в ней нуждается. Беспрецедентный масштаб потоков мигрантов никоим образом не узаконивает эрозию основных прав и гуманитарных стандартов - особенно с учетом растущей тенденции антииммигрантского популизма в ЕС.

Во-вторых, после того как реформа общей политики предоставления убежища забуксовала, в сентябре 2020 года Комиссия предложила Новый пакт о миграции и убежище, который устанавливает более быстрые процедуры во всей системе убежища и миграции ЕС, включает пересмотр Дублинского постановления и предоставляет новые возможности того, как государства-члены могут проявить солидарность. Новая система миграции и убежища направлена на введение новой системы гибких взносов и обязательную солидарность со странами ЕС «первой» линии, когда они «находятся под давлением» прибывших. Предложение также направлено на открытие большего количества каналов для легальной миграции, содействие сотрудничеству со странами, не входящими в ЕС, и обеспечение более быстрого процесса предоставления убежища на границах, включая быстрое возвращение лиц, которым было отказано в убежище.

В-третьих, государства-члены Вишеградской группы, а также Эстония и Словения настаивают на неприемлемости ряда положений Нового пакта о миграции и убежище и выступают против миграции, переселения, «обязательной солидарности», квотирования. Общая позиция Вишеградской группы остается неизменной в отношении вопроса о суверенитете - любая схема управления миграцией, которая не будет полностью добровольной, предлагая пути отказа, будет и дальше рассматриваться как возможное нарушение их суверенитета.¹ Таким образом, в миграционной политике ЕС, несомненно, существует проблема совмещения принципов солидарности, и даже обязательности и справедливого распределения ответственности, суверенитет национальных государств.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Andrey V. Rybakov; Daniil A. Kvon Migratory crisis in the European Union: origin, characteristics and measures for countering it// <https://amazonianinvestiga.info/index.php/amazonia/article/view/43>
2. Форет И.В. Правовое регулирование миграции в Европейском Союзе // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8.

¹ New Pact on migration and Asylum joint position of Poland, Hungary, Slovakia, Czech Republic, Estonia and Slovenia // <https://www.visegradgroup.eu/download.php?docID=457>

№ 10A. С. 112-118.

3. Потемкина О. Европейский Союз в ожидании пакта о миграции и убежище // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2020. №4. (16). С. 71-77.

4. Потемкина О. Многоуровневое управление миграцией в европейском союзе // Современная Европа. 2020. №2. С. 100–110.

REFERENCES

1. Andrey V. Rybakov; Daniil A. Kvon Migratory crisis in the European Union: origin, characteristics and measures for countering it// <https://amazonianinvestiga.info/index.php/amazonia/article/view/43>
2. Foret I. V. Legal regulation of migration in the European Union [*Pravovoe regulirovanie migracii v Evropejskom Soyuze*]// Issues of Russian and international law. 2018. Volume 8. No. 10A. pp. 112-118.
3. Potemkina O. The European Union in anticipation of a pact on migration and asylum [*Evropejskij Soyuz v ozhidanii paktu o migracii i ubezhishchche*]// Scientific and Analytical Bulletin of the IE RAS. 2020. №4. (16). Pp. 71-77.
4. Potemkina O. Multilevel migration management in the European Union [*Mnogourovnevoe upravlenie migraciei v evropejskom soyuze*]// Modern Europe. 2020. No. 2. pp. 100-110.