

ТЕНДЕНЦИИ РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ: ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Тюренкова Ксения Александровна, кандидат политических наук, Астраханский государственный университет, 414056, Россия, г. Астрахань, ул. Татищева, 20а, e-mail: kseniyatyurenkova1511@gmail.com.

Муравьёва Каринэ Артемовна, кандидат педагогических наук, Астраханский филиал Международного юридического института, 414000, Россия, г. Астрахань, ул. Казанская, 106.

Сегодня Европейский Союз стоит перед необходимостью оптимизации своей миграционной политики, выработке механизмов регулирования, управления и контроля над миграционным потоком и борьбе с угрозами и вызовами безопасности, ставшими следствием массовой миграции в Европу. Статья посвящена анализу системы управления миграционными процессами в Европейском союзе на внутрисоюзном уровне и во взаимодействии с третьими странами. Учитывая недостаточную изученность темы и ее несомненную актуальность, цель настоящей статьи состоит в комплексном анализе миграционной политики Европейского союза. Объектом исследования выступают миграционные процессы в рамках Европейского союза как феномен международно-политической реальности, имеющий проявление в правовой, демографической, экономической и других сферах. В процессе исследования в статье раскрываются особенности развития европейских миграционных процессов и основы их международно-правового регулирования. Рассматриваются основные направления совершенствования национального законодательства европейских государств-участниц Европейского союза, регулирующего миграционные процессы.

Ключевые слова: международная миграция, миграционные процессы, Европейский Союз, беженцы, правовое регулирование миграции

TRENDS IN REGULATION OF MIGRATION PROCESSES IN THE EUROPEAN UNION: POLITICAL AND LEGAL ASPECTS

Tyurenkova Ksenia A., Candidate of Political Sciences, Astrakhan State University, 414056, Russia, Astrakhan, 20a Tatishchev st., e-mail: kseniyatyurenkova1511@gmail.com.

Muraveva Karine A., Candidate of Pedagogical Sciences, Astrakhan Branch of International Law Institute, 141000, Russia, Astrakhan, 106 Kazanskaya st., e-mail: kseniyatyurenkova1511@gmail.com

Today the European Union is facing the need to streamline its migration policy, the development of regulatory mechanisms, management and control of migration flows and the fight against security threats and challenges, which the efforts the result of the mass migration to Europe. Nowadays to resolve the situation in the majority of cases remain unsuccessful. The growing flow of migrants to Europe not only does not contribute solution of the existing problems of migration, and also creates a lot of new ones. In this regard, topical issues became the identification of possible ways to improve the management of migration by the entire European and world community, capable to reduce the mass migration to Europe and to stabilize the situation on the continent. Article devoted to the analysis of migration man-

agement system in the European Union on the intra-level and in cooperation with third countries. It is founded the necessity of taking into account the experience of migration management in the European Union in the construction of the migration policy of the Russian Federation. The object of the study is migration within the European Union as a phenomenon of international political reality that has manifested in legal, demographic, economic and other spheres. The subject of study is the European Union's migration policy, aimed at the social and economic stabilization and the creation of prerequisites for sustainable development of European countries. Taking into account the lack of study of the topic and its undeniable relevance, the aim of this article is a comprehensive analysis of the migration policy of the European Union. In the process of the study in the article reveals the features of the development of European migration processes and the basis of their international regulation. It is considered the main directions of improvement of national legislation of European EU member-states regulating migration processes.

Keywords: International migration, migration processes, the European Union, the refugees, the legal regulation of migration

Сегодня вопросы международной миграции, миграционных процессов являются ведущими в европейском политическом дискурсе. Перефразируя М. Миллера и С. Кастелса, мы смело можем обозначить сегодняшнее время как «век миграций». Современные транснациональные миграционные процессы вынуждают ведущие мировые державы формулировать новую миграционную политику, разрабатывать коллективные и национальные меры в сфере контроля государственных границ, предоставления убежища и визового режима.

Нельзя не отметить, что современные миграционные процессы, протекающие в различных регионах Земного шара, оказались под сильным влиянием таких явлений, как глобализация и региональная интеграция (в частности, европейская интеграция) [3, с. 10].

Конечно, европейский континент не впервые сталкивается с миграционными потоками и задачей решения вопросов регулирования, в том числе правового, миграционных процессов: до Второй мировой войны Европа, с одной стороны, являлась постоянным поставщиком мигрантов для Северной Америки, Австралии, Новой Зеландии и для освоения собственных колоний, с другой стороны. В XIX – начале XX в. континент покинули более 35 млн чел. [1, с. 75]. В то же время в западноевропейских странах существовал и набор из бывших колоний на самые непрестижные, низкооплачиваемые работы в метрополиях. Однако отток населения из Западной Европы был в несколько раз больше, чем приток в нее. С другой стороны, именно Европа стала центром (и конечной целью) миграционных потоков из России и Османской империи в первой трети XX в.

Изменение государственных границ в послевоенной Европе, возвращение перемещенных лиц, политическое противостояние государств и, как следствие, строительство железного занавеса между странами Западной и Центральной Европы привели к тому, что традиционные для Европы трудовые связи были прекращены или приостановлены. В этих условиях для европейского континента на протяжении многих десятилетий сохраняются два основных миграционных потока: с Востока на Запад и с Юга на Север. Так, в 1945–1973 гг. основным направлением являлась миграция из стран «бедного» Юга в европейские страны – бывшие колониальные империи (например, из Алжира и Марокко во Францию, из Индии и Пакистана в Великобританию, из Сомали и Эфиопии в Италию и т.д.). Причем значительную долю в общем объеме занимала трудовая миграция как следствие полномасштабной государственной политики привлечения иностранной рабочей силы в западноевропейские страны [2].

1970-е гг. – конец 1980-х гг. является периодом усиления и развития европейских интеграционных процессов. Поэтому в это время в качестве основных остаются миграционные трудовые потоки внутри западноевропейских государств, а также из государств – бывших европейских колоний.

Говоря про характерные формы приема мигрантов в Западной Европе, следует отметить, что большую роль здесь играет предоставление политического убежища. Здесь давно сложилась определенная традиция приема беженцев, чему способствовали частые изменения границ в Европе в XX в. [2]. В период «холодной войны» из Центральной и Юго-Восточной Европы на Запад были организованы несколько миграционных волн беженцев. В процессе ослабления социалистической системы поток беженцев с Востока на Запад в рамках европейских границ становился более интенсивным. С начала 1990-х гг., после распада Советского Союза, Югославии, Чехословакии, изменения политических систем в ряде стран Восточной и Центральной Европы, разгорания целого ряда локальных военных конфликтов, произошло дальнейшее усиление европейских миграционных потоков в направлении Восток – Запад.

Очевидно, что миграция сыграла важную роль в политической трансформации европейских стран, в процессе становления и развития европейских сообществ. Изменение национальных границ, локальные войны, процесс интеграции привели к упрощению трудовых связей западноевропейских и центрально-европейских стран, увеличению потока беженцев из зон конфликтов постсоветского пространства и бывшей Югославии.

Интерес представляет еще один из потоков европейской миграции – репатриация, или возвратная миграция, характерная для некоторых стран Европейского союза в XX – начале XXI в. Используя, например, принцип этнической репатриации и аккумулируя нацию, государства таким образом пытались хотя бы частично решить свои демографические проблемы.

Говоря о дне сегодняшнем, следует выделить два основных вида миграционных потоков в Европейском союзе: миграция граждан Европейского Союза и миграция граждан третьих стран по территории сообщества.

На фоне глобального экономического кризиса и достаточно медленного восстановления экономики, подъема евроскептицизма, «брексита» и жарких дебатов в обществе о границах и масштабах притока мигрантов в Европу, Европейский союз сегодня переходит к новому этапу иммиграционной политики и политики убежища. Этот переход осуществляется в тот момент, когда на южных границах Европы складывается поистине критическая ситуация, требующая самых активных усилий и пристального внимания.

Таким образом, регулирование миграционных процессов в начале XXI в. становится всё более значимым направлением деятельности Европейского союза, приоритетным пунктом экономической и политической повестки дня современной Европы.

Следует отметить, что правовое регулирование миграции граждан третьих стран на территории Европейского союза долгое время отсутствовало. Объем прав и обязанностей граждан конкретной третьей страны регулировался на основе международных соглашений между Европейским союзом и этой страной [5, с. 21]. Законодательный статус миграционная политика Европейского союза по отношению к гражданам третьих стран получила после провозглашения Амстердамского договора 1997 г., в который был включен раздел IV «Визы, убежище, иммиграция и другие направления политики, связанные с свободным перемещением лиц».

Правовое регулирование миграционной политики в Европейском союзе осуществляется на двух уровнях: законодательство стран, входящих в состав Европейского союза и нормативные документы Европейского союза. Отметим, что регулирование вопросов миграции в Европейском союзе подчиняется принципу субсидиарности, т.е. к настоящему времени сложилась единая

миграционная система Европейского союза, объединенная закономерностями миграции, которая постоянно трансформируется.

В рамках Европейского союза сегодня принято и реализуется большое количество документов, регулирующих миграцию. Более того, увеличение объема миграционного законодательства впечатляет, как и намерение его кодифицировать. Так, с 2006 г. действует Шенгенский, а с 2011 г. – Визовый кодексы Европейского союза. Сегодня лидеры европейских государств (прежде всего Франции и Германии) ведут переговоры о создании Кодекса трудовой миграции. Отметим, что Лиссабонский договор дает большой объем наднационального организационно-правового ресурса в регулировании миграционной политики ЕС. Также в рамках Европейского союза действует законодательство о правах и условиях въезда в ЕС членов семей мигрантов, студентов, исследователей, специалистов высокой квалификации. Посредством директив реализуются положения о возвращении на родину нелегальных иммигрантов, а также санкции против предпринимателей, использующих иностранную рабочую силу незаконно [4, с. 18].

Таким образом, Европейский союз предпринимает усилия по гармонизации режима свободного передвижения и проживания граждан третьих стран на территории государств-членов. Так, 25 ноября 2003 г. была принята Директива Совета 2003/109/ЕС о статусе граждан третьих стран, проживающих на долгосрочной основе, а 22 сентября 2003 г. – Директива Совета 2003/86/ЕС о праве на семейное воссоединение. Вместе с тем статус члена семьи гражданина Союза, которые являются гражданами третьих стран, определяется Директивой 2004/38/ЕС.

Созданное в 2011 г. Европейское бюро по вопросам предоставления убежища (ЕБПУ) пытается внести свою лепту в регулирование притока претендентов на убежище и выявление тех, кто действительно нуждается в защите.

В апреле 2014 г. главы европейских и африканских государств согласовали план действий до 2017 г. из пяти пунктов, в котором участники встречи обязались противодействовать нелегальной миграции, укрепляя всестороннее сотрудничество. План действий включает: противодействие торговле людьми (укрепление партнерства для предотвращения торговли и преследования тех, кто её ведёт); сотрудничество для предотвращения трагических последствий попыток нелегальной миграции и спасения жизней мигрантов (усовершенствование регулирования миграции и охраны границы, реадмиссия); усиление связи между миграцией и развитием; поощрение легальной миграции и мобильности; усиление международной защиты [6].

Одновременно на сессии в Страсбурге Европарламент утвердил регламент спасения мигрантов в воде и на суше в рамках операций. Новые правила заменят действующее рамочное решение 2010 г. В соответствии с регламентом в отношении мигранта нельзя будет предпринимать никаких действий, пока не будет установлена его личность. Мигранта нельзя высылать на родину в случаях, если его жизни угрожает опасность, его ждут пытки и преследования. Ответственность за жизнь и судьбу мигранта будет лежать на той стране, что взяла его на борт своего катера, при этом участвующие в патрулировании страны могут воспользоваться помощью координационного центра, чтобы определить, где высадить спасённого.

Несмотря на унификацию миграционного законодательства внутри ЕС, многие государства сохраняют специфику своих миграционных моделей. Она выражается в географии миграционных доноров, тесноте взаимосвязи между посылающими государствами и принимающей страной, этническим составом мигрантов и пр. Причем каждая модель подвержена определенным изменениям в зависимости от социально-экономической и политической ситуации.

Таким образом, миграционная политика Европейского союза в настоящее время остается в компетенции национальных правительств, которые в большинстве случаев разрабатывают программы сотрудничества со странами –

традиционными экспортерами трудовых ресурсов в Европу. Примером этого может послужить программа "GreenCard" в Германии, процедура ускоренного приема на работу определенных категорий трудовых ресурсов из третьих стран в Великобритании или соглашение о приеме рабочей силы, подписанное в апреле 2001 г. между Испанией и Марокко [5, с. 21].

Каждая страна устанавливает свои собственные критерии приема, зачастую государства с обширным колониальным опытом выдвигают более мягкие условия для граждан своих бывших колоний (Франция, Испания, Великобритания), чем для граждан других государств. Страны, в наибольшей степени подвергающиеся наплыву иммигрантов, принимают новые более жесткие иммиграционные законы, учитывающие в основном их национальные, а не коммунарные интересы.

Вместе с тем, в настоящее время государственные органы и население стран Европейского союза столкнулись с целым рядом очень серьезных проблем, от решения которых в определенной степени зависит будущее Европейского союза, которые требуют правового регулирования. К таким проблемам нужно отнести следующие:

- отсутствие единого определения понятия «мигрант». Так, в одних странах (Германия и страны Южной Европы) при определении гражданства мигранта в первую очередь во внимание принимают его национальность, и главную роль при этом играют доказательства его происхождения от той или иной этнической группы (принцип *jussanguinis*). В то же время, например, Франция и Великобритания при определении гражданства лица первоочередное значение придают месту его рождения (принцип *jussolis*). Так, согласно французской статистике, под иммигрантом понимается лицо, родившееся от родителей-иностранцев за пределами Франции и приехавшее затем на постоянное место жительства в страну. Даже если это лицо получило в дальнейшем французское гражданство (процедура натурализации), оно всё равно продолжает считаться иммигрантом;

- неразработанность унифицированной правовой базы по обеспечению статуса иностранцев, приезжающих в шенгенские государства на долгосрочный период (более трёх месяцев) или постоянно в них проживающих;

- малые полномочия Европейского союза в сфере контроля передвижения людей по территории Союза, отсутствие единого механизма реагирования на угрозы иммиграции, так как до сих пор существовали лишь системы договоров между странами внутри и вне Европейского союза;

- нефункционирование системы регулирования иммиграционных потоков, которые из эпизодического явления превращаются для Европейского союза в постоянный фактор;

- недостаточная степень адаптированности к современным условиям правовой базы, касающейся нелегальных иммигрантов и беженцев;

- несовершенство законодательства и мер по адаптации иммигрантов к условиям труда, быта и культуры страны их пребывания.

Таким образом, можно сделать вывод, что в начале XXI в. миграция становится главным аспектом европейской безопасности. Выделим следующие основные миграционные тренды последних лет в Европейском союзе.

Во-первых, стремительный рост количества беженцев и трудовых мигрантов, стремящихся в страны Западной Европы, включая новые страны Европейского союза.

Во-вторых, сегодня страны Центральной и Восточной Европы постепенно превращаются из транзитных в страны приема.

В-третьих, происходит смена постоянной эмиграции на временную миграцию, увеличение миграционного обмена между странами Центральной Европы.

В заключение, следует отметить, что выстраивая эффективную миграционную политику, необходимо прийти к осознанию того, что это задача комплексная, требующая взаимодействия всех уровней власти и стратегического

мышления, тактическими задачами или недолговременными решениями здесь руководствоваться нельзя.

Список литературы

1. Боженко В. В. Демографический фактор расширения Европейского Союза / В. В. Боженко. – М. : Экон-информ, 2011. – 151 с.
2. Молодичкова И. Иммиграция в страны Европейского Союза / И. Молодичкова // Демоскоп. Электронная версия бюллетеня «Население и общество». Центр демографии и экологии человека Института народохозяйственного прогнозирования РАН. – 2006. – № 243–244. – Режим доступа: <http://demoscope.ru/weekly/2006/0243/tema01.php>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
3. Потемкина О. Ю. Иммиграционная политика Европейского Союза: итоги и новые вызовы / О. Ю. Потемкина // Миграционные пути в Европе и пути их решения / под ред. Н. Б. Кондратьевой (отв. ред.), О. Ю. Потемкиной. – М. : Ин-т Европы РАН, 2015. – 144 с.
4. Потемкина О. Ю. Иммиграционная политика Европейского Союза: проблемы и перспективы / О. Ю. Потемкина. – М. : Русский сувенир, 2010. – 129 с.
5. Трыканова С. А. Миграционная политика ЕС: актуальные тенденции организационно-правового регулирования / С. А. Трыканова // Российская юстиция. – 2010. – № 10. – С. 21–23.
6. Action Plan 2014–2017: Priorities for future cooperation in the area of Migration and Mobility in the framework of the Africa-EU Strategic Partnership. – Available at: http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/action_plan_mmd.pdf, free. – Title from screen. – Lang. eng.

References

1. Bozhenko V. V. *Demograficheskiy faktor rasshireniya Evropejskogo Sojuza* [The demographic factor in the enlargement of the European Union]. Moscow, Jekon-inform publ., 2011. 151 p.
2. Molodchikova I. *Immigraciya v strany Evropejskogo Soyusa* [Immigration to European Union countries]. *Demoskop. Elektronnaya versiya byulletenya «Naseleniye i obshchestvo»*. Zentr demografii i ekologii cheloveka Instituta narodochozyaystvennogo prognozirovaniya RAN [Demoscope. The electronic version of the Bulletin "Population and society". Center of demography and human ecology Institute for economic forecasting, RAS], 2006, no. 243–244. Available at: <http://demoscope.ru/weekly/2006/0243/tema01.php>.
3. Potemkina O. Ju. *Immigracionnaya politika Evropejskogo Sojuza: itogi i novyе vyzovy* [The immigration policy of the European Union: results and new challenges]. *Migracionnye puti v Evrope i puti ih resheniya* [Migration routes in Europe and ways of their solution]. Ed. by N. B. Kondrat'evoy, O. Ju. Potemkinoy. Moscow, In-t Evropy RAN publ., 2015, 144 p.
4. Potemkina O. Ju. *Immigracionnaya politika Evropejskogo Sojuza: problemy i perspektivy* [The immigration policy of the European Union: problems and prospects]. Moscow, Russkij souvenir publ., 2010, 129 p.
5. Trykanova S. A. *Migracionnaya politika ES: aktual'nye tendencii organizacionno-pravovogo regulirovaniya* [EU migration policy: current trends of legal regulation]. *Rossiyskaya justiciya* [Russian justice], 2010, no. 10, pp. 21–23.
6. Action Plan 2014–2017: Priorities for future cooperation in the area of Migration and Mobility in the framework of the Africa-EU Strategic Partnership. Available at: http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/action_plan_mmd.pdf.