

Ханларова Н.Р.♦

DOI: 10.25108/2304-1730-1749.iolr.2023.70.129-136

УДК: 325.1

Проблемы миграционной политики ЕС в новых условиях развития международных отношений

Аннотация: Европейский союз был и остается важной структурой, политика которой актуальна в международных отношениях и на современном этапе. Ведущие государства в мировой политике являются членами этой структуры, а посему их позиция в миграционном вопросе является предметом исследования в политологической науке. В представленной статье сделана попытка охватить основные проблемы миграционной политики в новых условиях, сформулировать ключевые шаги ЕС с учетом международной ситуации сегодня. Рассмотрены позиции отдельных государств Евросоюза по вопросу мигрантов, которые свидетельствуют об отсутствии единства членов в решении данной проблемы. Миграционный кризис отразился на внешней политике государств-членов Евросоюза. На фоне украинского кризиса мнения было продемонстрировано несогласие с руководством ЕС, что еще больше обострило решение миграционного вопроса.

Ключевые слова: миграция; мигранты; проблемы адаптации; миграционная политика ЕС; кризис; государства-члены; переселенцы,

Новое столетие для международных отношений и для каждого государства в частности, стало не менее проблемным периодом в развитии, чем предыдущие этапы, который ознаменовал собой актуализацию вопросов, коренным образом меняющих поведение ведущих сил в мировой политике, коим является и ЕС.

Создание ЕС базировалось всегда на объединении стран европейского региона под флагом многих объединяющих аспектов. Это и географическая близость, и единая религия (хотя она и была отделена от государства век назад, однако не потеряла своей связующей сущности, что демонстрируется и сегодня), желание доминирования на международной арене, общие исторические корни и вековое проживание в одних европейских империях, общие политические интересы ведущих держав в мире, проблемы нехватки ресурсов и безопасности и др.

На фоне перечисленных аспектов не менее важным и проблемным для ЕС стало практически угрожающее положение миграционных процессов, углубившихся в XXI веке. Массовое переселение людей фактически со всех концов политической карты мира создало в Европе ситуацию, которую контролировать для ЕС оказалось непросто. Миграционная волна и впоследствии кризис не мог быть запланирован и, соответственно, не имел четкого плана его решения. Число мигрантов превысило реальные возможности их размещения на территории ЕС, и, естественно, повлекло за собой процессы, к которым ЕС не был готов. Сложившаяся

♦ Ханларова Наиля Рустам кызы - магистрант кафедры «Международные отношения» факультета «Международные отношения и экономика» Бакинского Государственного Университета (Азербайджан).
E-mail: khanlarova_nana@mail.ru

ситуация, конечно, серьезно повлияла на положение региона во всех направлениях, что заставило государства ЕС корректировать свою политику как внутри, так и в международных отношениях.

Прежде, чем говорить о миграционной политике ЕС, правильным было бы, на наш взгляд, изложить основные проблемы, с которыми столкнулся регион, что, впоследствии, отразилось и на политике. Попробуем поочередно выстроить процесс зарождения этих проблем по истечении первой четверти нового века:

1. первое, и, главное, увеличение количества населения;
2. второе – проблемы размещения: а, именно, обеспечение необходимым: жилье, питание, одежда;
3. третье – проблемы учёта мигрантов: большее количество вынужденно покидали свои места проживания и соответственно были без документов, разрешающих нахождение в той или иной европейской стране;
4. четвертое – проблемы трудоустройства взрослых и распределение несовершеннолетних детей; возникновение вопросов выделения необходимых пособий на первое время (а это немалая сумма);
5. пятое – выяснение качественного состава мигрантов, т.е. дети, рабочее население, пожилые люди, инвалиды, процентное соотношение мужчин и женщин;
6. шестое, и очень важное, сосуществование мигрантов с местным населением, и адаптация к европейским основам и принципам жизни, что влечет за собой проблему обеспечения безопасности внутри каждой отдельно взятой страны и в регионе.

Этот небольшой перечень проблем позволяет судить о том, что они заложили основу дальнейшего миграционного кризиса, который серьезно повлиял на положение в ЕС и предопределил дальнейшее развитие структуры в новых условиях и внес определённые коррективы в политику союза и каждого его государства.

Пересматривая миграционную политику, государства ЕС ощутили на себе очевидное ухудшение общей ситуации в Евросоюзе, что объясняется нижеследующими факторами:

- 1) нелегалы;
- 2) демографический перекос;
- 3) рынок труда;
- 4) безопасность;
- 5) криминал;
- 6) экономика;
- 7) дестабилизация общества;
- 8) ухудшение санитарно-эпидемиологической обстановки.

На протяжении начала нового столетия миграционная политика ЕС изменялась в зависимости от сложившейся ситуации. Периодически вносились значительные изменения в политику государств, создавалась определенная правовая база для регулирования миграционного потока и социальной защиты местного населения и формирования необходимой базы для мигрантов. Но со временем и увеличением количества желающих осесть в европейском регионе, политика государств ЕС раскололась. Некоторые страны заняли весьма жесткую позицию в отношении переселенцев, аргументируя это различными аспектами, вплоть до религиозного фактора (обоснование увеличения мусульманского населения, что может стать в

будущем угрозой изменения состава европейского христианского населения в количественном плане).

Сегодня, в 2023 году европейцы проявляют меньше гостеприимства. Австрия просит у Союза средств для строительства ограждения на границе между Болгарией и Турцией. Италия ограничивает деятельность общественных организаций по спасению людей на море.

В 2022 году в Италии и Швеции к власти пришли правительства, в программах которых ощущается ксенофобия. Крупнейшая политическая семья Союза, Европейская народная партия, также развернула активную дискуссию по теме миграции. Глава этих христианских демократов Манфред Вебер в интервью EuropeNews, отметил, что ЕС скатывается в большой кризис, что пограничные стены больше не должны быть табу, и что Евросоюз должен выделить на них деньги: «Будем реалистами. В Сеуте, в Мелилье такие заборы десятилетиями стоят на границе Испании с Африкой. Они есть на греко-турецкой, на болгаро-турецкой границах. А после нападений Лукашенко на Польшу и Литву там тоже началось их возведение. Разумеется, никто не хочет этого видеть, но если это необходимо, то мы должны это делать, и Европейская комиссия должна быть готова это профинансировать» [2].

Брюссель пока отказывается финансировать пограничные стены, но предлагает помощь в создании иной инфраструктуры для контроля за внешними рубежами. Тем временем Евросоюз пытается достичь между своими членами договоренности о вступлении в силу «Нового пакта о миграции», который будет предусматривать обязательное переселение мигрантов из Италии и Греции в другие страны, вглубь континента. Но это остаётся неприемлемым для восточноевропейских правительств, которые не хотят принимать «чужаков».

Левый политик из Германии Корнелия Эрнст назвала такой подход бесчеловечным, а разговоры о пограничных заборах вызывают у неё плохие воспоминания: «Я представляю в Европарламенте восточную часть Германии. Всю юность я прожила возле Берлинской стены, за колючей оградой. Если мы начнем финансировать заборы за счет ЕС, это не только дежавю для меня, но и шаг назад для Европы, а этого мы не хотим» [2].

На современном этапе на территории ЕС сложилась сложная, и, даже, неконтролируемая ситуация с миграцией, что вполне логично объясняет замешательство структуры в этом вопросе, и объясняет, где-то, ощущение угрозы для Европы в целом. На фоне российско-украинского кризиса поток беженцев вновь обострился. Их принятие, размещение и дальнейшая политика вооружения Украины неоднозначно принимается в европейском обществе, что сказывается и на миграционной политике региона.

В Брюсселе 9-10 февраля 2023 года было запланировано внеочередное заседание Европейского совета, где одной из главных тем станут вопросы миграции, которые не первый год ссорят между собой страны - члены объединения. Предложения звучат разные. Австрия хочет отгородиться от потока нелегалов заборами за счет ЕС. Нидерланды предпочли бы держать мигрантов в тех странах, через которые они въезжают на территорию Евросоюза. Италия и Греция по понятным причинам против подобной практики. В такой ситуации в Брюсселе делают ставку на более активную депортацию нелегалов в их родные страны, но этот механизм пока буксует - отправлять домой удается только каждого четвертого. При этом в ЕС признают, что легальная миграция союзу даже необходима.

Громким напоминанием всей Европе о том, что миграционный кризис никуда не делся, стал скандал в отношениях Франции и Италии осенью 2022 года. В первые недели после своего вступления в должность новый премьер-министр Италии Джорджа Мелони закрыла

порты страны для судна неправительственной организации с французской пропиской, спасающей мигрантов в Средиземном море, и потребовала, чтобы их принял Париж. В качестве гуманитарного жеста французы тогда разместили у себя пассажиров одного судна, но проблема не сошла на нет. Все последние три месяца число прибывающих морем в Италию мигрантов увеличивалось, невзирая на жесткую антииммиграционную риторику и политику властей страны.

Многие в Европарламенте считают, что было бы неплохо принудить Германию и Францию, которые финансово поддерживают гуманитарные усилия по спасению нелегалов на море, взять на себя больше ответственности за спасенных людей.

Нерешенность проблемы с мигрантами внесла напряженность и в отношения между другими странами-членами ЕС.

В декабре 2022 года канцлер Австрии Карл Нехаммер пожаловался, что в стране находится около 100 тыс. нелегалов. И без обиняков указал на Болгарию и Румынию как на виновников ситуации. Вена выступила против приема этих двух стран в Шенгенскую зону, а также предложила построить за счет Евросоюза забор на границе Болгарии с Турцией. Но если с идеей не пускать болгар и румын в Шенген Австрию поддержали, то с предложением отгородиться заборами от мигрантов, причем за общеевропейский счет, - нет.

Еще одним напоминанием об отсутствии в ЕС единства по поводу решения проблемы миграции стал недавний призыв премьера Нидерландов Марка Рютте к Брюсселю о том, чтобы лучше следить за выполнением странами Дублинского регламента. В нем черным по белому прописано, что регистрировать мигрантов, снимать отпечатки пальцев и обрабатывать их заявления о предоставлении убежища должны те государства, через которые нелегалы впервые въехали в ЕС. Но на деле все последние годы страны Южной Европы - Мальта, Греция и Италия, принимающие на себя главный удар волн нелегалов, этот регламент игнорировали.

Одним из аспектов решения миграционной проблемы, следует отметить, что накануне саммита ЕС 9-10 февраля 2023 года, лидеры Дании, Литвы, Греции, Латвии, Словакии, Мальты, Эстонии и Австрии обратились к руководству с требованием о том, чтобы европейская система предоставления убежища и ее очень низкий уровень возвращения стали сдерживающим фактором, в противном случае граждане третьих стран, которые не нуждаются в международной защите, продолжат попытки переехать в ЕС [3].

Интересно отметить и тот факт, что с весны 2022 года под эгидой Frontex запущен механизм, получивший название «Совместные услуги по реинтеграции». Его суть свелась к помощи, прежде всего финансовой и консультативной, мигрантам, которые решились добровольно вернуться на свою родину из ЕС до получения окончательного отказа в праве остаться в Европе. Изначально схема включила в себя сотрудничество с 26 странами, например, Бразилией, Индией, Пакистаном, Алжиром и Марокко. На ближайшей встрече лидеров Евросоюза, ожидается об объявлении о планах к концу 2023 года удвоить число стран, охваченных этой программой.

Учитывая вышеизложенные аспекты миграционной проблемы и политики союза, необходимо учитывать и тот факт, что ЕС, несмотря на вышеупомянутые аргументы, заинтересован в мигрантах не меньше, чем они в структуре, иначе, на наш взгляд, политика Евросоюза была бы однозначной и жесткой: закрытие всех границ без каких-либо ограничений и уступок в этом вопросе. В связи с этим следует отметить статью главы внешнеполитической

службы Евросоюза Жозепа Борреля, опубликованную 7 февраля 2023 года на сайте ведомства, в которой автор отмечает, что параллельно с усилением борьбы с нелегальными потоками ЕС намерен совершенствовать и систему легальной миграции [11]. Легальная миграция в Евросоюзе всегда осуществлялась на базе избирательного принципа и теперь это не изменилось. Европейцы и до этого очень придирчиво смотрели на заявления граждан из стран Африки, Азии и Ближнего Востока. Собственно, нелегальная иммиграция отчасти и появилась, потому что перебраться в ЕС законно многие желающие не могли. Сейчас же к этим вопросам в ЕС стали подходить еще более внимательно с учетом притока украинских беженцев - это тоже создает определенное давление на страны союза.

Как считают многие специалисты, поток мигрантов на пространство ЕС в ближайшем будущем не уменьшится, а, отнюдь, увеличится. «В последние несколько лет в Европейский союз приезжало много беженцев из ближневосточных и африканских стран. В 2023 году число мигрантов оттуда станет минимальным», - считает Н.Топорнин [6].

Речь идет о сотнях, может быть, нескольких тысячах людей, которые пытаются нелегально на кораблях и баржах проникнуть в территориальные воды, в первую очередь, Италии и Греции. «После этого через южную границу они попытаются пробраться дальше. Евросоюз предпринимает активные меры, усиливает береговую охрану, пограничные службы, патрулирование. Они проводят соответствующую работу с теми же пограничными службами африканских стран, чтобы контрабандистов вместе с нелегалами просто не пускали в море. Здесь я не жду значительного увеличения потока» [6].

Многие специалисты считают также, что наибольшая нагрузка по приему мигрантов в 2023 году придется на страны Восточной Европы. Некоторые из них уже сообщают о проблемах с размещением. Однако есть уверенность в том, что ЕС справится с этим. Ибо многие мигранты приезжают с материальной базой, что увеличивает их шанс достойно разместиться на новом месте проживания.

Исследуя миграционную политику ЕС, следует также упомянуть об Амстердамском договоре 1997 года, который способствовал включению миграционной политики в приоритетную область политики Европейского союза, а также её фактическому становлению с созданием нормативно-правового и интеграционного механизмов.

Лиссабонский договор 2007 года закрепил коммунитаризацию миграционной политики ЕС, определив курс на её регулирование на наднациональном уровне. Все сферы миграционной политики стали регулироваться единым сводом правовых инструментов, голосованием квалифицированным большинством в Совете и процедурой совместного принятия решений по принципу «двойного большинства» с участием Еврокомиссии, Совета и Европарламента. При этом большую роль в принятии решений играют самые густонаселенные страны-члены [1].

Тем не менее, миграционная политика относится к совместной компетенции, где решения принимаются и на общеевропейском, и на национальном уровнях. Однако государства-члены вправе принимать законодательные акты лишь по вопросам, которые не урегулированы законодательством ЕС. Каждое государство-член помимо общеевропейского законодательства, имеет собственное, сложившиеся в силу различного отношения к мигрантам и миграции. Например, чтобы получить французское гражданство достаточно разделять политику государства и его культурные ценности. Дети мигрантов могут получить гражданство, если

подали прошение на его получение до 16 лет, имеют хорошую репутацию и владеют французским языком [5].

Таким образом, учитывая изложенные в данном исследовании аспекты политики Евросоюза, связанной с миграционным вопросом, необходимо сделать некоторые выводы, позволяющие представить позицию региональной структуры и выявить определённые перспективы влияния этого направления в международных отношениях.

Итак, первое, и самое, важное, поток мигрантов на территорию Евросоюза в ближайшие годы остановить будет невозможно. Это связано, в первую очередь, с политической нестабильностью в регионах и государствах, из которых миграционная волна особенно масштабна (Ближний Восток, страны Африки, особенно после событий Арабской весны, бывшее постсоветское пространство).

Второе, для решения миграционного вопроса и максимального его регулирования в допустимых рамках, Евросоюзу необходимо пересмотреть политические амбиции в упомянутых регионах, ибо не секрет, что в произошедших за последние годы политических процессах в странах мигрирующего населения, государства ЕС являются активными участниками, а где-то и виновниками.

Третье, Европейский Совет играет важную роль по созданию эффективной, гуманной и безопасной европейской миграционной политики, устанавливая стратегические приоритеты.

Четвёртое, исходя из этих стратегических приоритетов, Совет ЕС определяет направления действий и предоставляет мандат для переговоров с третьими странами. Он также принимает соответствующее законодательство и определяет конкретные программы.

Пятое, государства-председатели Совета ЕС также активировали механизмы комплексных мер реагирования на политический кризис. Они содержат конкретные методы координации политических ответных мер на кризисы путем объединения усилий основных участников.

Шестое, меры по перемещению и переселению, предпринятые в ответ на кризис, связанный с наплывом беженцев и мигрантов, показали необходимость поддерживать государства-члены, которые имеют меньше опыта в деле интеграции.

Седьмое, специфика миграционной политики стран-членов Евросоюза состоит в уникальности её строения - регулирование миграционных потоков происходит сразу на 2 уровнях: наднациональном и национальном. Более того, общеевропейская миграционная политика предполагает лишь достижение общих целей, а выбор методов их достижения остаётся за национальными государствами [7].

Вышеперечисленное позволяет утверждать, что миграционная политика ЕС еще долгое время будет оставаться приоритетным направлением политики государств союза и влиять на внешнюю политику членов как внутри, так и на уровне мировой политики.

Библиография

1. Буторина О. В. Европейская интеграция. - М.: Деловая литература, 2011. - 720 с.
2. ЕС пересматривает миграционную политику и отгораживается от беженцев [Электронный ресурс]. URL: <https://ru.euronews.com/my-europe/2023/02/08/eu-migration-walls>

3. Добро пожаловать отсюда: как Евросоюз намерен решать проблемы миграции. И что поможет увеличить процент возвращения нелегалов домой [Электронный ресурс]. URL: <https://iz.ru/1467018/09.02.2023>
4. Малахов В.С. Интеграция мигрантов. Концепции и практики. - М.: Мысль, 2015. -272 с.
5. Миграционные проблемы в Европе и пути их решения / науч. ред. Н.Б. Кондратьева, О.Ю. Потемкина. - М.: Институт Европы РАН, 2015. - 144 с.
6. Названы последствия массовой миграции в Европу [Электронный ресурс]. URL: <https://lenta.ru/news/2023/01/05/refugees/>
7. Пискун А.В. Особенности общеевропейской миграционной политики // Молодой ученый. - 2016. - №12 (116). - С. 734-737. [Электронный ресурс]. URL: <https://moluch.ru/archive/116/31404/>
8. Трыканова С.А. Миграционная политика ЕС: актуальные тенденции организационно-правового регулирования // Юридический портал «Российская юстиция». - 2010. - № 10. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.center-bereg.ru/o2794.html>
9. Фадин А.А. Проблемы миграционной политики стран Европейского Союза и России // Молодой ученый. - 2017. - № 38 (172). - С. 93-95.
10. Царёва Е.Ю. Миграционная политика Европейского союза. [Электронный ресурс]. URL: http://observer.materik.ru/observer/N3_2014/040_048.pdf
11. <https://www.eeas.europa.eu>

Khanlarova N.R.♦

DOI: 10.25108/2304-1730-1749.iolr.2023.70.129-136

UDC: 325.1

Problems of the EU migration policy in the new conditions of the development of international relations

Abstract: The European Union has been and remains an important structure. The policy of which is relevant in international relations and at the present stage. Leading states in world politics are members of this structure, and therefore their position on the migration issue is the subject of research in political science. The presented article attempts to cover the main problems of migration policy in the new conditions, to formulate the key steps of the EU, taking into account the international situation today. The positions of individual EU states on the issue of migrants are considered, which indicate the lack of unity of members in solving this problem.

The migration crisis has affected the foreign policy of the EU member states. Against the backdrop of the Ukrainian crisis of opinion, disagreement with the EU leadership was demonstrated, which further aggravated the solution of the migration issue.

Keywords: migration; migrants; problems of adaptation; EU migration policy; crisis; member states.

♦ **Khanlarova Naila Rustam** - master of the “International Relations” Department of the Faculty of International Relations and Economics, Baku State University (Azerbaijan). E-mail: khanlarova_nana@mail.ru

References

1. Butorina O.V. *Evropeyskaya integratsiya* [European integration]. Moscow, Delovaya literatura Publ., 2011, 720 p.
2. *ES peresmatrivaet migratsionnyu politiku i otgarazhivaetsya ot bezhentsev* [EU revises migration policy and fences itself off from refugees]. Available at: <https://ru.euronews.com/my-europe/2023/02/08/eu-migration-walls>
3. Welcome from here: how the EU intends to solve the problems of migration. And what will help increase the percentage of illegal immigrants returning home. Available at: <https://iz.ru/1467018/09.02.2023> (in Russian).
4. Malakhov V.S. *Integratsiya migrantov. Kontseptsiya i praktiki* [Integration of migrants. Concepts and practices]. Moscow, Mysl' Publ., 2015, 272 p.
5. *Migratsionnye problem v Evrope i puti ikh resheniya* [Migration problems in Europe and ways to solve them], ed. by N.B. Kondrat'yev and O.Yu. Potemkin. Moscow, Institute Europe of RAS Publ., 2015, 144 p.
6. Named the consequences of mass migration to Europe. Available at: <https://lenta.ru/news/2023/01/05/refugees/> (in Russian).
7. Piskun A.V. *Osobennosti obscheevropeyskoy migratsionnoy politiki* [Features of the pan-European migration policy]. *Molodoy ucheny*. 2016. No. 12(116), pp. 734-737. Available at: <https://moluch.ru/archive/116/31404/>
8. Trykanova S.A. *Migratsionnaya politika ES: aktual'nye tendentsii organizatsionno-pravovogo regulirovaniya* [Migration policy of the EU: current trends of organizational and legal regulation]. *Yuridichesky portal "Rossiyskaya yustitsiya"*. 2010. No. 10. Available at: <http://www.center-bereg.ru/o2794.html>
9. Fadin A.A. *Problemy migratsionnoy politiki stran Evropeyskogo Soyuzha i Rossii* [Problems of migration policy of the countries of the European Union and Russia]. *Molodoy uchenyi*. 2017. No. 38(172), pp. 93-95.
10. Tsareva E.Yu. *Migratsionnaya politika Evropeyskogo soyuza* [Migration policy of the European Union]. Available at: http://observer.materik.ru/observer/N3_2014/040_048.pdf
11. <https://www.eeas.europa.eu>