

**КАРАГАНДИНСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
КАЗПОТРЕБСОЮЗА**

**Сыздыкбеков Е.С.
Абеуова С.Т.
Байгожина Г.М.**

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Монография

**EUMP – «European Union
Migration Policy». Project number
101085024-EUMP-ERASMUS-
JMO-2022-HEI-TCH-RSCH**



**Co-funded by the
European Union**

КАРАГАНДА 2024

УДК 325.1(035.3)
ББК 66.4+60.7
С95

Рецензенты: Кенжеғали Ж.М., доктор PhD, доцент Карагандинского университета имени Е.А. Букетова

Абдикаримова А.Т., к.э.н., доцент кафедры экономики и предпринимательства Карагандинского университета Казпотребсоюза

Сыздыкбеков Е.С., Абеуова С.Т., Байгожина Г.М.

Миграционная политика Европейского Союза: монография. – Караганда, 2024. – 129 с.

ISBN 978-601-235-667-0

Рассмотрено и рекомендовано к изданию Ученым советом Карагандинского университета Казпотребсоюза. Протокол №10 от 25.06.2024г.

Монография подготовлена на кафедре мировой экономики и международных отношений Карагандинского университета Казпотребсоюза. В монографию включены темы, посвященные теоретическим аспектам и институциональным основам миграционной политики Европейского Союза, раскрываются вопросы реализации миграционной политики в области привлечения иностранной рабочей силы и их интеграции в местные сообщества стран ЕС, политика в отношении беженцев и нелегальных мигрантов, а также проблемы и перспективы развития единой миграционной политики ЕС. Представленная монография не претендует на исчерпывающее освещение всех вопросов, которые могут быть связаны с миграционной политикой Европейского Союза.

Монография написана и опубликована в рамках реализации образовательного модуля Жан Моне программы Эразмус+ Жан Моне «Миграционная политика Европейского Союза» / EUMP – «European Union Migration Policy». Project number 101085024-EUMP-ERASMUS-JMO-2022-HEI-TCH-RSCH.

Монография рекомендуется студентам, обучающимся по образовательным программам «Международные отношения» и «Мировая экономика», а также преподавателям.

Проект реализуется при финансовой поддержке Европейской Комиссии. Содержащийся в монографии материал отражает точку зрения авторов. Европейская Комиссия не несет ответственность за содержание данной публикации и его дальнейшее использование.

ISBN 978-601-235-667-0

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ	8
1.1. Теоретические основы изучения международной миграции	8
1.2. Понятие, цели и задачи миграционной политики	17
1.3. Основные модели миграционной политики	24
1.4. Организационно-правовые механизмы управления миграционными потоками	30
1.5. Концепция мультикультурализма как основа миграционной политики ЕС в 21 веке	38
Глава 2. ЕВРОПЕЙСКИЙ МИГРАЦИОННЫЙ КРИЗИС 2015–2016 гг	46
2.1. Геополитические аспекты развития миграционного кризиса в Европе	46
2.2. Особенности миграционного кризиса ЕС в 2015 году	48
2.3. Проблемы урегулирования миграционного кризиса в ЕС	55
Глава 3. УКРАИНСКИЙ МИГРАЦИОННЫЙ КРИЗИС 2022: ДИНАМИКА, МАСШТАБЫ, ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ ЕС	62
3.1. Первый этап кризиса	62
3.2. Регулирование миграции Европейским Союзом: прием беженцев	65
3.3. Миграционная политика ЕС. Что изменится в 2024-2025 гг.?	69
Глава 4. МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В ОТНОШЕНИИ БЕЖЕНЦЕВ	74
4.1. Проблемы интеграции беженцев в странах Европейского Союза	74
4.2. Влияние беженцев на распространение экстремизма и рост ксенофобских настроений в Европе	83
4.3. Организационно-правовые механизмы управления	

миграционными потоками	91
4.4. Перспективы развития политики Европейского Союза в отношении беженцев	96
Глава 5. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ ПРОЦЕССОВ МИГРАЦИИ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ	101
5.1. Международная организация по миграции	101
5.2. Агентство ООН по делам беженцев	110
5.3. Международная организация труда	115
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	119
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	122

ВВЕДЕНИЕ

Страны Европейского Союза (ЕС) уже долгое время являются неотъемлемой частью мировых миграционных процессов, выступая традиционно странами-реципиентами иностранной рабочей силы из развивающихся стран. В то же время они привлекают и другие категории мигрантов, желающих получить гражданство стран ЕС, и предпринимают все усилия и возможности по интеграции их в европейское сообщество. Кроме того, страны ЕС вынуждены принимать огромное количество беженцев, ищущих убежище в развитых странах.

Миграционная политика ЕС стала весьма спорным вопросом в международной и европейской политике, где присутствуют различные интерпретации, восприятия и нарративы. Основными интересами, которые защищает ЕС, является регулирование количества прибывающих нелегальных мигрантов и сосредоточение внимания на приеме высококвалифицированных рабочих-мигрантов на краткосрочной основе (Адам и др., 2020).

В ЕС в настоящее время сохраняется напряженность внутри институционального механизма из-за конфликта интересов на наднациональном и межправительственном уровнях. Отчетливо эти противоречия стали проявляться в период миграционного кризиса, с которым страны ЕС столкнулись в 2015 году и который продолжает играть роль дезинтегрирующего и дестабилизирующего фактора.

Для стран ЕС миграционная проблематика является особенно актуальной ввиду того, что еще с середины XX столетия успешное экономическое развитие европейских стран неразрывно связано с миграционными потоками, оградиться от которых сегодня означает отказ от такого развития. С другой стороны, эффективное управление миграционными потоками является архиважным для стран ЕС в контексте обеспечения общественной безопасности, сдерживания современных угроз в лице усиливающегося международного терроризма и экстремизма. Миграционная дилемма является предметом горячих дискуссий, как в научной, так и в общественно-политической среде.

Актуальность изучения миграционной политики ЕС обусловлена тем фактом, что страны ЕС (в особенности члены-основатели Европейского Сообщества) имеют значительный опыт в реализации миграционной политики на национальном уровне и формируют общеевропейскую миграционную политику. Это обращает особое

внимание и вызывает значительный интерес для стран-участниц других региональных интеграционных объединений, в том числе для Евразийского Экономического Союза (ЕАЭС), членом которого является Казахстан.

Казахстан в настоящее время переживает так называемый «миграционный переход» в рамках евразийской миграционной системы, постепенно превращаясь из страны-донора в страну-реципиента иностранной рабочей силы, сталкиваясь, вместе с тем, с проблемой нелегальной миграции. На этом фоне для Казахстана, перед которым в изменяющихся условиях стоит задача разработки эффективной государственной миграционной политики, адекватной современным требованиям, обеспечения законодательных и административных средств ее реализации, имплементация положительного опыта ЕС является одним из приоритетных направлений. В таких условиях изучение сущности и особенностей миграционной политики ЕС, анализ теоретических достижений в соответствующей области имеет как научную, так и практическую значимость, является важной предпосылкой обоснованного подхода к совершенствованию государственной политики в сфере миграции.

Таким образом, изучение институциональной структуры, механизмов и инструментов миграционной политики ЕС, а также ее реализации в кризисный период является необходимым условием, как для определения успешных практик, так и для выявления противоречий и внутренних разногласий внутри ЕС, в целях формирования эффективной миграционной политики Республики Казахстан в рамках ЕАЭС.

Теоретико-методологическую основу изучения миграционной политики ЕС составили работы зарубежных исследователей, а также теории и концепции в области данной проблематики. К теме влияния миграционных процессов на экономическую систему обращены работы таких авторов, как: Т. Ман, А. Монкретьен, Ж.Б. Кольбер, А. Смит, Д. Рикардо, Дж. Кейнс, М. Фридман, П. Самуэльсон, М. Тодаро, Дж. Харрис, М. Пайоре, А. Портес, Д. Белл, Дж. Борджас. Значительный вклад в изучение миграционных процессов внесли западные исследователи – Р. Парк, Э. Бёрджесс, Ф. Мартин, Дж. Тейлор, Л. Вирт, Р. Маккензи, У. Томас, Ф. Знанецкий, С. Стоффер, Д. Зипф и другие. В становлении современных научных теорий и концепций по международной миграции весомая роль принадлежит воззрениям авторитетных зарубежных ученых: Э. Ли, Д. Массей, Д. Коулмэн, У. Сегал, Р. Эпплеярд.

Необходимость междисциплинарного изучения миграционной политики ЕС обусловлена природой международной миграции,

требующей комплексного изучения взаимосвязей, закономерностей и влияния международной миграции на социально-экономическое развитие и безопасность принимающей стороны, а также стратегическую состоятельность ЕС.

Для осмысления феномена «международной миграции» и «миграционной политики ЕС» использованы различные методы, включая общенаучные методы анализа и синтеза, индукции и дедукции, метод сравнительного анализа, хронологический, статистический и графический методы.

Большое значение в работе имеет изучение нормативно-правовых документов, направленных на регулирование международной миграции в ЕС. Используются также статистические данные, информационные бюллетени и отчеты агентства Евростат и Международной организации по миграции (МОМ), размещенных на официальных сайтах.

Данное исследование выполнено в рамках реализации образовательного модуля Жан Моне программы Эразмус+ Жан Моне «Миграционная политика Европейского Союза» / EUMP – «European Union Migration Policy». Project number 101085024-EUMP-ERASMUS-JMO-2022-HEI-TCH-RSCH и направлено на дополнение существующих трудов по миграционной проблематике и углубление понимания сущности миграционной политики ЕС. Содержащийся в монографии материал отражает точку зрения авторов.

Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

- 1.1. Теоретические основы изучения международной миграции**
- 1.2. Понятие, цели и задачи миграционной политики**
- 1.3. Основные модели миграционной политики**
- 1.4. Организационно-правовые механизмы управления миграционными потоками**
- 1.5. Концепция мультикультурализма как основа миграционной политики ЕС в 21 веке.**

1.1 Теоретические основы изучения международной миграции

Первым важным шагом в стремлении достичь более полного теоретического понимания миграции является соединение теорий миграции с общими социально-научными теориями. Это отражает необходимость концептуализации миграции как неотъемлемой части более широких процессов экономических, политических, культурных, технологических и демографических изменений, воплощенных в таких концепциях, как социальная трансформация, «развитие» и глобализация. Это противоречит более традиционным научным взглядам, которые изображают миграцию либо как ответ на дисбаланс развития, либо как функцию статических факторов «отталкивания» и «притяжения», а также политическим взглядам, которые изображают миграцию либо как «проблему, которую необходимо решить», либо как решение проблем (например, старения населения). Однако миграция – это социальный процесс, который нельзя рассматривать изолированно от более широких процессов изменений, составной частью которых она является.

Теоретические аспекты международной миграции изучаются учеными и исследователями еще с XIX века. Одними из первых

работ по миграции были труды Э. Равенштайна¹, который впервые сформулировал научное определение «миграции» как постоянное или временное изменение местожительства [1, с.168]. В своих «Законах миграции» Э. Равенштайн дал базовые характеристики миграционных процессов, что послужило отправной точкой для последующих исследований в сфере миграции. В последующем многие авторы трудились над развитием понятийного аппарата, выработкой критериев для классификации международной миграции населения и основных научных подходов изучения последней.

Основные социально-экономические и политические факторы влияния международной миграции на развитие ЕС, а также миграционные тренды во многом подтверждают теоретические положения, выдвинутые авторитетными зарубежными учеными XX столетия.

В истории изучения миграции существуют различные подходы к самому явлению миграции и влиянию его на экономику. Среди них наиболее применимым является экономический подход – всесторонний подход к изучению миграции населения, объединяющий множество теорий, среди которых можно особо выделить теорию рынка труда М. Фридмана и П. Самуэльсона², теория человеческого капитала М. Тодаро и Дж. Харриса³, теория двойного рынка труда М. Пайоре⁴ и А. Портеса⁵. Все они по-своему объясняют международную трудовую миграцию или миграционное поведение с экономической точки зрения.

Вместе с тем экономический подход в изучении международной миграции не объясняет влияние неэкономических факторов (политических, психологических, этнорелигиозных и других социетальных⁶ факторов) на международную миграцию и миграционное поведение. В этом контексте примечательны теории в рамках социологического и политологического подходов.

¹ Эрнст Георг Равенштайн (1834-1913) – британский картограф, географ, статистик немецкого происхождения. В 1880 г. создал теорию миграции населения, составившую основу современной теории миграции.

² Molho I. Theories of Migration – a Review / Ian Molho // *Scottish Journal of Political Economy*. – 1986. – № 33. – P. 396-419

³ Harris J.R., Todaro M.P. Migration, Unemployment and Development: A Two-sector Analysis // *American Economic Review*. 1970. No.60. P.126-142

⁴ Piore M. *Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies*. – London: Cambridge Univ. Press, 1979. – 217 p.

⁵ Portes A. Immigration Theory for a New Century : Some Problems and Opportunities // *International Migration Review*. Special Issue: Immigrant Adaptation and Native-Born Responses in the Making of Americans [Ed. by J. DeWind, C. Hirschman, P. Kasinitz]. – Center for Migration Studies. – Vol. 31. – № 4. – 1997. – P. 799-825.

⁶ термин, применяемый в социологии для обозначения отношений и процессов в наиболее сложных социальных системах с развитым управлением, социально-классовыми структурами и институтами; социетальный – относящийся к обществу, рассматриваемому как единое целое.

Социологический подход к изучению международной миграции представлен теоретическими положениями Эверетта С. Ли и Дугласа Массея. Так, по мнению американского социолога Э.С. Ли, выдвинувшего теорию «притяжения-выталкивания», миграция представляет собой баланс притягивающих и выталкивающих факторов в пункте выбытия и пункте прибытия, выстраиваемый под влиянием вмешивающихся обстоятельств, или препятствий [2]. Другой американский социолог Д. Массей в своей теории «миграционных сетей» обосновал влияние таких сетей на миграционную мотивацию. Миграционные сети рассматриваются им как установившиеся связи в странах выезда и въезда на основании родства, знакомства и землячества. Миграционные сети, как социальный капитал, является третьим миграционным ресурсом, наряду с материальным и человеческим капиталом, который дает дополнительные возможности для миграции [3].

Политологический подход к пониманию международной миграции представлен рядом зарубежных ученых. Так, К. Бреттел¹ и Дж. Холлифилд² изучали влияние мигрантов на социально-политическое устройство государства и идентичность граждан, внутригосударственные отношения, человеческий потенциал, определяющий роль государства на политической арене [4]. Именно они впервые подвергли научному анализу миграционную политику государства. А. Портес³ и Р. Румбо⁴ остановились на изучении проблем национальной безопасности под влиянием неконтролируемых, нелегальных миграционных потоков [5], [6]. Мигранты и их сообщества выступают политическими актерами, которые принимают участие в политической жизни.

Выделяется также глобализационный подход к изучению международной миграции. Согласно И. Валлерстайну⁵, мир-система разделена на центр (развитые страны) и периферию (развивающиеся страны)⁶. Глобализация создает связи периферии

¹ Зои Кэролайн Бреттел – канадский культурный антрополог, известна своими исследованиями в области миграции и гендера.

² Джеймс Ф. Холлифилд – американский политолог, профессор международной политической экономики, работал консультантом по вопросам миграции в правительстве США, а также в ООН, Всемирном банке, ОЭСР и других международных организациях.

³ Алехандро Портес – кубино-американский социолог. Его академические исследования были сосредоточены на иммиграции в США и факторах, влияющих на судьбы иммигрантов и их детей.

⁴ Рубен Дж. Румбо – известный кубино-американский социолог и ведущий эксперт по вопросам иммиграции и расселения беженцев в США.

⁵ Иммануил Валлерстайн – американский социолог, политолог и философ-неомарксист, один из основателей мир-системной теории, один из ведущих представителей современной левой общественной мысли.

⁶ Теория мир-системы И. Валлерстайна объясняет международную миграцию как результат экспансии мирового капитализма, являющегося центром всех мировых процессов.

и центра, куда направлены потоки мигрантов. Центр создает спрос на неквалифицированных мигрантов. Периферия формирует мобильное население, расположенное к эмиграции. И. Валлерстайн утверждает, что международная миграция характерна для бывших метрополий и их колоний [7, с.39].

Саския Сассен¹ объясняет международную миграцию с точки зрения активизации интеграционных процессов. По ее мнению, международные организации играют важную роль в формировании миграционных потоков, а иностранные инвестиции в развивающиеся страны способствуют увеличению эмиграции [8].

Сегодня нет единства в определении понятий «миграция» и «трудовая миграция». В научной литературе под общим понятием «миграция населения» часто понимается мобильность населения. Миграция населения рассматривается как естественное проявление мобильности, которое мотивировано стремлением к улучшению условий жизни, к удовлетворению потребностей [9, с.38]. На наш взгляд, данная трактовка слишком размыта, в ней миграция становится синонимом социальной мобильности вообще. Такой подход смешивает разные социальные процессы. Под миграцией также понимается территориальная мобильность как «некая форма горизонтальной (или пространственной) мобильности» [10, с.121]. Однако мобильность предполагает потенциальную способность и готовность к действию, в то время как миграция – это уже совершенное или совершаемое действие, или процесс. Поэтому здесь необходимо четко разграничить термины «миграция» и «мобильность».

Наиболее приемлемым является определение Рыбаковского Л.Л.², отражающее современное понимание феномена «миграция» как территориального перемещения, совершающегося независимо от целенаправленности, регулярности и продолжительности» [11, с.21]. Заслуживает внимания определение Садовской Е.Ю.³, которая рассматривает миграцию как передвижение населения через государственные границы, связывая такое передвижение с переменной места жительства [12, с.20].

Согласно А. Сови⁴ миграция населения является демографическим процессом, прямо воздействующим на

¹Саския Сассен – американский социолог и экономист, известная своими исследованиями глобализации, международной миграции и урбанистики. Автор терминов «глобальный город» (global city) и «centralities», концепции «денационализации» и «транснационализации».

²Рыбаковский Л.Л. – советский и российский демограф, социолог и экономист.

³Садовская Е.Ю. – казахстанский ученый, эксперт МОМ в Центральной Азии и России.

⁴Альфред Сови (1898-1990) – французский демограф, антрополог, социолог, историк, экономист и международный общественный деятель. Автор понятия «третий мир», который впервые появился в журнале L'Observateur в 1952 г., где он сравнил страны третьего мира с третьим сословием в традиционном обществе.

воспроизводство населения через изменения в репродуктивном поведении, его возрастно-половую структуру и другие изменения в демографическом развитии [13, с.213]. Данное теоретическое положение является весьма актуальным, учитывая крупные миграционные потоки и соответствующие им этнодемографические структурные изменения в странах ЕС.

Известные нам определения позволяют выделить существенные признаки миграции:

- 1) пространственное (территориальное) перемещение;
- 2) территориальное перераспределение населения;
- 3) постоянное либо временное изменение места жительства.

Вместе с тем выделяется несколько форм и видов международной миграции. Разнообразные потоки международной миграции могут быть охарактеризованы на основе применения к ним двух основных критериев – продолжительность и причинность миграции (таблица 1).

Таблица 1 – Классификация видов и форм международной миграции

Виды и формы	Характеристика видов и форм международной миграции	
Фактор времени	безвозвратная миграция	переселение из одной страны в другую, чаще связанное со сменой гражданства (эмиграция, иммиграция, брачная миграция);
	постоянная или долгосрочная миграция	миграция на продолжительный срок, определяемый миграционными актами в каждой стране по-разному: классификация ООН определяет этот срок в 1 год; как правило, имеет трудовой или учебный характер;
	краткосрочная миграция	выезд (въезд) в другую страну на срок до 1 года (по классификации ООН) или иной срок, определяемый национальным законодательством с целью трудоустройства или иной экономической деятельности, осуществляется на основе сезонной, маятниковой и эпизодической миграции;
	сезонная миграция	временный выезд (въезд) трудовых мигрантов на сезонные (сельскохозяйственные, строительные и т.п.) работы;
	маятниковая миграция	временная трудовая миграция, связанная с ежедневным, еженедельным передвижением через границу к месту работы и возвращением в страну проживания (приграничные рабочие – фронтальеры). По рекомендации ООН, статистикой международной миграции не учитывается;
Фа	эпизодическая миграция	временный выезд в другую страну с деловыми, рекреационными, туристическими целями. Включает

		поездки на отдых, лечение, для участия в спортивных соревнованиях, религиозное паломничество, а также разного рода командировки и коммерческие поездки;
	вынужденная миграция	миграция, имеющая вынужденный характер из-за угрозы для жизни мигрантов в результате стихийных бедствий, военных действий, преследований по политическим мотивам. Имеет временный и постоянный характер (беженцы, вынужденные переселенцы, лица, ищущие убежище);
	добровольная миграция	миграция, решение о которой принимается добровольно; в основе лежат экономические, психологические, семейные и другие мотивы. Может иметь временный или постоянный характер; часто осуществляется на основе экономической, трудовой или легальной миграции.
	экономическая миграция	добровольная, чаще возвратная миграция, в основе лежат экономические соображения; включает постоянную, сезонную, маятниковую, «челночную»; основные формы – трудовая и нелегальная миграция;
	трудовая миграция	предполагает продажу мигрантом своей рабочей силы в стране въезда, при этом смена места жительства не обязательна; характеристика постоянной и краткосрочной миграции, сезонной, маятниковой миграции;
	нелегальная миграция	незаконная форма миграции, связанная с нарушением режима въезда (поддельные документы, нелегальное проникновение) или с нарушением режима пребывания (превышение разрешенного срока пребывания, нелегальное трудоустройство); цель – незаконное трудоустройство.
<i>Примечание: составлено автором по источнику [14].</i>		

Среди прочих потоков миграции стоит обратить внимание также на вынужденную миграцию, которая включает в себя беженцев. Беженцами являются люди, которые спасаются от вооруженных конфликтов либо преследований. Основанием для признания таких лиц беженцами являются обоснованные опасения подвергнуться преследованиям по различным мотивам и признакам (политической, расовой, религиозной, национальной, либо иной принадлежности), как это определено в Конвенции 1951 года¹, а также в Факультативном протоколе 1967 года². Мигранты же, как правило, решают переехать не из-за прямой угрозы или преследования, а главным образом для того, чтобы улучшить свою жизнь: найти работу, получить лучшее образование, воссоединиться с семьей.

¹ Конвенция о статусе беженцев, 28 июля 1951 по резолюции №429 (V) // https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml

² Протокол, касающийся статуса беженцев от 31 января 1967 года // <https://www.un.org/ru/documents/treaty/ОHCHR-1966>

Есть еще одно понятие, которое применимо в ходе нашего исследования – лица, ищущие убежища¹.

Размытие понятий «беженцы» и «мигранты» отвлекает внимание от конкретных правовых мер защиты, которые требуются беженцам, таких как защита от выдворения и наказания за пересечение границ без разрешения в поисках безопасности. В поиске убежища нет ничего противозаконного – напротив, это универсальное право человека. Отсутствие разграничения между понятиями «беженцы» и «мигранты» подрывает социальную поддержку беженцев, институт убежища. Особенно это актуально в такие кризисные моменты, когда большое число беженцев нуждается в социальной защите как никогда прежде [15].

В отличие от них беженцы мигрируют на более короткие расстояния, их миграция локализуется в географической близости, в соседних странах, правда, затем они продолжают свое перемещение в более благополучные страны, но не сразу. Это связано с тем, что большинство беженцев представлены социально уязвимыми группами людей, которые внезапно покинули свои дома, при этом, не имея достаточных ресурсов для переезда в более развитые страны вдали от своего дома, в надежде вернуться к тому, что есть на родине.

Перемещение в другую страну для беженцев очень сложно и с финансовой стороны (поскольку переезд обходится очень дорого), и с психологической стороны, потому что ранее они не были к этому готовы, и лишь сложившиеся обстоятельства заставили их пойти на этот шаг. Это объясняет, почему сравнительно небольшая часть населения, подвергнувшаяся бедствиям или угнетениям, становится мобильной группой. Существуют значительные издержки миграции, помимо всего вышесказанного это еще и географические и языковые барьеры, которые в купе составляют различия в миграционных потоках.

Основной же причиной трудовой миграции являются различия в доходах между странами происхождения и странами назначения. Богатые страны-реципиенты иностранной рабочей силы готовы привлекать молодое работоспособное население развивающихся стран, испытывающих, в свою очередь, демографическое давление и высокой уровень безработицы. Поэтому страны-доноры рабочей силы с более низкими доходами также заинтересованы в трудовой миграции и даже в эмиграции части населения на постоянное место жительства.

¹ Лица, ищущие убежища, - это люди, которые утверждают, что являются беженцами, но еще не признаны таковыми.

Главным отличительным признаком международной миграции является государственная граница, ее пересечение и соответствующий государственный контроль как за передвижением через границу (в стране выезда и в стране въезда), так и за последующим пребыванием в стране въезда, особенно в связи с трудоустройством [14, с.29].

Таким образом, **международная миграция** – это межгосударственное территориальное передвижение с целью смены места жительства и работы, навсегда или на определенный срок.

Для оценки роли процессов международной миграции в социально-экономическом развитии той или иной страны важно принимать во внимание, что различные страны могут по-разному участвовать в данных процессах, выступая в роли страны-реципиента (импортера) или страны-донора (экспортера) иностранной рабочей силы.

Выработанная международными организациями в лице Организации Объединенных Наций (ООН), Международной организацией по миграции (МОМ), Международной организацией труда (МОТ), а также Международного валютного фонда (МВФ) классификация предлагает при отнесении той или иной страны к странам-донорам и странам-реципиентам иностранной рабочей силы (ИРС) учитывать состав населения страны и ее экономически активной части, а также уровень оттока и притока денежных перевозок мигрантов (таблица 2).

Таблица 2 – Критерии отнесения к странам-реципиентам и странам-донорам

№ п/п	Страна-реципиент	Страна-донор
1.	Не менее 2% населения страны являются лицами иностранного происхождения и в стране находятся, по крайней мере, 200 тыс. человек, имеющих иностранные паспорта	Не менее 2% населения страны находится за рубежом и их количество составляет, по крайней мере, 200 тыс. человек
2.	Не менее 1% экономически активного населения страны (или 100 тыс. человек) являются лицами иностранного происхождения	Не менее 1% экономически активных граждан (или 100 тыс. человек) находятся за рубежом
3.	Отток денежных переводов мигрантов из страны превышает 2% ВВП (если статистика мигрантов	Приток денежных переводов от работающих за рубежом мигрантов превышает 1 % ВВП

ведется на основе иностранного происхождения) или 1% ВВП (если статистика мигрантов ведется на основе гражданства и в стране присутствует значительное число временных мигрантов, не являющихся гражданами)	
Примечание: составлено автором на основе источника [16]	

Вместе с тем возникает вопрос, может ли государство управлять, регулировать или контролировать? Для того чтобы ответить на этот вопрос, обратимся к взглядам ученых, занимающихся данной проблематикой, а также к тем концепциям, теориям и подходам, которые регламентируют отношения государственных органов к миграционному процессу, самим мигрантам, и определяют характер миграционной политики. При этом определимся, что экономический, социологический и политологический подходы являются доминантой междисциплинарности в изучении миграции вообще.

О самостоятельном характере деятельности государства в реализации миграционной политики заявляют сторонники теории политического реализма [4]. Согласно данной теории главным субъектом миграционной политики является государство, с позиций которого можно обосновать политологический подход к изучению миграционной политики.

Государство способно регулировать миграционный процесс и регламентировать условия въезда и пребывания иммигрантов на своей территории, руководствуясь своими интересами и задачами собственной национальной безопасности. Безусловно, государство обладает такими полномочиями. Другой вопрос, имеет ли государство материальные и финансовые ресурсы и возможности для реализации своих функций, а также обладают ли государственные органы соответствующими компетенциями.

В отличие от теоретиков политического реализма представители теории глобализации заявляют о снижении роли государств в регулировании миграционного процесса. По их мнению, это результат деятельности наднациональных организаций и транснациональных корпораций, на фоне которой миграция приобретает глобальные и транснациональные характеристики. В частности, об этом говорит в своей работе украинский исследователь Б. Юськив [17, с.153]. Такой же точки зрения придерживается американский социолог С. Сассен [8]. По ее мнению, государство при формировании и реализации

миграционной политики не способно полностью влиять на миграционные перемещения, хотя и сохраняет при этом ряд полномочий при организации собственной миграционной политики. Некоторые же исследователи считают, что в условиях глобализации государство в принципе не в силах контролировать перемещения людей.

Широкие процессы социальных изменений формируют миграцию через ее социальные, экономические, культурные, демографические и политические последствия, в некоторой степени миграция также влияет на эти процессы сама по себе.

Основной концептуальной проблемой традиционных теоретических подходов к миграции остается их неспособность осмысленно концептуализировать то, как отдельные мигранты и группы мигрантов проявляют активность в рамках более широких структурных ограничений.

1.2. Понятие, цели и задачи миграционной политики

Миграционной политика, осуществляемая государством, влияет на то, будет ли миграция положительным и стабилизирующим условием или, наоборот, станет причиной усиления нестабильности социума.

Миграционную политику государства можно представить как систему необходимых условий и целенаправленных мер по управлению миграционной подвижностью населения [18, с.50].

С точки зрения междисциплинарного подхода **миграционная политика** представляет собой целостную систему политико-правовых, финансово-экономических, организационно-административных мер государства и неправительственных учреждений, по регулированию и воздействию на миграционные процессы с позиции национальных приоритетов, а также характера и структуры миграционных потоков [19, с.26].

Если говорить о значении миграционной политики в узком смысле под ней подразумевается государственное влияние на управление миграционными процессами. В широком смысле миграционная политика есть структурный элемент социальной политики государства, касается вопросов сферы труда и занятости, демографической политики.

Рыбаковский Л.Л. полагает, что миграционная политика – это система общепринятых на уровне властных структур идей и концептуально объединенных средств, при помощи которых, в

первую очередь государство, а также другие общественные институты, придерживая некоторых принципов, подразумевают реализацию намеченных целей [11, с.36]. Считаем, что это толкование все-таки в большей мере имеет отношение к регулированию миграции на уровне страны.

Думается, что в контексте данного исследования следует расширить пояснения термина «миграционная политика», изложив его в такой формулировке: Миграционная политика – это совокупность правовых, организационных, идеологических, экономических и других мероприятий, реализуемых международными органами и организациями, государственными и муниципальными органами власти, по выработке и реализации значимых направлений регулирования миграционными процессами с помощью применения власти, либо реализации воздействия на власть в интересах значимых государственных и общественных потребностей, обеспечения и защиты прав человека и гражданина.

В современный период миграционная политика рассматривается большинством исследователей в узком смысле, который подразумевает мероприятия, ориентированные на изменение количества, состава, направления переселения мигрантов, воздействия на их интеграцию, – показатели, непосредственно связанные с демографической проблематикой. Исходя из многогранности миграционной области, разумно полагать, что миграционная политика обязана развиваться и осуществляться в широком формате.

Субъектами политики (акторами) являются центральные органы власти, региональные органы власти, местные органы власти, ведающие соответствующим кругом вопросов.

Акторами миграционной политики являются президент, парламент, правительство, так как в их правомочия входит утверждение нормативно-правовых актов, судебные органы, потому что к ним в происшествии конфликтов апеллируют мигранты.

Объектами миграционной политики являются мигранты и институты, принимающие мигрантов.

В настоящее время разные страны значительно расходятся в установлении своей цели при разработке миграционной политики. Следовательно, в зависимости от данных целей миграционная политика стран может быть различной.

Главной целью миграционной политики является регулирование потоков миграции, преодоление негативных последствий миграционных процессов, создание условий для реализации прав мигрантов и их интеграции в национальную социально-экономическую и культурную среду обитания.

Важной особенностью миграционной политики является то, что она относится к составляющим как внутренней, так и внешней политики государства, являясь примером их взаимосвязи. Следовательно, миграционную политику нужно рассматривать в двух направлениях:



Рисунок 1 - Направления миграционной политики

– внешняя миграционная политика, основной задачей которой является обеспечение национальной безопасности и содействие росту экономического потенциала страны;

– внутренняя миграционная политика, ориентированная на обеспечение свободы передвижения населения внутри страны, оптимизацию сферы занятости и состояния региональных рынков.

Миграционная политика является институциональной формой государственного управления миграцией, а миграционное законодательство – его юридической формой.

Для разработки эффективной миграционной политики весьма важно, чтобы конкурирующие теории, сложившиеся в рамках разных парадигм, были упорядочены и структурированы, так как существующие направления в экономической науке не могут дать ответа на многие сложные проблемы развития национальных хозяйств экономики.

Исследование своеобразия социально-экономической динамики страны и международных процессов миграции предполагает использование определенной методологии, которая позволяла бы, с одной стороны, определять особенности структурирования национального хозяйства с учетом качественных и количественных характеристик потоков международной миграции, с другой – описывать специфику механизмов данного конструирования,

связывая их с определенными социально-экономическими и культурно-историческими условиями.

Освобождение утвердившихся концепций от абсолютизации роли отдельных структурообразующих факторов и выработка более универсального и динамичного подхода предполагает анализ распределения их позиций в социально-экономическом пространстве-времени как результата сложного и многопланового процесса взаимодействия разных детерминант.

В ходе разработки миграционной политики нужно базироваться на следующих **принципах** [18, с.51]:

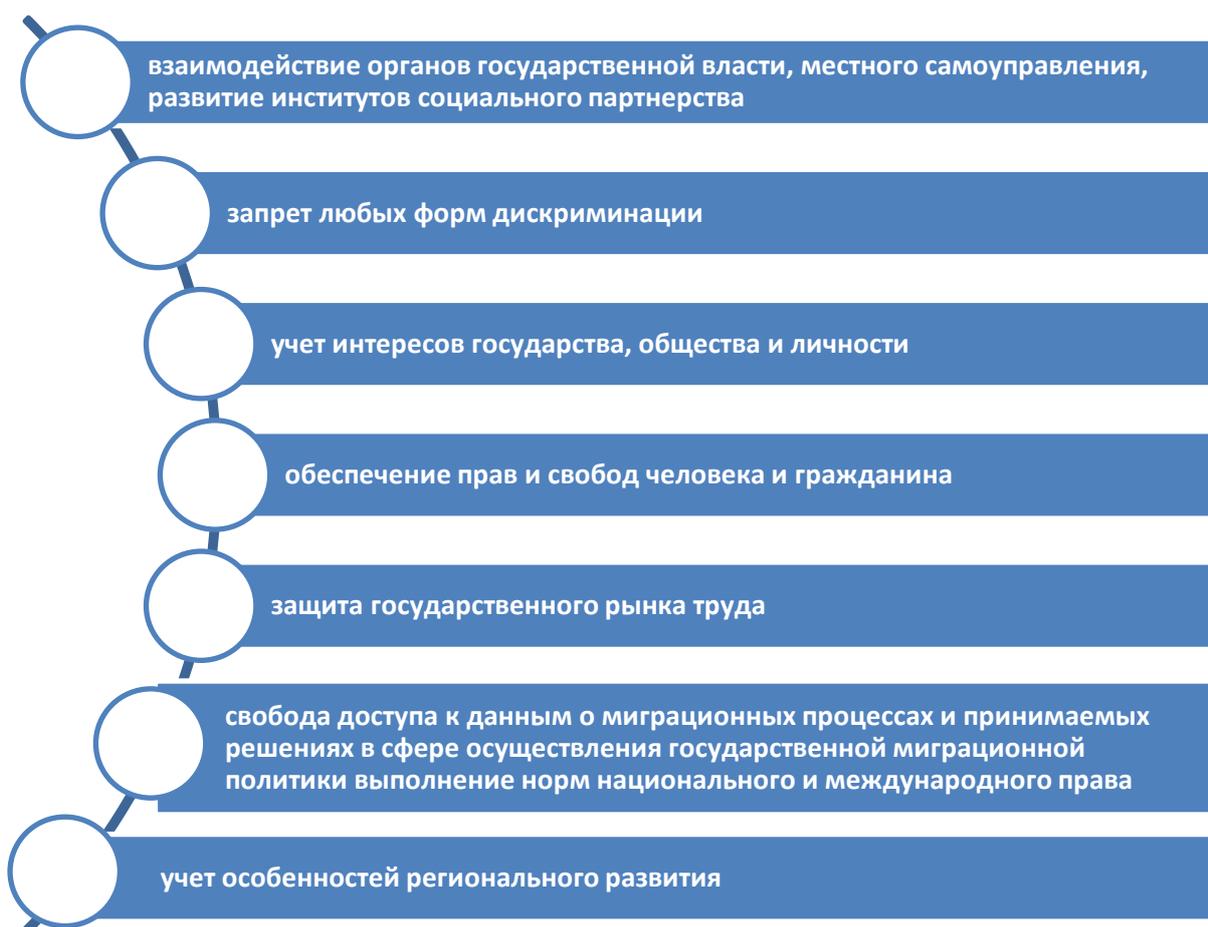


Рисунок 2 - Принципы миграционной политики

Миграционная политика во многих странах акцентирует внимание на решении текущих задач, оперативном управлении и краткосрочном планировании. Следует отметить, что задачи миграционной политики целиком и полностью зависят от обстановки, сложившейся на данный момент в сфере миграции.

К основным задачам миграционной политики относятся:

- 1) защита прав и интересов;
- 2) развитие системы контроля иммиграции;
- 3) соблюдение интересов государства при разработке и реализации миграционной политики;
- 4) регулирование миграционных потоков с учётом социально-экономического развития и экологической обстановки в регионах, национальной совместимости, специфики психологии мигрантов и климатических особенностей мест расселения;
- 5) создание условий для приёма и размещения мигрантов, стимулирующих их активное участие в адаптации к существующему социально-экономическому положению [18., с.51].

Вместе с тем внешняя среда меняется очень быстро, поэтому одних оперативных мер по адаптации к новым условиям недостаточно. В современных условиях, если государство желает извлечь из миграции максимум положительных эффектов, организация стратегического планирования миграции является необходимостью.

В миграционной политике можно опираться на следующие альтернативные стратегии (рисунок 3).



Рисунок 3 - Стратегии миграционной политики

1. Стратегия расширения. Миграционная политика может ориентироваться на расширение, то есть увеличение количества миграционных программ и масштабов самой миграции.

2. Стратегия стабилизации. Миграционная политика будет нацелена на постепенное наращивание улучшений в оперативной деятельности, продолжая работать в соответствии со своими целями.

3. Стратегия сокращения. Активность миграционной политики будет направлена на сокращение миграционных программ, категорий мигрантов и, в целом, масштабов миграции. Данный вид стратегии может быть принят на вооружение как временная мера в период решения специфического круга проблем.

4. Комбинированная стратегия. Миграционная политика может одновременно, но частично, реализовывать какие-либо две или даже три перечисленные стратегии. Например, в одних регионах, где наиболее остро ощущается дефицит трудовых ресурсов, можно выбрать стратегию расширения, а в других регионах, где наблюдается естественный рост численности населения – стратегию стабилизации.

Миграционная политика в условиях глобализации может иметь значительные отличия по направленности и содержанию. Выделяются следующие типы миграционной политики:

- по масштабам управления миграционными процессами и взаимоотношениями, миграционная политика может быть – глобальной, региональной, межгосударственной, национальной;

- по отношению к политической власти: акторы миграционной политики, обладающие политической властью и в рамках существующих возможностей напрямую реализующие миграционную политику; субъекты, не имеющие рычаги политической власти и не обладающие властными полномочиями, которые могут воздействовать на политическую власть (политические партии, не вошедшие во власть, неправительственные организации и другие).

Можно выделить также следующие типы миграционной политики (рисунок 4):

- рефлексорная – ответная реакция на трансформацию миграционной обстановки;

- планируемая – политика, базируемая на оценке нынешней ситуации и прогнозного течения событий;

- латентная – скрытая миграционная политика при отсутствии определенных целей и мер в области управления миграцией;

- превентивная – миграционная политика, нацеленная на предупреждение;

- несформированная миграционная политика, говоря другими словами, отсутствие политики тоже политика.



Рисунок 4 - Типы миграционной политики

В отношении иммиграции и эмиграции можно выделить следующие виды миграционных политик:



Рисунок 5 - Виды миграционной политики

1) к иммиграции:

- политика интеграции, предусматривающая формирование селективных механизмов и деятельность по интеграции иммигрантов в принимающий социум;

- политика сегрегации – ограничение участков заселения для мигрантов, куда им разрешает страна пребывания;

- политика селекции – усиление порядка отбора страны пребывания;

- политику мультикультурализма;

- политику ассимиляции;

2) к эмиграции:

- превентивная политика, предусматривающая сотрудничество страны прибытия иммигрантов со страной их выбытия, международными и негосударственными организациями;

- политика адмиссии, которая базируется на группировке разных категорий мигрантов и селективных критериев, и посредством этого реализуется регулирование иммиграционным потоком;

- политика контроля, включающая формирование эффективного регулирования иммиграционными процессами;

- политика интеграции, направленная на формирование условий для интеграции легальных иммигрантов, уже находящихся в принимающем социуме.

Таким образом, миграционная политика в современный период является сложным комплексом инструментов гармонизации национального или регионального рынка рабочей силы, его адаптации к требованиям и приоритетам экономического развития государств. Существует значительное количество мероприятий, направленных на регулирование иммиграции и эмиграции. Выбор инструмента обуславливается решением определенного рода проблемы.

1.3 Основные модели миграционной политики

Как известно, миграционная политика подразделяется на два основных вида:

- иммиграционная политика – занимается вопросами по делам въезжающих в страну иностранцев;

- эмиграционная политика – устанавливает свод правил для выезжающих из страны.

Зачастую под термином «миграционной» понимают как раз иммиграционную политику. Казалось бы, какие цели может преследовать то или иное государство, пропуская иммигрантов к себе в страну и предоставляя им комфортные условия для проживания? На самом деле, таких целей довольно много.

1. С экономической точки зрения государство может быть заинтересовано в привлечении высококвалифицированных специалистов, рабочей силы, именитых людей, крупных инвесторов и т. д.

2. В некоторых странах именно постоянный приток иммигрантов увеличивает фактическую численность населения. В этот же пункт можно включить свод правил для репатриации населения.

3. Гуманитарная составляющая играет не последнюю роль в миграционной политике – некоторые государства в целях гуманитарной помощи принимают беженцев.

4. Правительство заботится о своих гражданах – позволяет им заключать браки с иностранцами. Поэтому оно разрабатывает систему правил, по которым семья могла бы впоследствии воссоединиться.

Иммиграционная политика решает целый спектр государственных задач. Для всей страны в целом очень важно суметь выстроить правильную политическую модель по вопросам миграции, потому как последствия могут быть плачевными для коренного населения и международного статуса государства.

Существует всего четыре классических модели миграционной политики.

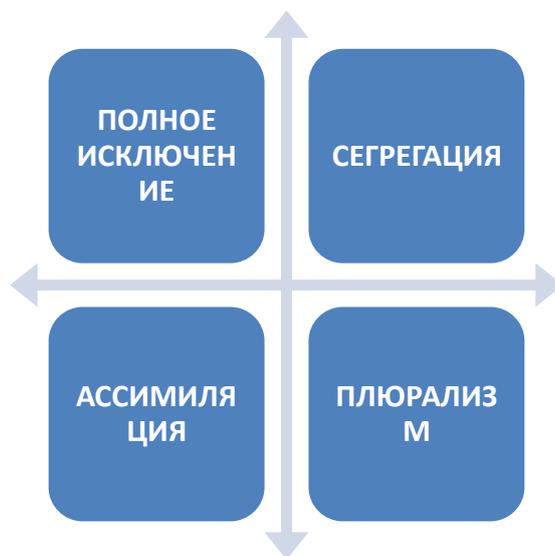


Рисунок 6 – Классические модели миграционной политики

Каждая из них имеет главную концепцию, передающую всю её суть. Для того чтобы она была как можно более понятна, после

описания концепции будут приведены исторические примеры её применения в разных странах.

1. *Полное исключение.* Эта модель основывается на том, чтобы вообще не впускать иностранцев на территорию страны. Опыт некоторых государств, решившиеся на такую политику, показал, что модель полного исключения является утопией и неэффективна в условиях глобализации.

Однако даже на сегодняшний день остаются страны, которые считаются закрытыми от мигрантов. Все они настолько затрудняют въезд иностранцев (а некоторые – и выезд граждан за границу), что попасть в них даже в целях туризма очень сложно. К ним относят КНДР, Туркменистан, Сирию, Сомали и Афганистан. В этих странах миграционная политика очень жёсткая, и даже подача полного комплекта документов и успешное прохождение всех проверок не гарантируют получение права на въезд (выезд).

2. *Сегрегация.* Концепция этой модели состоит в том, чтобы временно впускать иностранцев на легальных основаниях, но при этом не давать иммигрантам ни гражданства, ни социальных пособий, ни права участвовать в жизни страны. Это характерно для государств, нуждающихся в рабочей силе, но не желающих принимать иностранцев на постоянной основе. Здесь важную роль играют запрет на восстановление семьи и чётко установленные сроки пребывания. Несомненным преимуществом такой модели является спокойная обстановка в обществе: поскольку иммигранты не будут обладать гражданскими правами, коренных жителей волновать вопрос об их присутствии не будет.

Такую модель применяли государства, входящие в состав Западной Европы: Германия, Бельгия, Швейцария. Приглашали людей исключительно на работу, не давая им никакого соцобеспечения. Рабочую силу так и называли «гастарбайтерами»¹.

Если рассматривать эффективность модели на ярком примере Германии, то необходимо обратиться к 1960-м годам. Предполагалось, что мигранты будут приезжать только на работу по временному контракту, а по его окончании покидать страну. Уже через 10 лет эта модель оказалась неэффективной – работодатели начали жаловаться, что постоянная смена иностранных работников обходится им в копеечку (приходится вновь и вновь обучать для работы новых людей, поэтому им было выгоднее иметь постоянных работников). В результате правительство пошло на уступки и начало давать постоянным работникам немецкий вид на

¹ С немецкого *Gastarbeiter* (дословно: гость-работник или «приглашённый рабочий» - термин, обозначающий иностранца или жителя другого государства, работающего по временному найму

жительство. Получение такой бумаги давало возможность закрепиться иммигрантам в стране. С этого момента иностранцы начали заселять Германию.

3. *Ассимиляция.* Такая модель базируется на предоставлении мигрантам вид на жительство и полного социального пакета, однако, иностранцы, в свою очередь, должны пройти процесс полной интеграции. Если говорить кратко, то это означает, что приезжий должен мало чем отличаться от коренного гражданина – то есть хорошо знать язык, культуру страны, а также придерживаться всех государственных законов и прав.

Ассимиляция, так же как и сегрегационная модель, имеет весомое преимущество – спокойствие в обществе. Однако, приезжающие иностранцы, получившие вид на жительство, предпочитают аккумулироваться в определённых точках и создавать этнические группы. Разумеется, никакого желания интегрироваться эти люди не проявляют, считая, что должны сохранить свои корни даже на чужой земле. В результате ассимиляционная политика приводит к возникновению преступных группировок, образованию целых районов в городах, где проживают отдельные этнические группы и т.д. Нередко попытки ликвидировать такие группировки расцениваются как расизм.

Существует подвид модели ассимиляции – *интеграционная модель*. В её основе лежит принцип постепенной адаптации приезжего, но суть остаётся той же – полное подчинение иммигранта местной культуре. Ассимиляционную модель даже стали называть «французской», так как именно во Франции её применяли на протяжении длительного времени. По сей день в миграционном законодательстве страны чётко прописано, что Франция ни под каким взглядом не дискриминирует иммигрантов, предоставляет им все права наравне с коренными гражданами (за исключением вмешательства в политическую деятельность). После продолжительного пребывания во Франции можно даже получить гражданство.

4. *Плюрализм.* Такая модель подразумевает принятие иммигрантов в страну с позволением им сохранить их культуру. Несмотря на то, что подобная модель миграционной политики вызывает большой резонанс у коренного населения страны, она считается самой эффективной в условиях мировой глобализации. Здесь приезжие пользуются всеми правами коренного населения и должны перенять только основные культурные ценности.

При модели плюрализма правительство должно принять решение, как поступить с большим количеством иностранных иммигрантов. Есть два варианта:

Первый – не вмешиваться в их жизнь: не ущемлять их культуру, но и не поддерживать на государственном уровне.

Второй – признать мультикультурность на национальном уровне и в связи с ней изменять социальное поведение и социальные структуры в стране.

Приверженцами мультикультурализма считаются Швеция, Австралия и Канада. США также предоставляет все гражданские права иммигрантам, но не вносит никаких изменений в социальную структуру страны ради комфорта их проживания.

Стратегия плюрализма подразумевает не только принятие самого приезжего, но и его семьи. Дети, рождённые от иностранцев, получивших гражданство, также становятся гражданами страны. Всё это часто вызывает недовольство среди коренного населения.

Как показывает мировая история, рано или поздно при высоком темпе глобализации все страны перейдут на плюралистическую иммиграционную модель. На современном этапе многие страны мира проводят подобную миграционную политику.

В основе следующей типологии лежит позиция страны по вопросу о том, кто и на каких условиях может быть принят в качестве нового члена нации:

1. Имперская модель. Данная модель заключается в том, что государства-члены нации представляются объектами единой власти, правителя. Сегодня не существует ни одного государства либеральной направленности, которые принадлежали бы к этой модели, кроме Великобритании, которая до 1981 г., с принятием Национального акта, основывалась на этом принципе. Представителями данной модели являются Российская, Австро-Венгерская и Османская империи.

2. Этническая модель. Основывается на единых исторических корнях, определяющих национальную принадлежность, которая выражается в одной культуре, языке, в создании единой этнической общности. Данная модель не допускает наличие у мигрантов самобытной культуры, родовых корней среди членов нации. Такой период существовал в Германии. Он заключался в том, что иностранцам было отказано в предоставлении гражданства, если один из родителей не был немецкого происхождения. Несмотря на это, некоторое количество переселенцев получило статус гражданина Германии, т.к. являлись потомками немецких переселенцев (Aussiedler)¹.

¹ *Aussiedler* в переводе с немецкого языка означает «переселенцы»; с 1993 года — *Spätaussiedler* — «поздние переселенцы») — лица немецкой национальности, попадающие под действие «Закона о делах перемещённых лиц и беженцев» 1953 года.

3. *Республиканская модель.* Здесь статус рассматривается в связи с принадлежностью к какому-либо политическому обществу. Иммигранты получают гражданство, если принимают и выполняют политические установки. Гражданство- предпосылка к интеграции в общество. К данному типу относится Французская Республика, где с принятием «закона почвы» каждый младенец, родившись во Франции, мог получить гражданство страны, существенно ослабляя способы получения гражданства. Такое положение опирается на убежденности французского правительства о том, что культура Франции обладает безграничными возможностями к беспрепятственному ассимилированию иммигрантов. Ассимиляция подразумевает ситуацию, когда выявление происхождения иностранцев невозможно, но при этом, такие граждане не должны причислять себя к этнонациональным меньшинствам. Но события предыдущих лет продемонстрировали несовершенство данной модели.

4. *Мультикультурная модель.* Пропагандирует идею о допустимости культурных различий внутри сообществ. Иностранцы занимают полноправное место в системе образования, являются участниками рынка труда, имеют голос при принятии решений. Приоритетом данной модели является достижение равенства. В странах с такой моделью создается политика, направленная на интеграцию иностранцев, их семьи, детей, что подразумевает как достижение равного доступа к институциональной системе. Для этого создаются условия для институционализации культуры иммигрантов. Такая модель демонстрирует политику интеграции [20, с.11].

На разработку миграционной политики стран ЕС влияют различные факторы, в том числе:

- этнический состав населения и этнокультурные особенности;
- текущая демографическая ситуация;
- традиционные связи со странами исхода мигрантов;
- структура миграционных потоков;
- мотивы миграции;
- внутренние социально-экономические проблемы и т.д.

Несмотря на попытки построения единой миграционной политики, каждое государство по-своему выстраивает свою политику в сфере миграции. В этом контексте можно выделить несколько страновых моделей миграционной политики, отличающихся развитием законодательства и опытом интеграции мигрантов в европейское сообщество.

Страны так называемого «старого ядра» (страны Западной Европы, например Германия и Франция) имеют наибольший опыт общения с мигрантами и беженцами из развивающихся стран. При этом между странами «старого ядра» существуют различия в миграционной политике.

Страны Центральной и Северной Европы в основном принимают беженцев, и их опыт стал формироваться только в 1970-х годах.

Страны Восточной Европы, в том числе Прибалтики, сравнительно недавно вступивших в ЕС, на фоне первых двух групп практически не имеют опыта общения с мигрантами, особенно мусульманами.

Страны-члены ЕС регулярно сталкиваются с огромными миграционными потоками и проблемой беженцев. В связи со спецификой политического устройства интеграционного объединения эта проблема решается на наднациональном и национальном уровнях.

Таким образом, что под миграционной политикой подразумевается политика государства в области миграции, которая имеет систему средств, где при соблюдении установленных принципов, предполагается достижение определенных целей. Данная политика состоит из комплекса правил и мер, направленных на урегулирование гражданских и общественных отношений в сфере перемещения индивидов.

Каждая мировая держава тщательно разрабатывает стратегию миграционной политики, стараясь найти наиболее благополучных выход из сложившейся ситуации. Одни государства упрощают условия въезда и проживания иностранцев, другие, наоборот, делают все возможное, чтобы избежать мощных наплывов мигрантов. Общей проблемой для многих государств является бесконечный поток нелегалов, которые всячески пытаются обойти действующие миграционные законы. В этом направлении каждая страна также предпринимает меры, которые, по мнению правительства, являются наиболее эффективными.

1.4 Организационно-правовые механизмы управления миграционными потоками

Миграционная политика – это совокупность общественно-политических концепций и взглядов на международную миграцию, а также конкретных организационных, правовых и социально-

финансовых мер, направленных на регулирование миграционного процесса.

Государственная политика в области миграционных потоков на глобальном уровне формируется и реализуется в декларациях, конвенциях, других актах, которые принимаются первоначально на уровне ООН, таких организаций как: Международная организация труда (МОТ), Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), Международная организация по миграции (МОМ). Решения, принятые на Всемирных конференциях ООН, имеют значительный вес и вместе с принятыми и ратифицированными конвенциями, пактами, протоколами образуют общую международно-правовую основу регулирования и управления миграционным процессом на межправительственном уровне. Миграционная политика государств базируется также на конвенциях и других актах системы ООН, а также нормативно-правовых актах, принятых на региональном уровне.

При этом законодательные акты в сфере миграции конкретного государства имеют как общие черты, так и зачастую принципиальные различия, в зависимости от ряда причин: от того, присоединилось ли государство к международным актам по проблемам мигрантов, от проблем государственной безопасности, от демографической ситуации в государстве, от состояния рынков труда и т.д.

Оценка международных актов и национальных законов позволяет сделать вывод, что миграционная политика содержит или пронизывает такие общепринятые определения, как экологическая социальная, национальная и международная политика.

Исследование миграции позволяет разграничить подходы к изучению иммиграционного надзора – на международном и национальном уровне.

На международном уровне иммиграционная политика понимается в контексте международных отношений. В этом случае иммиграционный надзор интерпретируется как структурная необходимость, вытекающая из несоответствия между открытыми и глобально характерными рыночными силами и закрытыми, территориально ограниченными государственными образованиями.

Оценка миграционной политики *на национальном уровне* пытается выяснить, как влияние давящих сил воспринимается в границах национальных политических систем, а также выявить внутренние факторы, создающие и определяющие конкретную иммиграционную политику западных стран.

Чтобы раскрыть суть государственной иммиграционной политики западноевропейских государств, оценим нормативно-правовую базу миграционного регулирования.

В Бельгии правовая основа регулирования миграции состоит из Закона о въезде, проживании, праве на поселение и высылке иностранных граждан; Королевский указ о въезде, проживании, праве на поселение и высылке иностранных граждан; и Королевский указ, устанавливающий процедуры, которым должны следовать постоянные комиссии по рассмотрению апелляций беженцев. Государство предусматривает, что заявления о допуске должны быть поданы по прибытии в государство в пунктах въезда или в течение восьми дней после прибытия; поздние заявки рассматриваться не будут. Отказы в принятии просроченных заявок могут быть обжалованы в Государственный совет. Решение о принятии заявления от потенциального беженца принимается министром внутренних дел или уполномоченным им лицом; Ответственность за анализ обоснованности заявлений возложена на Генерального комиссара по делам беженцев и лиц без гражданства, главу автономного органа, который находился в ведении Министерства юстиции, а затем в ведении Министерства внутренних дел. В случае отрицательного решения заявитель обязан покинуть государство в течение 5 дней. Представители Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев могут провести собственную экспертизу этих решений по собственной инициативе или по запросу [21, с. 34].

В Федеративной Республике Германия представитель УВКБ ООН участвует во всей политической и юридической работе в отношении переселенных лиц и имеет право присутствовать при рассмотрении дела; иностранцы, прибывшие в поисках убежища, имеют право обратиться в офис УВКБ ООН. УВКБ ООН участвует в рассмотрении вопросов, касающихся практики предоставления убежища, путем подачи официальных заявлений в соответствующие судебные органы государства. Общее число иностранных граждан в Германии превышает 11 миллионов, лишь небольшая часть из них прибыла без приглашения. Официальная политика ФРГ в отношении миграционных потоков направлена на ограничение дальнейшего притока иностранных граждан из «третьих стран», включая содействие в добровольной репатриации и даже реинтеграции репатриантов на родине. Политика государства в отношении миграционных потоков основана на том принципе, что Федеративная Республика Германия не является государством иммиграции и не должна им стать в будущем.

Обновленный Закон об иностранных гражданах ограничивает приток иностранных граждан из третьих стран и облегчает интеграцию иностранных граждан в Германии, в том числе упрощает процедуру приобретения немецкого гражданства. Согласно Конституции, немцем на самом деле является не немец по крови, а каждый гражданин Германии. Гражданство может быть предоставлено по рождению [21, с.35].

Сама Германия рассматривает немецкое гражданство, немецкий паспорт, не как «пропуск» государству, а как своего рода «аттестат зрелости», признак того, что интеграция прошла успешно. Беженцев и просителей убежища принимают в Германии в таком количестве и по таким социальным стандартам, которые вряд ли можно найти в ЕС. Ограничительные меры (более строгий пограничный контроль, сокращение времени обработки) сократили число заявителей, но не ослабили привлекательность Германии для таких людей. Доля Германии в числе иммигрантов в ЕС увеличивается. Пребывание в стране значительного количества иностранных граждан создает множество трудностей и проблем, отмечаются случаи недружелюбия к ним некоторых местных жителей [21, с.35]. Недовольство граждан вызывает значительный объем социальной помощи иностранным гражданам, который ложится на плечи немецких налогоплательщиков, несоблюдение статусных обязательств иностранными гражданами (право политического убежища предоставляется беженцу в связи с опасностью его пребывания в Германии), в то же время некоторые из них проводят отпуск на родине). Вопрос немецкого гражданства становится все более актуальным и оказывает влияние на политическую ситуацию: социал-демократы, либерал-демократы и зеленые выступают за разрешение двойного гражданства, тогда как христианские демократы являются сильными противниками.

Правовая база **Греции** состоит из Закона о въезде-выезде, пребывании, трудоустройстве и депортации иностранных граждан; Указ Президента «О порядке проверки заявлений иностранных граждан о признании беженцем, отказе от признания и сотрудничестве с УВКБ ООН». Их исполнение поручено Департаменту полиции по делам иностранцев (под эгидой Министерства общественного порядка). Заявление о предоставлении убежища подается в ведомство, а решения по заявлениям принимает министерство [21, с.36].

Вопросы беженцев и мигрантов **в Дании** рассматриваются на основании Закона об иностранцах и Указа об иностранцах. Решения

о действительности заявлений о предоставлении убежища принимаются Датским управлением по делам иностранных граждан. Заявления о предоставлении убежища подаются в пограничную полицию на пунктах въезда, которая проводит предварительное собеседование с заявителями. Лицу, ищущему убежища, прибывшему из безопасной страны, может быть отказано в допуске к процедурам предоставления убежища. На практике заявители, имеющие тесные связи с Данией (т.е. супруги и несовершеннолетние дети), в значительном количестве случаев допускаются к процедурам предоставления убежища, даже если они прибыли из безопасных стран первого убежища. В случае отказа в процедуре первой инстанции заявитель может обжаловать решение. Закон об иностранных гражданах предусматривает предоставление фактического статуса лицам, чьи заявления о предоставлении убежища близки по содержанию к заявлениям о предоставлении статуса беженца или содержат иные глобальные мотивы. В этом случае министр внутренних дел может предоставить вид на жительство по гуманитарным соображениям [21, с.38].

Миграционная политика **в Испании** основана на Законе об убежище и Королевском указе. В этом штате исполнение этих действий возложено на Объединенное управление по делам беженцев и убежища. Проблемами мигрантов занимается Межведомственная комиссия по вопросам убежища и статуса беженцев. Приняты ощутимые меры по ускорению обработки как явно обоснованных, так и явно необоснованных или мошеннических заявлений. В отличие от других государств, испанское законодательство проводит различие между признанием статуса беженца в соответствии с Международной конвенцией о статусе беженцев (1951 г.) и предоставлением убежища. Признание статуса беженца для тех, кто соответствует критериям Конвенции, носит чисто декларативный характер, тогда как предоставление убежища влечет за собой юридические обязательства для обеих сторон. Согласно внутреннему законодательству, убежище определяется как избирательная защита, предоставляемая страной при осуществлении своего суверенитета.

Итальянское законодательство в сфере миграции состоит из Декрета-Закона, Указа Президента Итальянской Республики. Процедура подачи заявления о предоставлении убежища предполагает подачу письменного заявления в Пограничную полицию сразу по прибытии в государство. [21, с.40] Затем заявителя направляют в провинциальное управление полиции, где заявление регистрируется. Пограничная и провинциальная полиция

может либо отказать заявителю, либо позволить ему или ей пройти процедуру определения статуса. Провинциальная полиция была обязана передать заявление о предоставлении убежища в Центральную комиссию в течение семи дней, которая затем приняла решение в течение 15 дней. Заседания Комиссии были закрытыми, и заявители обычно не имели права пользоваться услугами адвоката. Если заявление было отклонено, заявитель мог подать апелляцию в областной административный трибунал. Общие принципы итальянской правовой системы предусматривают также возможность подачи апелляции в Государственный совет Республики.

В Норвегии законодательство содержит Закон и Указ об иностранцах, за реализацию которых отвечает Управление иммиграции Министерства юстиции. Лицам, ищущим убежища и не имеющим тесных связей с Норвегией, не разрешается проходить эту процедуру, если они прибыли из государства первого убежища. Решения по заявлениям принимаются Управлением на основании собеседования в полиции. Если заявление о предоставлении убежища будет отклонено в первой инстанции, заявитель может подать апелляцию в Министерство юстиции в течение трех недель. Однако подача апелляции не приостанавливает депортацию просителя убежища из государства. Главное, что следует подчеркнуть, — национальное законодательство обеспечивает защиту лицам, покинувшим свои государства проживания по причинам, аналогичным тем, по которым предоставляется этот статус, от возвращения в государства происхождения — им предоставляется гуманитарный статус. Управление иммиграции выясняет, имеются ли неоспоримые гуманитарные причины для предоставления вида на жительство в случаях, когда нет оснований для предоставления статуса беженца в соответствии с законодательством об иностранных гражданах. Следует отметить, что лица, получившие гуманитарный статус, не имеют права на воссоединение семьи. Такое законное право появляется только при получении постоянного вида на жительство, т.е. по истечении не менее трех лет с момента получения разрешения на временное проживание. Практика показывает, что Норвегия очень строго относится к приему иностранных граждан [21, с.41].

Политико-правовая основа регулирования принудительной миграции **в Финляндии** включает Закон и Указ об иностранцах, а также постановления, касающиеся функций Министерства внутренних дел, Уполномоченного по защите чести и достоинства

иностранцев и Апелляционного совета (независимое полуюридическое лицо). Ответственность за исполнение законодательных актов возлагается на МВД и Апелляционную комиссию. Все просители убежища проходят собеседование в полиции. После принятия решения об отказе в предоставлении убежища издается приказ о депортации. Дипломатические представительства Финляндии в зарубежных странах могут предоставить вид на жительство в Финляндии на ограниченный период времени, если есть глобальные гуманитарные или другие особые причины [21, с.41].

Французское законодательство содержит Указ об условиях въезда и пребывания иностранных граждан, Закон о Французском управлении по защите беженцев и лиц без гражданства (OFPRA). Последней крупной реформой иммиграционного законодательства стал закон 1998 года, внесенный в Национальное собрание Франции министром внутренних дел Ж.П. Чевенман. Основным государственным органом по вопросам миграции является ОФПБ (при Министерстве внешних связей), которому помогает Официальный совет (Коллегия), межминистерский орган, членом которого является представитель УВКБ ООН. В рамках предварительной процедуры ОФПБ обязано в течение восьми дней вынести решение, которое заявитель может обжаловать в Апелляционном суде в течение 48 часов заявителем и Министерством внутренних дел. Заявления лиц, ищущих убежища, автоматически отклоняются, если они не соответствуют Шенгенскому соглашению [21, с.42]. Конституция Франции гарантирует право убежища всем гражданам третьих стран, которые опасаются преследований в своей родной стране. Статус беженца предоставляется специальной неправительственной организацией.

Следует подчеркнуть, что национальное иммиграционное законодательство западных государств не только основано на международно-правовых принципах, но и разработало целостные принципы в этой сфере и закреплено в таких межгосударственных актах, как Шенгенское соглашение, Маастрихтское и Амстердамское соглашения [22]. Первым крупным шагом на пути к европейскому единству, очевидно, стало Шенгенское соглашение между шестью европейскими государствами, которое вступило в силу 26 марта 1995 года [22]. Оно предусматривает, что его государства-члены отменяют весь пограничный контроль на границах друг друга. В принципе, ни одному государству-участнику соглашения не

разрешается осуществлять постоянный пограничный надзор на границах с другими государствами-членами.

С середины 1990-х годов XX века контроль за мигрантскими потоками организован на внешней границе Шенгенской зоны со странами, не входящими в нее. Отмена надзора на этой территории предполагает единство стран Шенгенского соглашения, в том числе единство действий по предотвращению нелегальных иммиграционных потоков. Тем не менее, соглашение предусматривает, что пограничный контроль внутри Шенгенской зоны может быть вновь введен в случае глобальной угрозы национальной безопасности государства-члена. Подписание Шенгенского соглашения предопределило единую визовую политику. Шенгенские визы выдаются любой стране-члену, что позволяет гражданам, не входящим в Европейский Союз, путешествовать по всей территории. [22]

Участники соглашения приняли единые стандарты пограничного контроля на внешних границах. Внедрена единая автоматизированная система – Шенгенская информационная система (ШИС). Страны-члены обязаны регистрировать в нем имена иностранных граждан, пребывание которых на их территории нежелательно. С ШИС можно связаться из любого пункта пограничного контроля. Национальные пограничники могут отказать во въезде на территорию Шенгенского соглашения любому иностранцу, имя которого указано в ШИС. В пределах Шенгенской зоны существует очень простое сотрудничество полиции, включая обмен информацией и право осуществлять судебное преследование на территории другой страны-члена.

Важную роль в регулировании миграции сыграло Маастрихтское соглашение 1992 года, закрепившее принципы расширения сотрудничества между государствами-членами Европейского Союза в области иммиграции и безопасности [21, с.42]. Амстердамское соглашение 1997 года предусматривает разработку общей иммиграционной политики, которая теперь входит в компетенцию Европейского финансового сообщества [21, с.42]. Однако это не означает, что национальные страны полностью лишены этой компетенции. Согласно принципу субсидиарности, они могут продолжать применять национальную политику к общим европейским законам.

При разработке миграционной политики каждое государство исходит, в первую очередь, из собственных национальных интересов, социально-экономических потребностей. Если анализ ситуации, осуществляемый на первом этапе разработки миграционной политики, свидетельствует о необходимости

привлечения дополнительных человеческих и трудовых ресурсов, то основная деятельность государства направлена на поощрение иммиграции и разработку программ интеграции и адаптации иностранного населения в принимающее общество. Если же результаты анализа демонстрируют стабильное, поступательное социально-экономическое развитие, при котором увеличение иммиграционного потока может быть угрозой такому развитию, основной акцент делается либо на поддержание иммиграции на существующем уровне, либо на ее ограничение.

Поскольку современная Европа длительное время находится в условиях неуклонного демографического спада, который проявляется в снижающемся количестве молодых людей активного трудоспособного возраста, увеличении доли пожилых людей в общем составе населения при растущем количестве людей из других стран и регионов мира, такая ситуация вынуждает правительства европейских стран решать проблемы сокращения численности населения за счет приема в ряды своих граждан иммигрантов. В таком случае главной целью миграционной политики является интеграция иммигрантов в принимающее их общество.

1.5 Концепция мультикультурализма как основа миграционной политики ЕС в 21 веке.

Большинство государств отличаются культурным и религиозным многообразием, которое становится все более разнородным из-за миграции населения. В последние десятилетия глобальная миграция достигла невиданных в мировой истории масштабов. Причины миграции разнообразны и меняются с течением времени. Этнические конфликты и вынужденное перемещение людей, переезд бедных в более богатые общества привели к значительным изменениям в странах, принимающих таких людей. Именно для того, чтобы справиться с последствиями этих изменений во многих развитых демократических странах, была разработана политика, получившая общее название «мультикультурализм». Идеи мультикультурализма были сформулированы и развиты в государствах с либерально-демократическим политическим устройством на рубеже 60-х-70-х гг. XX в. Основной целью мультикультурализма являлось формирование интегрированного общества, исключающего столкновения и конфликты между коренным населением и

иммигрантами. Мультикультурализм вытеснил политику «плавильного котла», использовавшуюся в США и предполагавшую объединение разных культур в одну. Начиная с 80-х гг. XX века мультикультурализм стал официальной государственной политикой в ряде европейских стран, США, Канады и т.д. [23, с. 39-40].

Мультикультурализм – сложное и многозначное понятие, которое часто используется для описания различных политических процессов, протекающих по-разному в разных обществах, подразумевающее сосуществование различных культурных и этнических групп, сохраняющих свои уникальные собственные культурные черты и особенности в рамках одного общества/государства [24, с. 9]. Существенной чертой мультикультурализма, отличающей его от других методов управления этническими группами, является признание этнического разнообразия и отвергает ассимиляцию иммигрантов [23, с. 4].

В Европе мультикультурализм рассматривают на двух уровнях: 1) в повседневной жизни; 2) на институциональном уровне. В повседневной жизни мультикультурализм фактически стал неотъемлемой частью европейского общества. Однако, следует отметить ряд причин, из-за которых возникают разногласия в обществе в повседневной жизни: 1) группы, ведущие закрытый образ жизни в рамках своих культурных традиций; 2) неприемлемость исламской идентичности. Большинство европейцев выделяют причины мультикультурного раскола в религии, в частности в Исламе [26, с. 91].

Также различают 2 модели мультикультурализма: мультикультурализм, возникший в результате большого потока иммигрантов в страны Европейского Союза и мультикультурализм, основанный на взаимоотношениях национальных меньшинств и коренных жителей [27, с. 4]. Кроме того, выделяют 3 основные конфигурации интеграционной политики Европейского Союза (Таблица 3).

Таблица 3 – Основные конфигурации интеграционной политики ЕС

№	Название	Описание
1	Политическая ассимиляция	Создание условий, обеспечивающих беспрепятственное получение гражданства иммигрантами. Возможные особые потребности иммигрантов игнорируются и считаются частным делом иммигранта.

		Данная конфигурация предполагает прямую связь национальной идентичности с принятием политических принципов принимающей страны.
2	Функциональная интеграция	Интеграция иммигрантов исключительно в экономическую и социальную сферы. Иммигранты становятся полноправными участниками рынка труда, здравоохранения, образования и т.д., однако, при этом, иммигранты ограничены в политических правах, включая получения гражданства.
3	Мультикультурная интеграция	Акцент делается на признании особых прав иммигрантов, представляющих иные культуры и религии. Основу данной модели составляют равные возможности.
Примечание: составлено автором по источнику [28, с. 20-21]		

Следует отметить, что представленные конфигурации в таблице 3, отражают преобладающие подходы в странах Евросоюза и редко применяются в исходной форме.

В ряде документов Совета Европы государства-члены Европейского Союза определили намерения сформировать мультикультурное гражданское общество, где главными принципами являлись равенство всех граждан, их лояльное и равное отношение по отношению к государству, межкультурное сосуществование и т.д. Однако, политические лидеры некоторых европейских стран стали высказывать критические замечания по поводу применения политики мультикультурализма. Одной из первых кто заявил о провале политики мультикультурализма стала Ангела Меркель, выступая в 2010 г. в Потсдаме: «попытка Германии создать мультикультурное общество перетерпела полный провал». Следующими кто высказали подобные заявления стали лидеры Великобритании и Франции [24, с. 13]. В 2010 г. вышла книга-бестселлер Сарразина Т. «Germany Does Away with Itself» (Deutschland schafft sich ab/ Германия сама с собой расправляется), в которой были приведены аргументы, обвиняющие мигрантов-мусульман в том, что они не хотят или не могут интегрироваться. Обвиняя мусульман во всех проблемах интеграции. Более того, Сарразин приписал культурные и социальные различия в основном генетической предрасположенностью. По мнению Сарразина, немецкое общество в целом неизбежно становится менее интеллектуальным из-за более высокой рождаемости среди

интеллектуально «неполноценных» мигрантов-мусульман [29, с.173]. Критику политики мультикультурализма можно проследить и в других европейских странах, к примеру, в Дании и Нидерландах. В работах голландских исследователей говорится, что «обвинения мультикультурализма в социальных проблемах стали голландским национальным видом спорта» [27, с. 4].

Распространенная критика в адрес мультикультурализма заключается в том, что он так и не был определен. Политика мультикультурализма разрабатывается на уровне национального государства, варьируется от государства к государству и зависит от социальной среды, политической традиции, этнического и языкового разнообразия и т.д. Еще одна критика мультикультурализма, по мнению европейских исследователей, заключается в том, что он рассматривает все культуры как равноценные и тем самым отдает предпочтение традициям, несовместимым с принципами либеральной демократии [25, с. 61]. Кроме того, теория мультикультурализма исключает представление о равенстве возможностей, так как льготы, привилегии, уступки «слабым» (т.н. «позитивная дискриминация») приводят к ущемлению «сильных». Таким образом, ряд исследователей считают, что теория мультикультурализма предназначена для дискриминации и ущемления основной культуры [23, с. 46].

Следовательно, не существует единых черт мультикультурализма, тем не менее, исследователи выделяют несколько особенностей:

1. Некоторые государства никогда официально не принимали мультикультурализм: Германия, Франция, Греция, Дания, Австрия, Португалия, Финляндия. В Италии, Финляндии, Германии и Ирландии существует официальное двуязычие для некоторых коренных меньшинств, но не для иммигрантов.

2. Государства, в которых была осуществлена передача части полномочий местным органам власти на культурной или языковой основе: Испания, Швейцария и Бельгия. Правительства этих стран идут на некоторые уступки политическим требованиям местных коренных меньшинств, но не идут на подобные уступки иммигрантам. Испания и Бельгия столкнулись с серьезными проблемами этнического сепаратизма на основе языка, которые были решены путем передачи полномочий французскому и фламандскому языкам в Бельгии и каталонского и баскского в Испании.

3. Государства, в которых на национальном и местном уровнях в той или иной степени присутствует мультикультурализм, но не в качестве заявленной национальной политики: Великобритания.

Британский мультикультурализм имеет политическую и культурную автономию для Шотландии, Уэльса и Уэльса и Северной Ирландии, но не для мигрантов.

4. Государства, имеющие полностью разработанную национальную политику в отношении иммигрантов, групп населения и коренного населения: Швеция, Норвегия.

5. Государства, которые изначально приняли, а затем отвергли политику мультикультурализма: Нидерланды. Специальные службы для иммигрантов работают в таких крупных городах, как Амстердаме и Роттердаме. Все политические партии Нидерландов выступают против дальнейшей иммиграции.

Политическая ситуация в стране играет большую роль при принятии мультикультурной политики. Как правило, либеральная или социал-демократическая стороны относятся положительно к мультикультурализму, в то время как консерваторы считают себя защитниками национальных и христианских ценностей. Однако, есть некоторые особенности: профсоюзы, которые традиционно являются либералами, возражают против иммигрантской рабочей силы и представители делового мира, сторонники консерватизма, но поддерживают иммиграцию, когда она может заполнить пробелы в рабочей силе и обеспечить рост внутреннего рынка. Выстроить единую модель мультикультурализма гораздо проще тем, кто выступает против этой политики, чем для тех, кто за нее [25, с. 61-62].

По мнению ряда исследователей и экспертов в Европе ухудшилось отношение к мигрантам-мусульманам. Нетерпимость по отношению к ним стала проявляться после террористических актов в США (2001 г.), в Мадриде (2004 г.), Лондоне (2005 г.) и т.д. У большинства европейцев данные события вызвали опасения на поведение исламистов, страх и недоверие, враждебность, а среди мусульман распространились радикальные антизападные настроения после вторжения войск международной коалиции в Афганистан и Ирак. Соответственно, так или иначе среди мусульман, проживающих в Европе, стала расти агрессия по отношению к европейцам. В ряде стран Европейского Союза проводились социологические опросы для понимания отношения европейцев к мусульманам. Так, согласно данным исследования Pew Research Center (PRC), проводимого в 2006 г., 53% опрошенных немцев и более 61% испанцев признались в негативном отношении к мусульманам. Исследование 2008 г. показало, что нетерпимость к мусульманам в Англии, Франции и Польше стала расти. Так, во Франции – 38%, в Англии – 23%, а в Польше – 46% [24, с. 15-16].

Финансовый кризис 2008 г. еще больше обострил социальные противоречия между различными этническими группами. Выборы в Европарламент в 2014 г. и приход к власти ультраправых сил привели к замене мультикультурализма на монокультурализм [23, с. 45]. Против иммигрантов стали выступать не только правые, но и сторонники либеральных взглядов. Основным смыслом протестов против мусульман-иммигрантов является защита немецкой культуры от исламской опасности. Часть европейского населения считает, что мусульмане-мигранты не способны принять европейскую светскую идентичность европейскую свободу, а наоборот стремятся разрушить европейские устои [23, с. 92]. Случай с богохульными карикатурами стал одним из самых ярких примеров диалектики между европейской свободой и другой культурой. То, что ислам является религией значительного меньшинства почти во всех европейских странах является реальностью сегодняшнего дня. Исследователь М. Мазари отмечает, что если «мы хотим избежать угрозы экстремизма, то необходимо включить маргинальные мусульманские общины в основное русло жизни, особенно молодежь» [26, с. 100].

Политика мультикультурализма для стран Европейского Союза стала договором между иммигрантами, которые получили возможность сохранить свой язык и культуру и правительствами ЕС, которые получили дешевую рабочую силу. К примеру, в Германии мультикультурализм спровоцировал отделение мигрантов, так как необходимость в интеграции в немецкую культуру пропала. Иммигранты рассматривали Германию как страну, где созданы благоприятные условия жизни, при этом отождествляли себя только со своей Родиной [23, с. 47]. Однако, согласно социологическому опросу, проведенному Pew Research Center (PRC) в 2019 г., в некоторых европейских странах иммигранты стали реже говорить на своем родном языке. В 14 странах Европейского Союза 8 взрослых из 10 говорят на языке страны проживания, так, например, в Польше – 100%, в Греции – 98%, в Венгрии – 97%, во Франции – 97 %, в Италии – 96%. В других странах ЕС доля взрослых людей, говорящих на родном языке меньше, так в Германии – 90%, в Словакии – 89%, в Испании – 81%, в Болгарии – 80% [30].

На сегодняшний день в Европейском Союзе сохраняются идеологические разногласия по поводу взглядов на традиции, национальную гордость, дискриминацию и т.д. Вопросы культуры и идентичности регулярно становятся в центре горячих политических споров. Так, согласно исследованию Pew Research Center (PRC), взгляды на вопросы национальную идентичности во Франции и в Германии стали менее ограничительными и более инклюзивными.

По сравнению с 2016 г., когда волна иммиграции и многообразие стала серьезной проблемой, все меньше людей поддерживают мнение о том, что для того, чтобы быть французом, немцем или британцем, человек должен родиться в этой стране, быть христианином, соблюдать национальные традиции и обычаи, говорить на языке страны пребывания (Рисунок 7 - Общественное мнение по критериям национальной принадлежности в стране проживания). Все эти вопросы вызывают идеологические разногласия и споры. Коренные жители также склонны верить в то, что иммигранты готовы перенять обычаи и образ жизни страны пребывания. К примеру, такого мнения придерживаются 51% общественности в Германии по сравнению с 33% в 2018 г. Так, опрос показал, что с каждым годом увеличивается количество людей, которые думают, что их страны будут развиваться быстрее и станут лучше, если они будут открыты для изменений [31].



Рисунок 7 – Общественное мнение по критериям национальной принадлежности в стране проживания

Примечание: составлено автором на основе источника [31].

Однако, проблему мультикультурализма нельзя рассматривать только как взаимоотношения европейцев и иммигрантов, а как уже отмечалось выше, необходимо рассмотреть мультикультурализм, основанный на взаимоотношениях национальных меньшинств и

коренных жителей. В ряде европейских стран (Испания, Северная Ирландия) происходят конфликты и столкновения между этническими и религиозными группами, проживающими в пределах одной страны уже несколько веков. Межэтнические и межрелигиозные конфликты обостряются каждый раз, когда интенсифицируются сепаратистские настроения. Однако, здесь необходимо отметить, что группы, стремящиеся к автономии, живут обособленно, хоть и проживают территориально в пределах одного государства. Иммигранты же совместно с коренным населением. Даже, создавая отдельные кварталы, они встречаются с коренным населением в различных учреждениях, магазинах, транспорте и т.д. [24, с. 17].

Таким образом, Европейский Союз не был готов к наплыву иммигрантов. Миграционная политика Европейского Союза не имела единого подхода и не была унифицирована. Политика мультикультурализма, целью которой была интеграция всех этнических групп, только ухудшила взаимоотношения между коренным населением и иммигрантами.

Глава 2. ЕВРОПЕЙСКИЙ МИГРАЦИОННЫЙ КРИЗИС 2015–2016 гг.

2.1. Геополитические аспекты развития миграционного кризиса в Европе

2.2. Особенности миграционного кризиса ЕС в 2015 году

2.3. Проблемы урегулирования миграционного кризиса в ЕС

2.1. Геополитические аспекты развития миграционного кризиса в Европе

Середина второго десятилетия XXI столетия ознаменовалась глобальными геополитическими сдвигами, обусловленными кризисностью и нестабильностью развития политической ситуации уже не в отдельных странах, а в целом ряде государств и регионов планеты. По крайней мере три из шести континентов в настоящее время поражены кризисными явлениями глобального характера.

К категории одного из наиболее значимых кризисов современности с полным основанием следует отнести миграционный кризис в Европе, вызванный массовой миграцией беженцев и переселенцев из зон вооруженных конфликтов, государств и территорий, пораженных эскалацией насилия, а также неблагоприятными условиями их жизнедеятельности в местах прежнего проживания.

Согласно оценкам европейских аналитиков, ситуация с нелегальными мигрантами в данный момент в странах Евросоюза является наиболее острым кризисом с перемещенными лицами со времен Второй мировой войны.

Миграционный кризис, начавшийся в странах Европейского союза в апреле 2015 г., в связи с неконтролируемым потоком беженцев и мигрантов из зон вооруженных конфликтов Ближневосточного региона, а также ряда африканских и азиатских государств с неблагоприятными социально-экономическими условиями, оказал крайне негативное влияние на внутривнутриполитическую ситуацию и перспективы развития как отдельных государств – членов Евросоюза, так и в целом Европейского сообщества.

Под миграционным кризисом понимается состояние миграционной системы, возникающее вследствие масштабного в территориальном и кратком во временном отношении выбытия большого количества жителей из регионов формирования миграционных потоков, их перемещения и размещения в пределах транзитного региона и последующего прибытия в регионы аккумуляции миграционных потоков [1]. При этом гипотеза исследования состоит в следующем: во время кризиса по сравнению с некризисными периодами имеет место снижение степени диверсификации миграционных потоков между составными единицами МС, которое приводит к изменению ее пространственной структуры.

Триггером Европейского миграционного кризиса — одного из наиболее значимых по своим политическим и социально-экономическим последствиям со времен Второй мировой войны — стали последствия «арабской весны»¹.

Поток иммигрантов в страны ЕС значительно увеличился в 2011–2015 гг. Это было связано прежде всего с начавшейся «арабской весной» и как следствие - с обострением социально-экономических проблем, снижением уровня жизни, внешним вмешательством, вооруженными конфликтами и активизацией террористических группировок в ряде стран арабо-мусульманского мира. Особенно резкое увеличение миграционного потока имело место в 2013–2015 гг.

Такие страны, как Сирия, Афганистан, Ирак и Ливия, поставляют основные контингента беженцев (легальных и нелегальных) в ЕС. Значительную долю составляют выходцы из африканских стран (Судан, Южный Судан, Конго, Сомали, Мавритания, Тунис, Мали, Нигерия, Камерун, Габон). По данным ЮНИСЕФ, только из Сирии, где уже пять лет продолжается вооруженный внутренний конфликт, выехали более 4 млн человек и более 2,6 млн покинули Афганистан, который находится на втором месте по числу беженцев [2]. От конфликтов и голода из Сомали выехало около 1 млн жителей. Большой поток беженцев идет также из Судана и Южного Судана, где внутренний конфликт продолжается с декабря 2013 г.

Пик миграционной нагрузки пришелся на 2015 и 2016 гг., когда европейские страны приняли 2.5 млн беженцев [3]. Ключевую роль в формировании миграционного кризиса сыграл резкий рост числа беженцев из Сирии и Ирака, на долю которых в общем количестве

¹ Наравне с кризисом 1990-х годов, который был вызван войнами на территории бывшей Югославии

беженцев в ЕС за период с 2015 по 2019 гг. пришлось более 87% всех вынужденных переселенцев из арабских стран Азии в ЕС [3]

В 2015 г., по сообщениям агентства Евростат, более 1,2 млн беженцев обратились с просьбой о предоставлении убежища в ЕС. Число беженцев из Сирии по сравнению с 2014 г. увеличилось вдвое и достигло 360 тыс. человек. Численность беженцев из Афганистана возросла в 4 раза и составила 178 тыс., а из Ирака - в 7 раз (в 2015 г. их насчитывалась уже 121 тыс. человек) [4]. При этом число беженцев, которые будут вынуждены покинуть страны Ближнего Востока и Северной Африки в ближайшем будущем, может возрасти. По данным ООН, за январь 2016 г. в ЕС прибыли более 55 тыс. беженцев. Причем число прибывших в Европу через Грецию в январе 2016 г. по сравнению с показателями за январь 2015 г. увеличилось в 35 раз [4].

Наибольшее число беженцев сосредоточено в Германии, Франции, Италии и Испании (в каждой из них - по 1-1,5 млн человек). В период с января по июнь 2015 г. по числу принятых мигрантов лидировали Германия, Франция и Швеция. Основную нагрузку несет Германия. По данным МВД ФРГ, по состоянию на конец 2015 г. в Германию прибыло более 800 тыс. соискателей статуса беженца.

В условиях наплыва беженцев ЕС испытывает серьезные сложности с их интеграцией в общество. Причем неготовность европейской пограничной системы контроля к приему такого большого числа беженцев, отсутствие у части из них документов, удостоверяющих их личность, а также невозможность удостовериться подлинность таких документов, привели к тому, что, по информации МВД ФРГ, десятки тысяч беженцев въехали в Германию, не пройдя надлежащую регистрацию и контроль. Наряду с этим, часть зарегистрированных беженцев не прибыла в те места, куда они направлялись властями, и их местонахождение неизвестно.

2.2. Особенности миграционного кризиса ЕС в 2015 году

Одним из наиболее значимых проявлений текущего кризиса является массовая гибель мигрантов на пути в страны Европы. Термин «кризис» по отношению к беженцам-иммигрантам был впервые использован в апреле 2015 года, когда в Средиземном море произошла серия морских катастроф. Причиной этого является то, что большая часть мигрантов для переселения в

Европу выбирает сопряженный с риском для жизни морской маршрут.

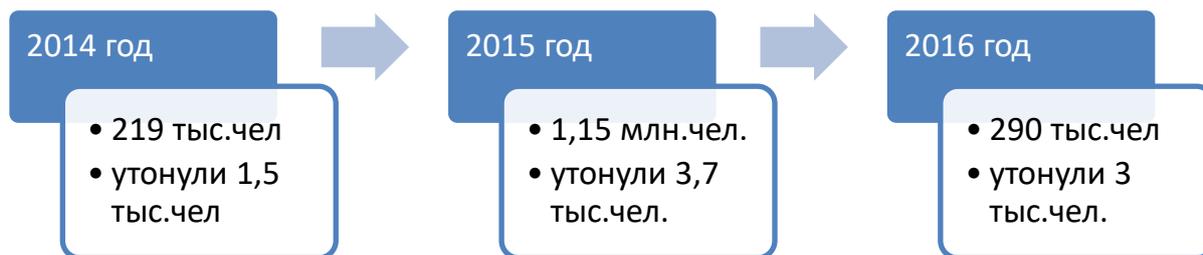


Рисунок 1- Количество человек, переправившихся по морю в Европу [3]

Согласно цифрам, которые приводит агентство Frontex, в 2015 г. только по морю в Европу добрались 1 млн 15 тысяч мигрантов, что в 7 раз больше, чем в 2014 г. Основные маршруты миграции в страны Евросюза, по данным Агентства Frontex, представлены на рисунке 2.

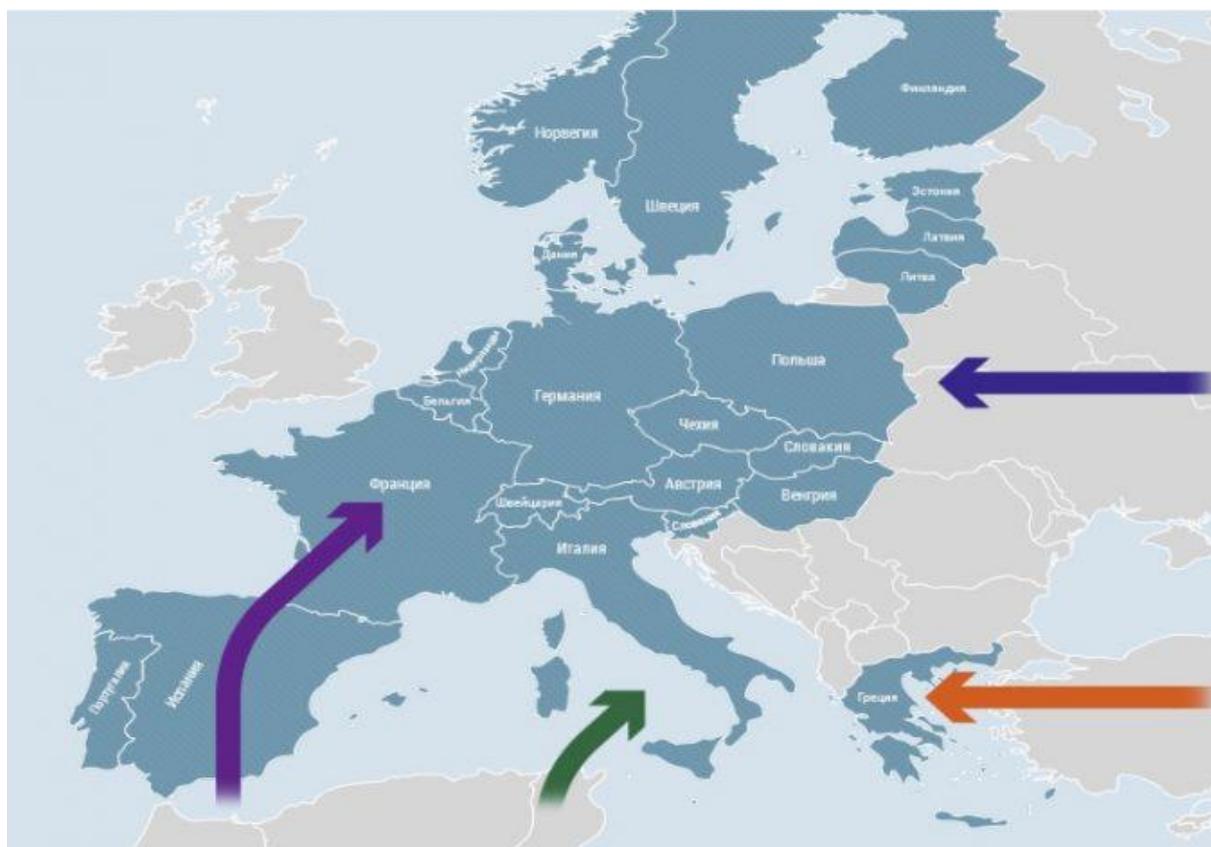


Рисунок 2 - Основные маршруты, по которым мигранты попадают в Европу [5]

Большинство беженцев попадает в Европу через так называемый **Балканский маршрут** из Турции через Грецию, принявшую в 2015 г. порядка 850 тысяч человек. При этом только в декабре 2014 года в эту страну, по оценкам Международной организации по миграции (МОМ), прибыли 106 тысяч 776 человек. Балканский маршрут, являющийся основным направлением миграции беженцев, в свою очередь включает в себя три основных миграционных потока: восточно-средиземноморский, «круговой» (из Албании в Грецию) и западно-балканский [6].

Восточно-средиземноморским маршрутом через Турцию в Грецию, Болгарию, Кипр в Европу в 2015 г. прибыли 885 386 мигрантов. Наиболее многочисленную группу мигрантов, использующих этот маршрут, составляют беженцы из Сирии, Афганистана и Сомали.

Круговой маршрут из Албании в Грецию определяет миграция через сухопутную границу между Грецией и Албанией. Спецификой данного маршрута является его нерегулярность. В 2015 г. по этому маршруту в Европу прибыли 8 932 человека. С началом 2016 г. данный маршрут практически перестал использоваться. В то же время европейские аналитики не исключают, что в случае эскалации напряженности в зоне сирийского конфликта и дальнейшего обострения террористической угрозы на Ближнем и Среднем Востоке, а также в Ливии, он вновь может обрести характер одного из основных направлений миграции, в том числе и нелегальной.

Западно-балканский маршрут включает два основных миграционных потока:

- первичный – из стран Западных Балкан (Албания, Босния и Герцеговина, Черногория, Сербия и Македония);
- вторичный – мигранты, которые пересекли границы Европейского союза через наземную или морскую болгаро-турецкую или греко-турецкую границу, через Западные Балканы добираются в Венгрию. Этим маршрутом пользуются граждане Пакистана, Афганистана, Алжира, стран к югу от Сахары. В 2015 г. этим маршрутом на пути в Европу воспользовались 764 038 человек.

Другим основным маршрутом миграции беженцев в Европу является так называемый, **центрально-средиземноморский маршрут**: из Ливии в Италию и на Мальту. Этим маршрутом пользуются мигранты из стран Африканского Рога и Западной Африки. В 2015 г. по этому маршруту в Европу прибыли 153 946 человек. В то же время ранее в 2011 г. именно этот маршрут был основным для беженцев из Ливии, а также мигрантов из стран Экваториальной Африки. После свержения М. Каддафи количество

беженцев, использовавших этот маршрут с целью прибытия в Европу, составило более 200 тысяч человек [7].

Западноафриканский маршрут: из стран Западной Африки (Сенегал, Мавритания) на Канарские острова. Данный маршрут используют в основном граждане Нигера, Нигерии, Мали, Марокко и Сенегала. В 2015 г. по этому маршруту в Европу прибыли 874 человека. Столь относительно незначительное количество беженцев на общем их фоне делает данный маршрут малоизвестным. В то же время не исключается возможность обретения им статуса, дублирующего в случае, если будут закрыты другие (средиземноморские) маршруты.

Западно-средиземноморский маршрут: из Северной Африки на Пиренейский полуостров через испанские анклавы Сеута и Мелилья.

Чаще всего данный маршрут используется алжирскими и марокканскими гражданами, пытающимися добраться до Испании, Франции и Италии. В 2015 г. этим маршрутом воспользовались 7 164 человека. По мнению европейских аналитиков в ближайшей перспективе этот маршрут может стать одним из основных с учетом того, что в 2016 г. поток беженцев из Ливии в Италию вырос в два раза – число прибывших нелегалов составило 24 тысячи человек. Представители итальянских правоохранительных органов прогнозируют, что в ближайшее время поток мигрантов на данном направлении может увеличиться в разы и превратиться в настоящий «шторм с моря». Основанием для данного вывода служат данные Агентства по контролю за внешними границами ЕС Frontex, согласно которым переправки в Европу в Ливии ждут более полумиллиона беженцев.

Помимо этих (основных), мигрантами освоены и другие маршруты. Так, восточные границы Евросоюза пересекаются мигрантами через **сухопутную границу** между Белоруссией, Молдавией, Украиной, Российской Федерацией и восточными государствами – членами ЕС (Эстония, Финляндия, Венгрия, Латвия, Литва, Норвегия, Польша, Румыния и Словакия). В целом масштабы нелегальной миграции на всех восточных границах намного меньше, чем на любом другом пути миграции в ЕС, она составляет 0,1% от общего количества. В 2015 г. этим маршрутом воспользовались 1 920 человек.

В 2015 г. появился и так называемый **арктический маршрут** через территорию Российской Федерации к сухопутным границам с Норвегией и Финляндией. С октября по декабрь 2015 г. этим маршрутом воспользовались около 6 000 человек, по большей части из Афганистана и Сирии.

Основными странами, из которых вынужденно мигрируют люди, по данным Агентства ООН по делам беженцев, остаются Сирия, Афганистан и Ирак. Так, из Сирии только в течение 2015–2016 гг. выехало более 4 млн человек, из них более 500 тысяч мигрировали в европейские страны [5,7].

Афганистан покинули более двух миллионов человек, из них порядка 171 тысячи прибывали в качестве беженцев в 2015 г. в европейские страны. Более 60 тысяч беженцев в Европу прибыло из Ирака. Помимо этого, в Европу в массовом порядке, как было отмечено, прибывают беженцы из Ливии, Пакистана, Судана, а также ряда стран Экваториальной Африки (рисунок 3).



Рисунок 3 - Основные страны, из которых мигрировали люди [3]

Практически нет ни одной страны Евросоюза, которую бы не затронул миграционный кризис. В наибольшей же степени последствия наплыва мигрантов испытывают на себе такие приграничные страны Евросоюза, как Греция, Болгария, Венгрия, а также ведущие страны сообщества – Германия, Франция и Великобритания, ряд скандинавских стран, где достаточно высокий уровень социальных пособий и существуют крупные мусульманские сообщества (рисунок 4) [8].

В Германии, по информации МВД страны, в 2015 г. в качестве соискателя статуса беженца было зарегистрировано около 1,1 млн человек. Таким образом, менее чем за год население страны увеличилось почти на 6%, при этом увеличилось оно не вследствие естественного прироста, а в результате миграции [9].

Достаточно критичная ситуация с мигрантами складывается и во Франции, где ситуация с мигрантами, а также гражданами страны – выходцами из французских колоний и до этого была чрезвычайно острой. Парижские погромы 2006 г., террористические акты 2015–2016 гг. свидетельствуют о наличии перманентной угрозы эскалации внутривнутриполитической ситуации на этноконфессиональной основе. Тем не менее в силу взятых на себя обязательств, Франция вынуждена была согласиться принять в 2015 г. порядка 30 тысяч беженцев [10].

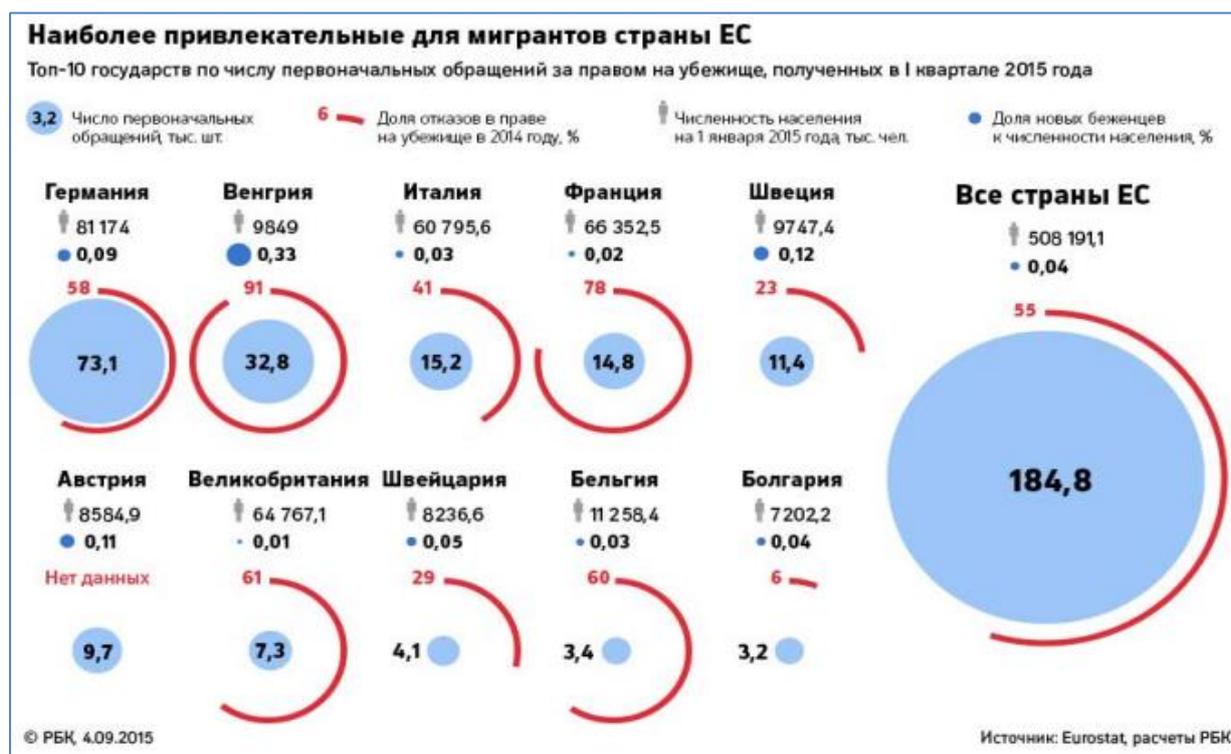


Рисунок 4 - Наиболее привлекательные страны ЕС для мигрантов

Не избежала влияния кризиса и Великобритания, несмотря на отгороженность от континентальной Европы проливами. Напротив, именно проливы, а точнее транспортные коммуникации, связывающие ее с Францией, стали одним из наиболее привлекательных объектов нелегальной миграции.

Помимо этого, объектом миграции закономерно стали страны с развитой системой социального обеспечения, такие как Дания, Норвегия, Швеция, Нидерланды и др. Таким образом, европейский континент и в первую очередь страны Европейского союза столкнулись с масштабным наплывом беженцев.

Итак, особенностями миграционного кризиса в ЕС в 2015 году явились (рисунок 5):

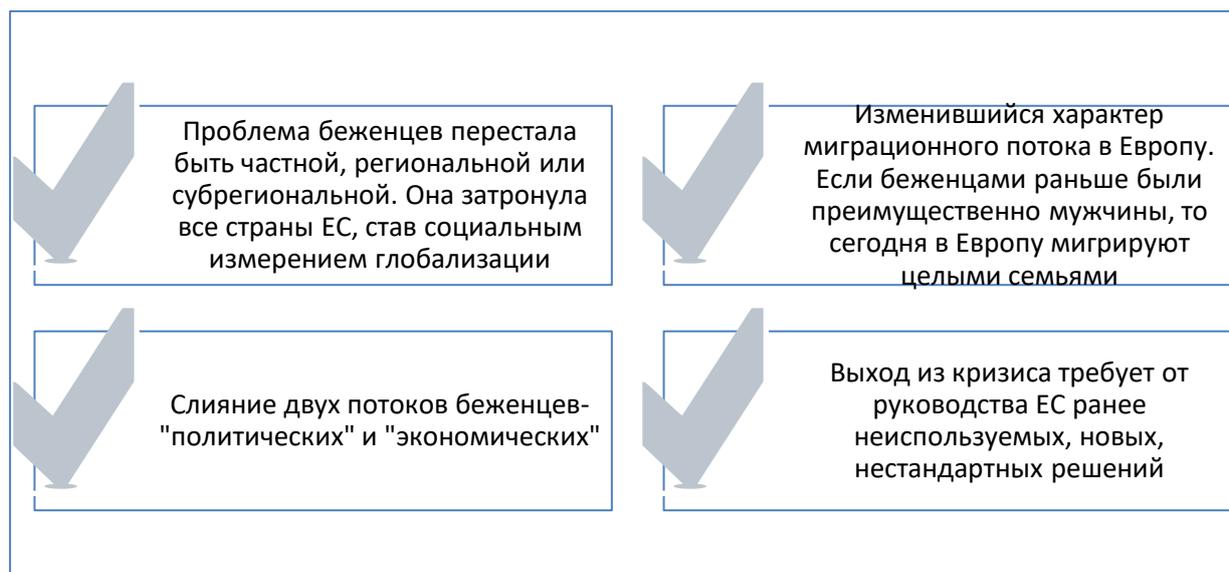


Рисунок 5 - Особенности миграционного кризиса в ЕС в 2015 году

Приведенные данные по мигрантам являются далеко не полными и не учитывают количество беженцев и переселенцев, которые находятся в лагерях беженцев в Турции, Иордании, Ливане и ряде других стран, сопредельных зонам вооруженных конфликтов.

Частота локальных конфликтов на Большом Ближнем Востоке и в Африке, жестокость, анархия и непримиримость сторон сделали невозможным - и физически, и психологически – пребывание людей в этих зонах противостояния. Их массовый исход в соседние государства вызвал негативную реакцию местного населения и политического руководства; национальная экономика принимающих стран не выдерживала такой нагрузки; тысячи вновь прибывших людей не могли или не хотели интегрироваться в сложившийся социум. К тому же целый ряд государств Большого Ближнего Востока вообще не пускает к себе мигрантов, а в некоторых из них даже отсутствует официальный институт беженцев. В этих условиях именно Европа, с её высокоразвитой экономикой, разработанной системой социального страхования и политической толерантностью, становится главным объектом наплыва беженцев, искавших в ней новую счастливую и безопасную жизнь.

2.3. Проблемы управления и урегулирования миграционного кризиса в ЕС

В сентябре 2015 года странами ЕС была создана специальная программа квот по распределению 120 тысяч беженцев, чтобы облегчить ситуацию с приёмом беженцев в таких странах, как Италия, Венгрия и Греция. Вопрос распределения беженцев осложнялся рядом противоречий между самими европейскими странами, которые разделились на два лагеря: тех, кто готов принимать беженцев, и тех, кто выступал против размещения на их территории мигрантов. Венгрия выступала против предоставления политического убежища беженцам, об этом свидетельствует возведенное на сербско-венгерской границе ограждение из колючей проволоки. Против предоставления политического убежища в основном выступали восточно-европейские страны, которые обвиняли в проблемах Ближнего Востока только государства Западной Европы, считая их ответственными и за миграционный кризис [11].

Чехия и Польша придерживались такой же позиции, заявив о своем намерении оставаться однородным обществом. Данные страны выступили за добровольное распределение беженцев и не поддерживали решение о распределении квот. Сами беженцы тоже не желали оставаться в странах Восточной и Центральной Европы, а стремились в Западную Европу, в первую очередь в Германию. В итоге решение по квотам было принято по принципу большинства, что усугубило реакцию стран в вопросе урегулирования возникшего миграционного кризиса.

Ситуацию с принятием и распределением беженцев обострил теракт, произошедший во Франции вечером 13 ноября 2015 года, который стал самым крупным терактом в истории страны.

Когда страны ЕС столкнулись с прямой угрозой, государства, которые выступали против распределения квот, заняли ещё более негативную позицию по данному вопросу. Так, например, президент Латвии Раймондс Вейонис заявил, что его государство не может взять на себя дополнительные обязательства по размещению беженцев, а польские власти пригрозили, что обязательства по квотам расселения беженцев выполнять не собираются, об этом высказался министр по делам Евросоюза Конрад Шиманский. Канцлер ФРГ Ангела Меркель в свою очередь считает, что созданный механизм распределения беженцев – квоты – должен быть постоянным и обязательным для всех стран ЕС. Иначе Шенгенской зоне грозит разрушение [12].

Было проведено несколько саммитов по вопросам миграционного кризиса в ЕС, необходимо отметить основные из них. Хронометраж на рисунке 6.

24 сентября 2015 года в Брюсселе состоялся экстренный саммит ЕС по миграции. 28 государств приняли совместное решение – увеличить помощь Турции, Ливану и Иордании, открыть центры по приему беженцев на границах, подтвердили готовность расселения беженцев по квотам, подчеркнув факт того, что стабилизация ситуации в конфликтных регионах обеспечит снижение миграционного кризиса [13].

24 сентября 2015 г <ul style="list-style-type: none">• укрепление границ ЕС• создание центров приема, регистрации и сортировки беженцев• предоставление убежища только лицам, которым на родине грозит опасность
15-16 октября 2015 г <ul style="list-style-type: none">• укрепление границ ЕС• создание центров приема, регистрации и сортировки беженцев• предоставление убежища только лицам, которым на родине грозит опасность• отправка домой экономических мигрантов
11-12 ноября 2015 г <ul style="list-style-type: none">• создан целевой фонд для Африки в размере €1,8 млрд• Эфиопия, Судан, Кения и другие страны Африки взамен полученных денег должны предоставить места для беженцев на территории своих государств• ЕС в свою очередь обещал африканским государствам визовые послабления, а также трудоустройство для квалифицированных работников
20 ноября 2015 г <ul style="list-style-type: none">• усовершенствование системы пограничного контроля стран-членов Шенгена• предоставление дополнительных ресурсов пограничному агентству Frontex• введение в действие системы обмена данными об авиапассажирах, принятия экстренных мер по борьбе с финансированием терроризма, обмена разведывательной информацией между полицейскими

Рисунок 6 - Регулирование миграционного кризиса на саммитах ЕС

Следующий саммит прошёл 15–16 октября 2015 года, в рамках которого были приняты решения, обсуждаемые ранее: укрепление границ ЕС, создание центров приема, регистрации и сортировки беженцев, предоставление убежища только лицам, которым на родине грозит опасность, и отправка домой экономических мигрантов. Интересно отметить, что в рамках данного саммита был разработан список «опасных» и «безопасных» стран. Участники подтвердили необходимость усиления сотрудничества со странами, через которые проходит поток беженцев Турцией, Ливией, Иорданией [14].

11-12 ноября 2015 года в столице Мальты состоялся саммит по миграции, на котором присутствовали представители европейских и африканских стран, но ключевых решений по вопросу миграционного кризиса в Европе принято не было. В рамках саммита был также принят план действий, который был скоординирован с африканскими государствами. Был создан целевой фонд для Африки в размере €1,8 млрд. Эфиопия, Судан, Кения и другие страны Африки взамен полученных денег должны предоставить места для беженцев на территории своих государств, ЕС в свою очередь обещал африканским государствам визовые послабления, а также трудоустройство для квалифицированных работников [15].

В рамках разработанного плана страны-участницы саммита согласовали 15 инициатив, которые помогут в борьбе с кризисом, а также сосредоточили внимание на вопросах легальной и нелегальной миграции, возвращении мигрантов, которые не подвергаются опасности на территории своей страны и не нуждаются в убежище. Одной из инициатив являются информационные центры, которые расскажут людям об угрозах нелегальной перевозки мигрантов. До сегодняшнего дня ЕС принял уже несколько подобных Планов действий – с Турцией и балканскими странами [16].

С 20 ноября 2015 года Совет ЕС решил начать ужесточение контроля внешних границ, сохранив при этом все принципы Шенгена. Речь идет об усовершенствовании системы пограничного контроля стран-членов Шенгена, заключающееся в электронном подключении к соответствующим базам данных Интерпола на всех пунктах пересечения внешних границ и создании систем автоматической проверки документов, что должно быть завершено к марту 2016 года. «Мы должны эффективно усилить контроль внешних границ ЕС, предоставив дополнительные ресурсы пограничному агентству Frontex (агентство Европейского союза по безопасности внешних границ), но также мы должны обеспечить адекватный контроль внутренних границ, поскольку террористы их беспрепятственно пересекают», заявил министр внутренних дел Франции Бернар Казнев. Были также подтверждены инициативы Франции по вопросу введения в действие системы обмена данными об авиапассажирах, принятия экстренных мер по борьбе с финансированием терроризма, обмена разведывательной информацией между полицейскими [16].

Сотрудничество ЕС и Турции

29 ноября 2015 года в Брюсселе прошёл саммит Турции с ЕС, в рамках которого были согласованы действия Турции и ЕС, одобрен общий план действий, со стороны Европейского Союза выделена финансовая помощь.

План расселения беженцев

В мае 2015 года ЕК предложила ввести квоты на прием мигрантов для всех 28 стран Евросоюза. В июне страны сообщества договорились добровольно разместить 40 тыс. беженцев. А в сентябре ЕС принял план расселения в течение двух лет еще 120 тыс. человек из лагерей беженцев в Италии и Греции. Однако впоследствии Чехия, Венгрия, Румыния и Словакия отказались от приема беженцев. В связи с этим в сентябре 2017 года ЕК предложила новую схему распределения - 50 тыс. человек в течение двух лет - до октября 2019 года. На эти цели ЕС выделил €500 млн [17].

В ноябре 2015 и марте 2016 года ЕС достиг соглашения по проблемам мигрантов с Турцией, где скапливается основной поток направляющихся в Европу беженцев. Оно предусматривает обмен нелегальных мигрантов на сирийских беженцев, получивших статус в Турции, по принципу один на одного: нелегальные мигранты будут возвращены в Турцию, а легальные сирийские беженцы будут переселены в ЕС. Нелегалов-несирийцев Турция должна возвращать в их страны [18].

В соответствии с договоренностями ЕС пообещал Турции €6 млрд - двумя частями по €3 млрд - финансовой помощи и активизацию переговоров о вступлении в ЕС. В середине июня 2017 года еврокомиссар по миграции, внутренним делам и гражданству Димитрис Аврамопулос заявил, что Брюссель в полном объеме выполняет свои обязательства перед Анкарой, которой он уже перевел в рамках миграционной сделки €2,9 млрд из обещанных до €3 млрд (€1,57 млрд уже освоены - на эту сумму подписаны контракты, направленные на оказание помощи сирийским беженцам на территории Турции). На территории Турции в 2015-2016 г.г. находились более 3,5 млн беженцев [19].

Меры по сдерживанию миграционного потока в странах ЕС

В ответ на кризис правительства практически всех европейских стран ужесточили миграционные нормы - сократили сроки пребывания кандидатов на получение статуса беженцев, снизили размеры пособий, усилили карательные механизмы по выдворению нелегальных иммигрантов за пределы единых европейских границ. Наплыв переселенцев поставил под угрозу соглашение о свободном передвижении в пределах Шенгенской зоны.

В связи с обострением миграционной обстановки в 2015–2016 годах контроль на отдельных границах временно вводили восемь стран - Германия, Австрия, Словения, Венгрия, Швеция, Норвегия, Дания, Бельгия. В марте 2016 года Словения и Хорватия в координации с Сербией и Македонией (не входят в ЕС) закрыли для беженцев проходящий через них балканский маршрут. Ранее власти этих государств неоднократно объявляли о сокращении квот на предоставление убежища [20].

Несомненно, вместе с потоком беженцев, Европу охватили новые проблемы, которые напрямую связаны с миграционным кризисом (рисунок 7).



Рисунок 7 - Новые проблемы как следствие миграционного кризиса

Первая из них – это террористическая угроза, которая исходит от радикально настроенных мигрантов. Вместе с беженцами, которые надеются найти на территории Европы безопасность, просочилось более 4000 боевиков ИГИЛ, после теракта во Франции становится понятно, что угрозы со стороны данной террористической группировки не беспочвенны.

Вторая проблема – это распространение ислама. В связи с повышением риска террористических атак во Франции, как и по всей Европе, появилось недоверие в отношении ислама в целом, а не к конкретной террористической группировке.

Третья проблема – это проблема различия менталитета, традиций и обычаев. Учитывая тот факт, что европейские страны перенасыщены мигрантами с иными взглядами и ценностями, зачастую несопоставимыми с ценностями Запада, европейцы опасаются агрессивного проявления обычаев и традиций со стороны беженцев, которые противоречат западной культуре. Европейцы начинают бояться ситуации, при которой они могут стать чужими на своей же территории. Об этом заявил премьер-министр

Венгрии Виктор Орбан: «Реальность такова, что Европе грозит массовый приток людей, десятки миллионов людей могут приехать в Европу, мы можем вдруг понять, что мы находимся в меньшинстве на нашем собственном континенте» [21]. Наблюдается негативный настрой коренных жителей по отношению к беженцам, ситуацию серьёзно обострили теракты в Париже. Группы местного населения, которые не хотят принимать беженцев, выходят на демонстрации. 14 октября 2015 года в Талине тысячи мирных жителей вышли на митинг против принятия беженцев. 20 октября в Швеции произошел поджог лагеря мигрантов, этот поджог стал пятым по счету за октябрь 2015 года. Одна из демонстраций прошла в городе Кельне 25 октября, демонстранты выступали с заявлениями о том, что беженцы не хотят жить по правилам Западного общества, поэтому им не место в Европе. 28 октября произошли митинги против мигрантов в городах Чехии, участие в них приняли более 3 000 человек. Около посольства Венгрии 8 ноября 2015 года в Париже также произошла демонстрация в пользу поддержки правительства Венгрии в вопросе закрытия границ страны для беженцев [22].

Четвертая проблема носит экономический характер. Странам Европы необходимо выплачивать пособие беженцам, и хотя многие страны сократили его в два раза, средств на это уходит достаточно много. Кроме того, огромный денежный поток идет в сторону африканских стран, Турции и другим для создания различных совместных инициатив, с целью остановить потенциальных мигрантов в странах их происхождения. Пока не ясно, сколько поддержки государства-члены ЕС будут готовы дать странам, которые поглощают огромное количество военных беженцев.

Представители международных организаций, неправительственных организаций, а также отдельные страны дают рекомендации ЕС о том, как справиться с современным миграционным кризисом.

Так, например, Уильям Лейси Свинг, являясь главой Международной организации по миграции, предлагает решать миграционный кризис в Европе только политическими методами, а основными причинами кризиса выделяет существующие конфликты на Ближнем Востоке, а также неравенство по линии Север-Юг. Пока не будут разрешены эти конфликты, людьми будет продолжать двигаться желание найти лучшую жизнь, которая, как им кажется, откроется для них в Европе [23].

Подводя итог, необходимо выделить *основные шаги, которые должен предпринять ЕС для уменьшения миграционного кризиса в ближайшем будущем:*

- несмотря на то, что африканские страны выступают против размещения на их территории регистрационных центров для беженцев, это могло бы стать одной из составляющих решения проблем миграционного кризиса, с которым столкнулась Европа;
- необходимо быстрое реагирование на большие потоки беженцев, странам Европы следует быстрее решать вопрос о том, кто должен уехать, а кто должен остаться. За период сентябрь-октябрь 2015 года за пределы Европейского союза было выслано всего 569 мигрантов, а 30 сентября поступило за один день 9 тысяч новых мигрантов [9];
- странам Европейского союза необходимо провести ряд реформ в области предоставления убежища мигрантам и беженцам;
- следует проводить больше информационных компаний, которые бы разъясняли мигрантам реальную ситуацию в Европе;
- необходимо оказывать невоенную поддержку в решении конфликтных вопросов на территории Африки и Ближнего Востока;
- необходимо содействовать мерам по борьбе с новыми угрозами безопасности, такими, как терроризм, религиозный экстремизм и сепаратизм;
- уменьшить пособия, которые выдаются мигрантам, чтобы, с одной стороны, стимулировать их желание побыстрее интегрироваться в европейское общество, а с другой стороны, остановить потоки потенциальных мигрантов в Европу.

Президент Швейцарии Симонетта Соммаруга считает, что успех разрешения миграционного кризиса лежит в координации действий между странами Европы, частичного отказа от своих национальных интересов во имя мира и стабильности [24].

Таким образом, миграционный кризис, с которым столкнулись европейские страны на современном этапе, является самым масштабным со времен Второй Мировой войны. В ближайшей перспективе решить полностью вопрос с мигрантами странам Европы не удастся, но европейские страны уже сейчас понимают, что должны действовать сообща и предпринимают верные шаги на пути к решению возникающих проблем. Единственным ключом устранения первопричин миграционного кризиса, а значит и самого кризиса, является урегулирование ситуации в Сирии, Ливии, Ираке, Афганистане, Эритрее и других государствах, которое, однако, в ближайшее десятилетие не представляется возможным.

Глава 3. УКРАИНСКИЙ МИГРАЦИОННЫЙ КРИЗИС 2022: ДИНАМИКА, МАСШТАБЫ, ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ ЕС

- 3.1. Первый этап кризиса**
- 3.2. Регулирование миграции Европейским Союзом: прием беженцев**
- 3.3. Миграционная политика ЕС. Что изменится в 2024-2025 гг.?**

3.1. Первый этап кризиса

24 февраля 2022 года начался крупнейший миграционный кризис в мире со времен Второй мировой войны. До него самой массовой миграцией считалось перемещение населения из-за изменения восточных границ Германии после 1945 г., охватившее около 17 млн чел. [1, с. 114]. В ходе украинского миграционного кризиса, по данным УВКБ ООН по делам беженцев, на середину июля 2023 г. было зафиксировано более 8 млн. беженцев [2]. Их количество оказалось в несколько раз больше, чем в период европейского миграционного кризиса 2015 г., когда в страны ЕС за сравнительно небольшой промежуток времени нелегально прибыли 1,2 млн мигрантов из стран Ближнего Востока и Африки [3, с. 4.]. Тем самым украинский кризис стал крупнейшим перемещением населения за последние 75 лет.

Миграционные потоки с территории Украины оказали сильное воздействие на все расположенные в непосредственной близости от нее страны. Во многих из них, особенно там, где и до войны украинская диаспора была одной из самых больших – Польше, Чехии, Словакии, государствах Прибалтики, – выходцы с Украины стали самым многочисленным национальным меньшинством, оказывая существенное влияние на демографическую и этническую ситуацию. На демографию самой Украины массовая эмиграция оказала катастрофическое воздействие, вызвав резкое сокращение численности населения, особенно детей, молодежи и возрастных групп, которые находятся в трудоспособном возрасте. Сокращение населения Украины вследствие массовой эмиграции и

присоединения четырех юго-восточных регионов к России и оказалось, по-видимому, одним из самых масштабных в европейской истории новейшего времени.

Через два года, 24 февраля 2024 года, за границей, преимущественно в Европе, проживают около шести с половиной миллионов украинцев, еще 3,7 миллиона имеют статус внутренне перемещенных лиц.

Только за первую неделю полномасштабной войны Украину покинул миллион человек. Сначала большинство остается в соседних странах – Словакии, Венгрии, Румынии, Молдове, а больше всего – в Польше. По данным Управления Верховного комиссара по делам беженцев ООН (УВКБ ООН), в Польше по состоянию на 2 марта 2022 года останавливаются почти 550 тысяч украинцев. 88 тысяч – движутся дальше [4].

На 1 апреля 2022 г., по данным ООН, в границах с Украиной страны прибыло 4 млн 465 тыс. беженцев. Численность населения Украины на 1 января 2022 г. оценивалась украинским статистическим ведомством в 34,5 млн человек. Следовательно, в течение первых пяти недель развития миграционного кризиса эмигрировало около 13 % населения, или каждый восьмой житель Украины [5].

Еще более масштабным оказался внутренний миграционный кризис. По данным УВКБ ООН по делам беженцев, 6,5 млн. жителей Украины бежали от военных действий, не пересекая при этом границы с иностранными государствами, и стали внутренне перемещенными лицами. Эмиграции военнообязанного населения – мужчин в возрасте от 18 до 60 лет – препятствовал запрет на их выезд за рубеж, введенный украинскими властями 24 февраля 2022 г. В регионах Западной и правобережной части Центральной Украины, где оказалось большинство внутренне перемещенных лиц, весной 2022 г. возник еще один кризис беженцев. Около 13 млн чел., по оценкам ООН, находились в пострадавших от боевых действий районах, которые они не могли покинуть из-за угроз безопасности или разрушенной в ходе ведения боев транспортной инфраструктуры.

Большинство украинских беженцев на первом этапе миграционного кризиса пересекли западную границу Украины и оказались в приграничных странах Восточной Европы, откуда часть из них транзитом направилась далее. Из 4,5 млн беженцев в течение конца-февраля – марта 2022 г. 2 млн 405,7 тыс. (53,4 %) пересекли границу с Польшей. Второе место по количеству прибывших беженцев заняла Румыния, на территории которой оказалось 626,9 тыс. человек (14,1 %). В четырех остальных

граничащих с Украиной странах число беженцев колебалось в пределах 350–400 тыс. В Молдавию прибыли 391,6 тыс. (8,8 %), Венгрию – 380 тыс. (8,5 %), Россию – 350,6 тыс. (7,9 %), в Словакию – 350 тыс. (6,6 %) [6].

По состоянию на февраль 2024 года, статистика по беженцам с Украины в Европе (24 февраля 2022 - 16 апреля 2024 года) выглядит следующим образом.

- Больше чем 4.2 млн. регистраций для временной защиты в ЕС
- Почти треть населения Украины остаётся перемещённой: во всём мире насчитывается 6,3 млн украинских беженцев, в основном сосредоточенных в Европе, 62% из них – женщины
- 868 613 украинских учеников уже интегрированы в национальные школьные системы стран ЕС
- 49 520 заявлений о предоставлении убежища украинскими гражданами в ЕС (рисунок 1)

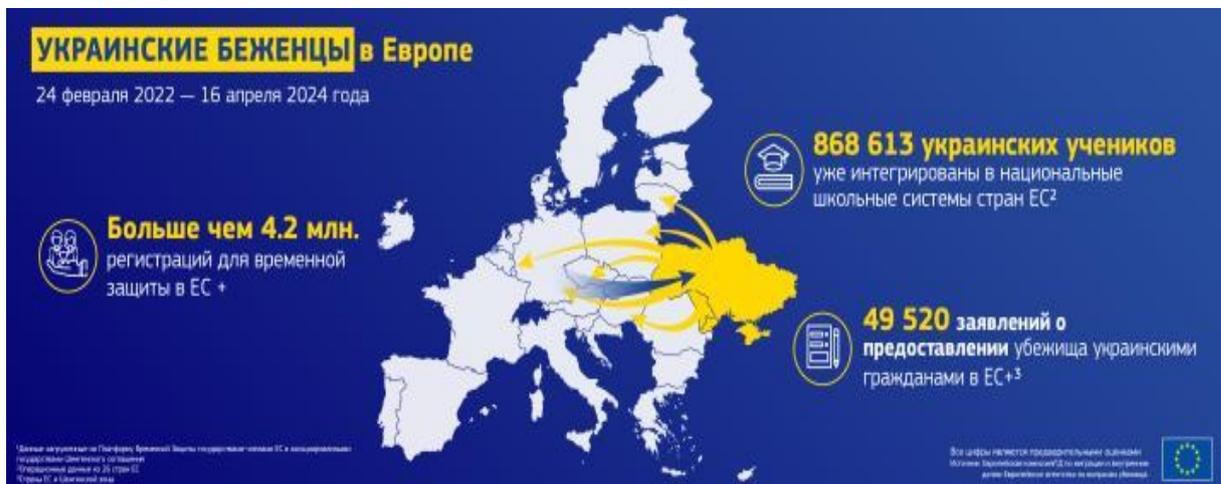


Рисунок 1 - Данные по украинским беженцам в Европе¹

В целом количество трудоустроенных украинцев растет – в марте 2023-го более миллиона беженцев в ЕС уже имели работу. К октябрю их количество увеличивается почти вдвое. Наибольший показатель – почти 70% трудоустроенных украинцев – в Польше. По словам еврокомиссара по вопросам занятости и социальных прав Николя Шмита, украинцы "помогли уменьшить дефицит рабочей силы в ЕС".

В 2024 году в Европе проживает шесть миллионов украинских беженцев. Больше всего – в Германии, 1,14 миллиона (правда, Евростат называет даже большую цифру – 1,23 миллиона) [7].

¹ Источник: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/migration-management/migration-management-welcoming-refugees-ukraine_ru

3.2. Регулирование миграции Европейским Союзом: прием беженцев

После военного вторжения России в Украину 24 февраля 2022 года ЕС отреагировал неотлагательно и проявил солидарность в действии, поддерживая людей, нуждающихся в помощи. Это включало в себя непосредственную гуманитарную помощь, чрезвычайную гражданскую помощь, поддержку на границе, а также предоставление защиты лицам, спасающимся от войны.

Впервые в своей истории Европейский союз ввел в действие **Директиву о временной защите**, установившую правовые нормы, позволяющие регулировать массовое прибытие людей. Параллельно с этим Европейская комиссия оперативно приступила к координации со странами ЕС в целях сбора информации о ситуации на местах и предотвращения торговли людьми.

Директива о временной защите для беженцев из Украины была задействована в ЕС через несколько дней после российского вторжения в страну. Система была разработана после войн на Балканах в 1990-х и начале 2000-х.

Директива от 20 июля 2001 г. о «минимальных стандартах предоставления временной защиты в случае массового притока перемещённых лиц» была разработана в условиях массового приезда беженцев из бывшей Югославии в Германию в 1999 г. Статус временной защиты предоставляется претенденту незамедлительно на 6 месяцев с возможностью продления несколько раз в течение трёх лет в исключительных случаях, когда «существует риск того, что система предоставления убежища государств-членов не справится с наплывом без последствий, которые препятствуют ее надлежащему функционированию» [8].

Директива вводится в действие по инициативе Комиссии или по запросу государства-члена и принимается квалифицированным большинством голосов в Совете ЕС. Европейский парламент должен быть проинформирован о решении Совета, в котором подтверждается факт массового притока перемещённых лиц и учитываются возможности государства-члена по приёму, о которых они должны уведомить Совет заранее.

Получившим временную защиту без промедления предоставляется социально-финансовая помощь, вид на жительство, они могут свободно передвигаться в пределах Шенгенской зоны, наделяются правом работать, возможностью пройти профессиональную подготовку, воспользоваться

медицинским обслуживанием, а дети получают доступ к системе образования в государствах-членах. Статус временной защиты позволяет его обладателю находиться в Евросоюзе в течение всего периода действия директивы и подать заявление о предоставлении убежища [9]. Ее цель - не допустить перегрузки систем предоставления убежища при массовом притоке беженцев на территорию ЕС. Фактически люди, бегущие от войны, получают вид на жительство быстро и без бюрократических процедур.

К началу марта, по данным УВКБ ООН, Украину покинули более 1 млн человек, их приняли пять стран ЕС, больше других – Польша [10]. Подобная статистика, свидетельствующая о масштабном миграционном притоке в ЕС, дала основание Совету в составе министров внутренних дел по запросу Комиссии 3 марта единогласно принять Решение об активации директивы, которая вступила в силу после опубликования в Официальном журнале ЕС 4 марта [11]. Кроме того, Комиссия обосновала введение в действие временной защиты тем фактом, что люди прибывают из одного региона, в отличие от «смешанных потоков», наблюдавшихся в 2015 г. Однако, вопреки предложению Комиссии о введении трёхлетнего периода «временной защиты», государства-члены одобрили продление статуса всего до двух лет. Отдельно министры согласовали механизмы репатриации в страну происхождения студентов, прибывших в ЕС в числе перемещённых лиц.

Приветствуя единогласное решение о введении директивы в действие, Комиссия всё же вынуждена была напомнить государствам-членам о «вызовах» миллионного миграционного притока. Так, министрам оказалось значительно труднее достигнуть согласия относительно статуса граждан третьих стран, бежавших с Украины в Евросоюз. Некоторые государства, в первых рядах Польша, настаивали на применении временной защиты лишь к людям с украинскими паспортами. Председательствующей Франции удалось привести Совет к компромиссу, в соответствии с которым граждане третьих стран получили возможность претендовать на национальную, но не на европейскую временную защиту. С другой стороны, Польша и другие близкие к Украине страны поначалу решили не обращаться за помощью к своим партнёрам по приёму и расселению беженцев, чем их весьма озадачили.

В ходе саммита 24 марта в Брюсселе лидеры ЕС согласовали дальнейшие меры по приёму беженцев с Украины, которых к этому времени насчитывалось уже 3,7 млн [12], и призвали Комиссию обеспечить своевременное поступление выделенных для этих целей средств. Главы государств и правительств вынуждены были признать, что новый кризис «представляет серьёзную проблему для

инфраструктуры и общественных услуг» государств-членов, особенно граничащих с Украиной, поэтому попросили Комиссию поработать над «дополнительными предложениями» для усиления их финансовой поддержки [13].

В организацию приёма беженцев включилось и Агентство береговой и сухопутной охраны (Фронтекс), развернув свои подразделения на границах ЕС с Украиной, Молдавией и Белоруссией. На границу с Украиной, в Словакию и Польшу направил своих сотрудников Европол.

Памятуя уроки предыдущего миграционного кризиса, государства-члены начали согласовывать приём и транспортировку беженцев. Комиссия высказала намерение выступить координатором этого процесса на основе «Платформы солидарности», а также предложить меры для упорядочения регистрации, осуществляемой в национальных базах данных. В рамках «Платформы солидарности» разрабатываются стандартные операционные процедуры (СОП) для идентификации, получивших временную защиту, распределения и доставки их в государства-члены.

Министры внутренних дел ЕС в Брюсселе в рамках заседания Совета 28 марта утвердили разработанный Комиссией «План действий из 10 пунктов», в который вошли предложения по координации действий государств-членов. По представлению Комиссии Совет намеревается решить серьёзную проблему – отсутствие доступа к национальным данным о числе прибывших в ЕС, что неминуемо приводит к путанице и дублированию в предоставлении временной защиты. Выходом из создавшейся ситуации могла бы стать общеевропейская «регистрационная платформа», которую предложено разработать с привлечением агентства EuLISA, координирующего работу информационных систем ЕС.

Много внимания в Плане действий, равно как и в составленном Комиссией «Оперативном руководстве по выполнению Директивы о временной защите» [14] уделено противодействию торговле людьми. Комиссия и Совет опасаются, что преступные группы могут воспользоваться уязвимостью прибывших женщин и детей для сексуальной или трудовой эксплуатации. Государствам-членам настоятельно рекомендуется принять надлежащие превентивные меры: в пунктах пересечения границы и местах размещения предоставить информацию о рисках торговли людьми на языке, понятном людям, покидающим Украину; для несовершеннолетних детей без сопровождения взрослых сделать это в удобной и соответствующей возрасту форме.

В конце сентября министры внутренних дел стран ЕС по предложению Еврокомиссии продлили срок действия директивы до марта 2025 года.

План по обеспечению готовности к миграции и кризисным ситуациям [15]

С момента российского вторжения в Украину Европейская комиссия координировала ответные действия ЕС в рамках Плана ЕС по обеспечению готовности к миграции и кризисным ситуациям¹.

План по обеспечению готовности к миграции и кризисным ситуациям создает оперативную основу для гарантирования:

- ситуативной осведомленности и повышенной готовности,
- эффективного управления и своевременного реагирования.

В сотрудничестве с государствами-членами и учреждениями ЕС, упомянутый план активно участвует в сборе и представлении информации о последних событиях. Информация собирается и распространяется для более эффективного регулирования миграции.

Пограничный контроль

Чтобы помочь пограничным службам стран ЕС эффективно контролировать прибытие на границы с Украиной, сократив при этом время ожидания, но сохраняя высокий уровень безопасности, Комиссия издала 2 марта 2022 года Руководящие принципы относительно контроля внешних границ². Руководящие принципы включают положения, касающиеся:

- упрощения пограничного контроля на границах ЕС с Украиной
- гибкости в отношении условий въезда
- разрешения пересечения на временных пограничных пунктах за пределами официальных пунктов пересечения границы
- упрощённого доступа для спасательных служб и гуманитарной помощи
- личных вещей и домашних животных

В руководящих принципах странам ЕС настоятельно рекомендуется прибегать к поддержке агентств ЕС: Frontex способно помочь с проверкой личности и регистрацией прибывающих людей, а Европол может привлекать сотрудников,

¹ The EU's new plan to address irregular migration", *Geopolitical Intelligence Services*, <https://www.gisreportsonline.com/r/eu-plan-migration/>

² Commission Communication Providing operational guidelines for external border management to facilitate border crossings at the EU-Ukraine borders 2022/C 104 I/01 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOC_2022_104_I_0001&qid=1646422292305

предоставляющих поддержку странам ЕС во время вторичных проверок.

Учреждения ЕС играют ключевую роль в оказании помощи странам ЕС на местах в вопросах пограничного контроля, обмена информацией, регистрации предоставления убежища и предотвращения злоупотреблений со стороны преступных сетей уязвимыми группами населения.

3.3. Миграционная политика ЕС. Что изменится в 2024-2025 гг?

В вопросе миграции три самые крупные экономики ЕС-Германия, Франция и Италия политически движутся в одном направлении. Но на национальном уровне условия пребывания мигрантов и предоставления им убежища в этих странах сильно отличаются друг от друга.

Миграционное законодательство в Германии

В Федеральном ведомстве по делам миграции и беженцев (BAMF) исходили из того, что в 2023 году 350 тыс. из более одного миллиона соискателей убежища в ЕС подадут ходатайства о предоставлении статуса беженца в Германии. Кроме ищущих убежища, которые в основном прибыли из Сирии, Афганистана и Турции, в страну приехало более миллиона украинских беженцев, спасающихся от войны. Правящая коалиция отреагировала на ситуацию с мигрантами и беженцами принятием целого ряда законов.

Один из них - закон, облегчающий условия для мигрантов, которые живут в стране более пяти лет. Теперь у них появляется больше шансов на легальную работу в ФРГ и интеграцию. Другой принятый закон, напротив, регламентирует высылку нелегальных мигрантов на родину (Rückführungsverbesserungsgesetz) и позволяет ускорить процесс депортации в страны происхождения или в третьи страны тех, кому было отказано в предоставлении убежища в Германии. Согласно этому закону, в их жилье теперь может проводиться обыск, срок от уведомления о депортации до фактической депортации сокращается. А вот срок допустимого содержания под стражей человека, который должен быть депортирован, продлевается. Однако сейчас осуществить эти новшества на практике сложно. Из 50 тыс. лиц, которые должны быть депортированы из Германии, по данным министерства

внутренних дел ФРГ, удалось выдворить в первой половине 2023 года лишь 7900 человек.

Еще один законопроект предусматривает облегчение права получения гражданства в Германии. В случае его принятия в ФРГ будет разрешено иметь два гражданства. А срок ожидания для получения гражданства сократится с восьми до пяти лет. Если претендующий на гражданство ФРГ придерживается антисемитских или расистских взглядов, то это может стать причиной отказа в предоставлении гражданства.

Франция ужесточает миграционные законы

Французское Национальное собрание незадолго до Рождества благодаря голосам правопопулистской партии "Национальное объединение" приняло спорный миграционный закон. Председатель партии Марин Ле Пен заявила об идеологической победе своего политического курса, проводимого под лозунгом "Франция превыше всего".

Поддержка либерального президента Эмманюэля Макрона в парламенте не зависела от голосов правых популистов, но от консервативных республиканцев, которые, впрочем, проголосовали за ужесточение миграционных правил.

Теперь Макрон намерен предоставить закон на рассмотрение Конституционному совету. Новый документ предусматривает ускоренную депортацию нелегальных мигрантов, усложняет им доступ к социальным выплатам и ограничивает возможность для въезда в страну членов их семей. Иностранцы студенты, которые хотят учиться во Франции, теперь, согласно закону, должны будут предоставлять залог до того, как приехать на учебу. 70 процентов французов, по данным соцопросов, поддержали ужесточение миграционного законодательства.

Италия против наплыва нелегалов

Правопопулистская коалиция под руководством Джорджи Мелони, которая выиграла выборы в 2022 году, кроме прочего, благодаря обещаниям снизить число мигрантов, прибывающих в Италию, сейчас хочет продемонстрировать результаты. Так, была достигнута договоренность с ЕС и правительством Туниса о возможности депортации нелегалов, которая, впрочем, не была реализована. С Албанией премьер-министр Италии также подписала соглашение о том, что на территорию Албании будут перенесены из Италии два центра для беженцев на 3000 человек. Албания признана безопасной третьей страной для просителей убежища и ведет переговоры о вступлении в ЕС. Сейчас Верховный

суд Албании проверяет, насколько законной является сделка с Италией. Кроме того, Мелони дала указание армии построить лагеря для депортируемых в не самых густонаселенных регионах страны. Там мигранты, которых должны депортировать, могут находиться вместо 12 месяцев 18, в течение которых ведомства будут решать вопрос об их высылке.

Головное объединение европейских организаций, занимающихся беженцами ECRE, критикует в своем отчете власти Италии за то, что они усложняют и удлиняют процесс получения убежища. Просителям убежища приходится ждать месяцами необходимых административных процедур.

Многие мигранты не остаются в Италии и направляются дальше на север - в Германию и Австрию, чтобы просить убежища там, хотя согласно дублинским соглашениям, их должна принимать Италия, как первая страна ЕС, в которую они попадают. Тех мигрантов, которых Германия вновь отправляет в Италию, власти страны принимать отказываются.

Миграция и связанные с ней политические проблемы — один из главных пунктов повестки дня в Европе в преддверии выборов в Европейский парламент, которые пройдут летом 2024 года. В 2015 году нелегальный приток мигрантов в Европу, сопровождаемый участвовавшими террористическими атаками, заставил Европейский союз установить новые правила контроля над миграцией. Пакт о миграции и беженцах, призванный изменить облик миграционной политики Европы, был принят членами Европейского парламента в Брюсселе 10 апреля 2024 года.

Он направлен на создание механизма «принудительной солидарности». Пакт о миграции и беженцах вводит процесс проверки просителей убежища на границах Европейского союза. Первая страна въезда будет отвечать за направление мигрантов на стандартный или ускоренный процесс рассмотрения ходатайства о предоставлении убежища или за отклонение их ходатайства путем снятия отпечатков пальцев, фотографирования, проверки документов, удостоверяющих личность, и т. д.

Соглашение предусматривает создание закрытых центров вместимостью 30 000 мест для размещения мигрантов во время первичного контроля. Пакт направлен на создание механизма «принудительной солидарности» для более справедливого распределения беженцев в районы сосредоточения просителей убежища в странах Южной Европы и в другие европейские страны. Каждый год 30 000 беженцев будут «переселяться» в другую страну ЕС на время рассмотрения их заявлений. Страны, которые пойдут

против этого принципа, должны будут заплатить штраф в размере 20 000 евро за каждого беженца, получившего отказ.

По данным Агентства по оперативному сотрудничеству по управлению внешними границами государств-членов Европейского союза (Frontex), в 2023 году значительно увеличилось количество нелегальных пересечений границ Европы. По оценкам, в 2023 году на территорию ЕС нелегально проникли около 380 000 тысяч человек, при этом было заявлено более 1 миллиона запросов на предоставление убежища [16].

Новое положение о предоставлении убежища и управлении миграцией призвано более эффективно реагировать на сложные проблемы миграции и предоставления убежища в Европейском союзе (ЕС). Новый механизм солидарности вводится потому, что существующая система перегружает несколько стран-членов и считается несправедливой. Этот механизм призван разделить ответственность более справедливо.

Новые механизмы обеспечивают гибкость в поддержке обязательной солидарности, позволяя государствам-членам вносить взносы по своему усмотрению. Взносы могут принимать различные формы, такие как переселение, финансовая поддержка и альтернативные меры солидарности. В частности, переселение просителей убежища и лиц, находящихся под международной защитой, составляет основу солидарности между государствами-членами.

Например, государства-члены, испытывающие сильное миграционное давление на внешних границах ЕС, обязаны переселять просителей убежища в другие страны. В этом контексте минимальное ежегодное число переселений составляет 30 000. Кроме того, государства-члены при поддержке финансовых взносов и других мер солидарности должны более эффективно управлять потоками просителей убежища и мигрантов.

Эти новые механизмы представляют собой значительные изменения в политике ЕС в области предоставления убежища и миграции. В частности, важно укрепить солидарность между государствами-членами и более справедливо рассматривать заявления о предоставлении убежища. Однако для эффективной реализации этих положений и для того, чтобы ЕС успешно справлялся с кризисами в сфере предоставления убежища и миграции, необходимо укреплять сотрудничество и координацию между государствами-членами.

Последние изменения в миграционной политике ЕС и политике предоставления убежища стали предметом широких общественных дебатов по всей Европе. Недавний опрос Ipsos, в котором приняли

участие почти 26 000 респондентов из 18 стран-членов ЕС, позволил выяснить мнение европейской общественности о миграционной политике. Согласно результатам опроса, большинство европейцев негативно оценивают влияние миграционной политики ЕС и призывают к укреплению границ [17].

Опрос, проведенный перед выборами в Европейский парламент 6-9 июня 2024 года, показал, что 51 процент европейцев оценивает влияние миграционной политики блока как «негативное». При этом 16 процентов респондентов придерживаются «позитивной» точки зрения, а 32 процента не имеют ни позитивного, ни негативного мнения.

Если проанализировать результаты опроса по странам, то больше всего критикуют новую миграционную политику Франция (62%), Австрия (60%) и Венгрия (58%). Дания (26 %), Румыния (27 %) и Финляндия (32 %) выделяются как наименее критичные страны. Польша (86 %), Болгария (83 %) и Финляндия (83 %) в наибольшей степени поддерживают план действий [17].

Наиболее резкая критика нового миграционного плана исходит от сторонников ультраправой партии «Идентичность и демократия» (78%) и правых европейских консерваторов и реформистов (65%). Наибольшую поддержку оказывают левые группы (55 %).

Глава 4. МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В ОТНОШЕНИИ БЕЖЕНЦЕВ

- 4.1. Проблемы интеграции беженцев в странах Европейского Союза**
- 4.2. Влияние беженцев на распространение экстремизма и рост ксенофобских настроений в Европе**
- 4.3. Организационно-правовые механизмы управления миграционными потоками**
- 4.4. Концепция мультикультурализма как основа миграционной политики ЕС в 21 веке.**

4.1 Проблемы интеграции беженцев в странах Европейского Союза

Мобильность людей в той или иной степени и по разным причинам является неотъемлемой чертой XXI века для Европы и мира. После увеличения числа прибывающих в Европу граждан третьих стран в последние годы интеграция стала решающим вопросом. Однако уровень опыта в вопросах интеграции сильно различается в разных странах ЕС.

Прием беженцев, спасающихся от войны или подвергающих опасности свою жизнь в своей стране, считается сложным процессом. Спасаясь бегством, беженцы покидают свою родину, где они разделяют свои национальные, культурные и религиозные корни, в страну с другой культурой, религией и образом жизни. Если рассматривать на примере Европы, то по статистике в тройку лидеров по количеству беженцев входят страны Ближнего Востока (Сирия) и страны Южной Азии (Афганистан). Важно отметить, что беженцы сталкиваются со многими трудностями: помимо бегства в борьбе за жизнь, им приходится адаптироваться к культуре поведения принимающей страны, которая сильно отличается от прежней.

Перемещение людей между государствами, будь то беженцы или мигранты, происходит в контексте, в котором суверенитет

остаётся важным, и, в частности тот аспект суверенной компетенции, который даёт государству право осуществлять *prima facie* исключительную юрисдикцию над своей территорией и решать, кто из не-граждан разрешается въезжать и оставаться, а гражданам отказано во въезде и требуется или принуждается покинуть страну [1]. Как и любая суверенная власть, эта компетенция должна осуществляться в рамках и в соответствии с законом, а право государства контролировать допуск неграждан подлежит определенным четко определенным исключениям, среди прочего, в пользу тех, кто ищет убежища. Более того, государство, которое стремится осуществлять миграционный контроль за пределами своей территории, например, посредством физического перехвата, пресечения и возвращения лиц, ищущих убежища, и вынужденных мигрантов, также может нести ответственность за действия, которые нарушают те его международные обязательства, которые применяются за пределами своей территории.

Процесс приема беженцев сложный. Группы людей, борющихся за свою жизнь, спасающихся от войны и конфликтов в своих странах, покидают свои дома, свои семьи и свою родину. Для беженцев это огромная психологическая нагрузка: смена страны проживания, борьба за жизнь, ожидание окончания войны, которой неизвестно, будет ли конец, смена обстановки, культуры поведения, акклиматизация и адаптация.

Несмотря на предпринятые усилия и наблюдаемые улучшения, остаётся множество проблем, и большая часть потенциала, который приносят с собой граждане третьих стран, остаётся неиспользованной. В ЕС граждане третьих стран по-прежнему живут хуже, чем граждане ЕС, в сфере трудоустройства, образования и социальной интеграции. Это означает, что ЕС необходимо активизировать поддержку разработки эффективных интеграционных стратегий.

Обеспечение того, чтобы все те, кто по праву находится в ЕС, независимо от продолжительности их пребывания, могли участвовать и вносить свой вклад, является ключом к благополучию, процветанию и сплоченности европейских обществ. Во времена, когда растёт дискриминация, предрассудки, расизм и ксенофобия, существуют юридические, моральные и экономические императивы для защиты фундаментальных прав, ценностей и свобод ЕС и работы для более сплоченного общества.

Сегодня в ЕС на законных основаниях проживают около 20 миллионов граждан третьих стран [2]. Они составляют более четырех процентов от общей численности населения. Факты показывают, что мигранты непропорционально страдают от

неблагоприятных последствий с точки зрения образования, трудоустройства и доступа к базовым услугам, таким как здравоохранение и достойное жилье. Сорок процентов работодателей в ЕС сообщают о трудностях с поиском сотрудников с необходимыми навыками. В Европе также стареет население. Миграция и успешная интеграция граждан третьих стран могут смягчить эти последствия и помочь сохранить конкурентоспособность экономики ЕС.

Хотя компетенция по интеграции лежит в первую очередь на отдельных странах, ЕС может принимать меры по предоставлению стимулов и поддержки членам ЕС для содействия интеграции граждан третьих стран, законно проживающих на их территории. Многие страны ЕС в настоящее время сталкиваются с аналогичными проблемами, и ЕС играет важную роль в поддержке, стимулировании и координации действий и политики в области интеграции.

Действия ЕС основаны на «многостороннем» подходе с участием всех соответствующих партнеров [3]. Комиссия стремится работать не только с национальными властями, но также с местными и региональными властями по вопросам интеграции. Муниципалитеты и регионы играют чрезвычайно важную роль в интеграции, поскольку они реализуют политику на местах и предоставляют базовые, необходимые услуги, такие как жилье и образование.

Роль ЕС заключается в координации действий, чтобы помочь государствам-членам эффективно реагировать на различные проблемы интеграции, объединяя политиков национального и местного уровня в области здравоохранения, жилья и образования для обмена опытом и содействия взаимному обучению.

Интеграция беженцев представляет собой динамичный и многогранный двусторонний процесс, который требует усилий всех заинтересованных сторон, включая готовность беженцев адаптироваться к принимающему обществу без необходимости отказываться от своей собственной культурной идентичности, а также соответствующую готовность со стороны беженцев. участие принимающих сообществ и государственных учреждений для приема беженцев и удовлетворения потребностей разнообразного населения. Процесс интеграции является сложным и постепенным и включает в себя отдельные, но взаимосвязанные юридические, экономические, социальные и культурные аспекты, каждый из которых важен для способности беженцев успешно интегрироваться в качестве полноценных членов общества.

Хотя политика интеграции иммигрантов подпадает под юрисдикцию государств-членов и, следовательно, является национальной компетенцией, существует ряд мер ЕС, начиная с Лиссабонского договора в 2007 году, которые поддерживают мандат ЕС «обеспечивать стимулы и поддержку действий государств-членов ЕС» с целью содействия интеграции граждан третьих стран». Периодически «ЕС устанавливает приоритеты и цели для реализации политики ЕС, законодательных предложений и возможностей финансирования после Амстердамского договора 1999 года». Тем не менее, только в 2003 году (Европейское сообщение по иммиграции, интеграции и занятости) Европейская комиссия сформировала более всеобъемлющий взгляд на интеграционную политику. Важным отличием от предыдущего подхода было то, что интеграция определялась как «двусторонний процесс, основанный на взаимности прав и обязанностей граждан третьих стран и принимающих обществ» и что целью было «полное участие» иммигрантов. После этого Общие основные принципы (СВР) 2004 года стали первым шагом к созданию общей структуры, «которая будет направлять большинство действий ЕС в области интеграции» [4, с. 51]. С увеличением числа беженцев, прибывающих в Европу в последние годы, интеграция стала критически важным вопросом (рисунок 1).

Однако уровень опыта интеграции в странах ЕС сильно различается. Таким образом, ЕС реализовал многочисленные планы действий по интеграции. На основе прошлых успешных планов действий и отслеживания прогресса по сравнению с предыдущими периодами работы новые планы действий разрабатываются в обновленной форме после всех анализов и записей. Например, с учетом плана действий на 2016 год был составлен план действий на период 2021 – 2017 годов. Важно отметить, что при мониторинге результатов предыдущих планов произошли заметные изменения и улучшения в политике интеграция беженцев в ЕС.

В целом, четкая политика интеграции мигрантов в ЕС была и остается направлена на интеграцию мигрантов из «третьих стран», которые считаются нуждающимися в интеграции, в то время как граждане ЕС, мигрировавшие из своей страны в другую страну ЕС, страны в основном рассматриваются не как «вызов» (то есть «проблема»), а как «интегрированные по умолчанию». Хотя эти категоризации изменились с появлением некоторых новых политических исследований в области образования и рекомендаций для детей-мигрантов, они представляют собой важную основу для понимания целей и масштабов интеграционной политики. Это

особенно верно, учитывая ограничительный ход политики ЕС и стран-членов в области миграции в последние десятилетия, а также учитывая тот факт, что (интеграционная) политика всегда зависит от определений и категоризации того, кто разыскивается, а кто нежелательны, кто нуждается в интеграции, а кто нет, и, следовательно, создают целевые группы, которые могут вызвать дополнительную дискриминацию [5].

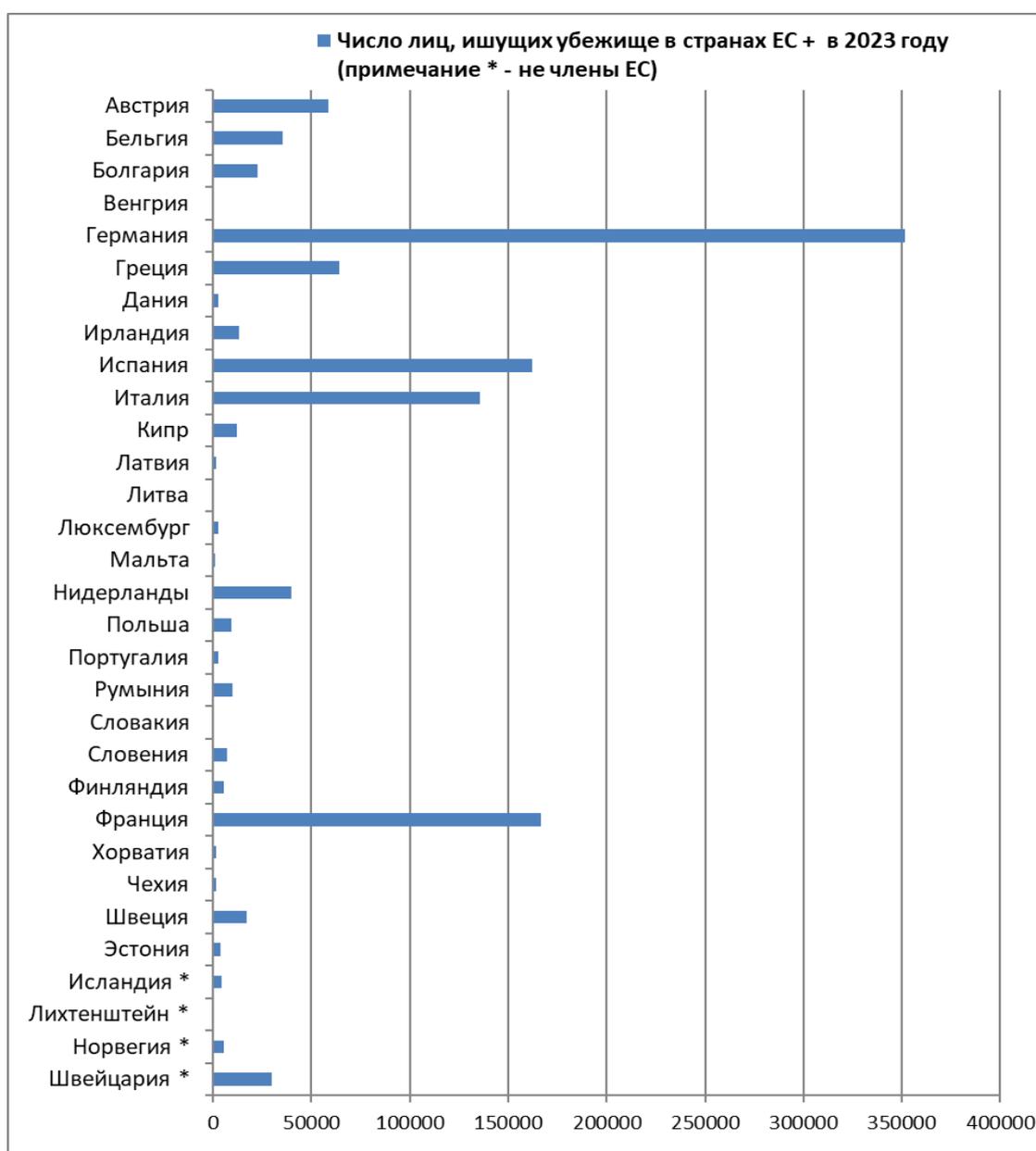


Рисунок 1 – Число лиц, ищущих убежище в странах ЕС+ в 2023 году

Примечание: составлено автором

Мигранты из новых государств-членов ЕС также могут столкнуться с крайне национализированными требованиями интеграции или даже быть отнесены к категории нежелательных лиц, как показали самые крайние и жестокие примеры обращения с цыганскими иммигрантами из Болгарии и Румынии во Франции [5].

Официальный веб-сайт ЕС по интеграции (The European Web Site on Integration), который был создан в 2009 году и в настоящее время содержит краткий обзор прошлой и нынешней политики, а также информацию о текущих действиях в этой сфере, предлагает периодизацию интеграционной политики ЕС, включающую четыре основных фазы:

1) 1999-2004 гг. (называемый «Генезис общей политики») от Амстердамского договора 1999 года до Декларации Тампере в 2004 году, в которой государства-члены согласились, что целью такой политики должно быть предоставление гражданам третьих стран прав и обязанностей, сопоставимых с правами и обязанностями граждан ЕС;

2) 2005-2010 гг. (так называемый «Обмен знаниями»), из Общей программы интеграции ЕС в 2005 году (в которой стратегия основных рамок для «согласованного подхода ЕС» и реализации политики интеграции ЕС была построена с помощью серии вспомогательных механизмов и инструментов ЕС для содействия интеграции и облегчения обменов между участниками интеграции) до 2010 года;

3) 2011-2015 (называемый «Финансирование интеграции»), из обновленной Европейской программы интеграции граждан третьих стран, принятой в 2011 году (которая сосредоточена на расширении экономического, социального, культурного и политического участия мигрантов и борьбе с дискриминацией). Кроме того, эта инициатива исследовала меры, принимаемые до прибытия, и роль стран происхождения в интеграции, а это означает, что она добавила третьего ключевого участника в процесс интеграции мигрантов и таким образом определил его как «трехсторонний процесс»;

4) С 2016 года по сей день (так называемый «Целостный подход»): начиная с Плана действий 2016 года упор делается на преимущества большего разнообразия, которые могут быть реализованы только в том случае, если интеграция станет двусторонним процессом. Такой процесс предполагает изменения в принимающих обществах ЕС и их институтах.

Таким образом, успешная интеграция требует значимого взаимодействия между мигрантами и принимающим обществом, а это означает, что интеграцию следует рассматривать как двусторонний процесс (План действий граждан третьих стран,

2016). Фактически План действий включает «предварительные меры» и, следовательно, рассматривает интеграцию как «трехсторонний процесс». Область образования представляет собой важную основу политики и действий, направленных на интеграцию детей-мигрантов, а также в области социальной интеграции, здравоохранения и т. д., опираясь при этом на несколько политик, ресурсов, финансирования и сетей [5].

В течение этих периодов Министерство юстиции и внутренние дела (совместно с Советом министров) разработали три пятилетние программы, в которых сформулированы политические цели и приоритеты на этот период. Это были Программа Тампере (1999-2004 гг.), Гаагская программа (2005-2010 гг.) и Стокгольмская программа (2010-2014 гг.). Программа Тампере была сосредоточена на борьбе с культурной, экономической и социальной дискриминацией с целью достижения более энергичной интеграционной политики, которая поставила бы права и обязанности граждан третьих стран (TCN) на один уровень с правами граждан ЕС. Это включало право на образование.

Гаагская программа, инициированная после событий 11 сентября и террористических атак 2004 года в Мадриде, была сосредоточена на пограничном контроле и нелегальной миграции в целях обеспечения безопасности. Чтобы достичь своих целей по сплочению и стабильности посредством интеграции, программа просила государства-члены создать равные возможности для граждан третьих стран, чтобы они могли полностью участвовать в жизни общества. Программа рассматривала интеграцию как двусторонний процесс между мигрантами и субъектами в стране миграции, который достигал образования и трудоустройства. В плане действий Комиссии 2005 года интеграция определялась как максимизация положительного воздействия миграции на общество и экономику, а также предотвращение изоляции и социальной изоляции сообществ мигрантов. В ходе Гаагской программы Совет разработал набор из одиннадцати общих основных принципов политики интеграции иммигрантов в Европейском Союзе (2005 г.) [6].

Наконец, Стокгольмская программа призвала к консолидации и лучшей оценке, реализации и обеспечению соблюдения существующего законодательства. Он сосредоточился на потребностях экономического рынка и циркулярной миграции, поскольку он отреагировал на экономический кризис. Программа не отдавала приоритет интеграции, но определяла интеграцию как имеющую в своей основе права, обязанности и возможности, а также как область политики, которая должна существовать в

координации с другими смежными областями, такими как образование, занятость и социальная интеграция. План действий 2010 года, разработанный в рамках программы, рассматривал новые возможности, возникшие после подписания Лиссабонского договора. Он призвал к тому, чтобы миграционная политика ЕС была сосредоточена на солидарности и ответственности, а также призвала к гибкости и сосредоточению внимания на достижении единого уровня прав и обязанностей, сопоставимого с правами и обязанностями граждан ЕС. Такие обязательства включали ответственность мигрантов за собственную интеграцию.

Реализация Плана действий по интеграции на 2016 год. В июне 2016 года Европейская комиссия представила План действий по интеграции граждан третьих стран, в котором изложены 50 действий по поддержке государств-членов и других субъектов в их усилиях по содействию интеграции мигрантов. Помимо пяти ключевых тематических областей, дальнейшие предложения направлены на улучшение координации, использования финансирования и мониторинга.

Принимая во внимание анализ миграции в этом исследовании, важно сказать, что ЕС имел большой опыт приема беженцев и мигрантов, особенно в 2015-2016 годах, когда они столкнулись с огромным притоком беженцев и с тех пор выполнили многочисленные директивы, чтобы работать коллективно и помогать людям найти приют. Как мы видим по украинским беженцам, они извлекли уроки из ошибок прошлых лет и учли все потоки. ЕС все еще продолжает сталкиваться с проблемой беженцев, и важно отметить, что миграция вышла на передний план глобальной политической повестки дня. Международная миграция сопровождала человечество на протяжении всей истории. Особенность современного этапа состоит в том, что этот процесс стал в строгом смысле глобальным.

Очевидно, что из года в год количество беженцев и лиц, ищущих убежища, только увеличивается. К сожалению, «старые» войны не заканчиваются, когда начинаются новые войны, и это приводит к новым потокам беженцев. ЕС, противодействуя неконтролируемому потоку беженцев, разрабатывает свою миграционную политику, основываясь на своем прошлом опыте. Несмотря на опасность приема беженцев, опасаящихся терроризма и международной преступности, ЕС склонен предлагать свою помощь.

Действия до прибытия мигранта или беженца в государство-член ЕС могут значительно ускорить и улучшить интеграцию. Для вновь прибывшего базовый уровень понимания нового дома, его

языка, культуры и людей до отъезда может обеспечить реалистичные ожидания и быструю интеграцию. Для принимающих сообществ меры, принимаемые до прибытия, могут способствовать преодолению предрассудков и формированию доброжелательного отношения. Ни один пункт Плана действий до сих пор не реализован. Образование и профессиональная подготовка являются одними из самых мощных инструментов интеграции. Знание языка, приобретение базовых навыков и понимание законов, культуры и ценностей принимающего общества являются основой для дальнейшего обучения и воротами к трудоустройству и социальной интеграции. Оснащение преподавателей необходимыми навыками для предотвращения образовательной сегрегации и использования образования в качестве основного инструмента интеграции семей и детей из третьих стран также является основой социальной интеграции. Занятость является основной частью процесса интеграции. Содействие интеграции на рынок труда посредством трудоустройства или профессионального обучения является взаимовыгодным начинанием для мигрантов и принимающих стран. Для мигрантов поиск работы имеет основополагающее значение, чтобы стать частью экономической и социальной жизни принимающей страны. Их интеграция на рынке труда также может помочь удовлетворить растущие потребности в конкретных навыках в ЕС и повысить устойчивость систем социального обеспечения государств-членов.

Интеграция – это активная роль в местном, региональном и национальном сообществе, а политика интеграции – это развитие и поддержание реальных контактов между людьми. В этом контексте волонтерство, спортивные и культурные мероприятия могут быть особенно эффективными для содействия обменов между мигрантами и принимающими сообществами. Поэтому политика должна способствовать позитивному подходу к многообразию, обеспечивать равные права и свободы для всех и бороться с дискриминацией.

Европейская комиссия представила новый План действий ЕС по интеграции и инклюзивности (2021–2027). Ответственность за интеграционную политику лежит, прежде всего, на государствах-членах. Тем не менее, ЕС принял широкий спектр мер для стимулирования и поддержки национальных, а также региональных и местных властей и гражданского общества в их усилиях по продвижению интеграции. Текущий план действий предлагает конкретные действия, дает рекомендации и определяет финансирование инициатив, призванных обеспечить инклюзивность для всех.

Основные действия включают:

1) инклюзивное образование и обучение от раннего детства до высшего образования с упором на более легкое признание квалификаций и непрерывное изучение языка при поддержке фондов ЕС;

2) Улучшение возможностей трудоустройства и признания навыков, чтобы в полной мере оценить вклад сообществ мигрантов, и в частности женщин, и обеспечить им поддержку для полной реализации своего потенциала. ЕК будет работать с соответствующими заинтересованными сторонами для содействия интеграции на рынке труда, поддержки предпринимательства и облегчения признания и оценки навыков работодателями;

3) Содействие доступу к медицинским услугам, включая психиатрическую помощь, для людей из числа мигрантов. Помимо целевого финансирования ЕС, план действий направлен на то, чтобы обеспечить информирование людей об их правах, и признает конкретные проблемы, с которыми сталкиваются женщины, особенно во время и после беременности. План действий также помогает государствам-членам обмениваться передовым опытом;

4) Доступ к адекватному и доступному жилью, финансируемому через Европейский фонд регионального развития (ERDF), Европейский социальный фонд плюс (ESF+), Фонд убежища и миграции (AMF) и Invest EU, а также обмен опытом на местных и региональных уровень по борьбе с дискриминацией на рынке жилья и сегрегацией.

Таким образом, успешная интеграция требует значимого взаимодействия между мигрантами и принимающим обществом, а это означает, что интеграцию следует рассматривать как двусторонний процесс. Поэтому политика должна способствовать позитивному подходу к многообразию, обеспечивать равные права и свободы для всех и бороться с дискриминацией.

4.2 Влияние беженцев на распространение экстремизма и рост ксенофобских настроений в Европе

Беженцы, покидающие свою родину, оставляют не только страну, но и свои национальные, культурные и религиозные корни, переселяясь в страну с иной культурой, религией и образом жизни. Если посмотреть на пример Европы, то по статистике в тройку стран с наибольшим количеством беженцев входят страны Ближнего Востока (Сирия) и страны Южной Азии (Афганистан). Важно

отметить, что беженцы сталкиваются со многими трудностями: помимо побега в борьбе за жизнь, им приходится адаптироваться к поведенческой культуре принимающей страны, которая сильно отличается от предыдущей [5, с.150].

Как правило, экстремистские и террористические действия требуют организации и своей социальной базы, а также очага радикальных настроений. Зачастую это места недовольства, психологически подверженные насилию люди. В этом контексте лагеря беженцев являются небезопасными местами, поскольку они, как правило, недостаточно охраняются.

Лагеря беженцев часто являются синонимом страданий и отсутствия перспективы для тех, кому приходится ждать там перемен к лучшему. Как и тюрьмы, они могут стать рассадниками экстремизма и терроризма. Чуть более половины беженцев в мире моложе 18 лет. Молодые люди более склонны присоединиться к террористическим группам, чем пожилые люди. Бессрочное пребывание в таких лагерях открывает возможности для вербовки террористов и партизан.

Хотя лагеря беженцев обычно представляют собой закрытые территории вдали от населенных пунктов принимающих стран, некоторые из тех, кто был изгнан из своей страны по политическим мотивам, легально проживают в принимающих странах и образуют диаспоры, главным образом в городских районах. К ним присоединяются соотечественники, которые приезжают на Запад в качестве членов семьи (например, посредством договорных браков, позволяющих мигрировать на Запад), в качестве студентов или в каком-либо другом качестве.

Покидая страну происхождения, мигранты редко могут оставить позади свое прошлое. Вражда, которая привела к конфликту в родной стране, часто продолжается и в новой принимающей стране – конфликты как бы стали переносимыми. Например, многие индийцы и пакистанцы привезли с собой в Великобританию конфликт между своими родными странами. Когда британская колониальная держава покинула Индию в 1947/48 году, она организовала раздел, который привел к перемещению более 15 миллионов человек и привел к резне от одного до двух миллионов индийцев и пакистанцев, оставив травматические шрамы у людей на обеих сторонах Индии. Многие пакистанцы и индийцы, даже те, кто находится за границей, по-прежнему относятся друг к другу как к квазиврагам.

Когда лица, ищущие убежища, беженцы и другие мигранты в больших количествах достигают принимающей страны, иногда возникает местное ксенофобское сопротивление. Оно

осуществляется в двух направлениях: нацеливание на просителей убежища и экономических мигрантов, с одной стороны, и на либералов и социал-демократов, которые их приветствуют, с другой. Ксенофобское сопротивление экономическим мигрантам и просителям убежища в Европе в основном принимает форму поджогов центров убежища с помощью коктейлей Молотова. Нападения с применением зажигательных бомб и подобные им с применением железных стержней, топоров и песочных ножей имели место в Австрии, Болгарии, Дании, Финляндии, Франции, Германии, Греции, Латвии, Македонии, Нидерландах, Польше, Испании и Великобритании. В Швеции, которая только в 2015 году приняла более 160 000 просителей убежища (включая 35 000 несовершеннолетних без сопровождения взрослых), произошло около 50 нападений на просителей убежища – больше, чем в предыдущие годы вместе взятые [6].

Беженцы могут повлиять на распространение экстремизма и рост террористической угрозы двумя способами. Во-первых, их присутствие может сделать терроризм в ЕС менее дорогостоящим. Например, иностранные террористические организации могут использовать существующие миграционные сети и маршруты для доставки террористов (например, в виде «спящих ячеек») в зарубежные страны с небольшими затратами, что делает последующую террористическую деятельность этих боевиков более вероятной. Аналогичным образом, иностранные террористические организации потенциально могут опираться на существующие сообщества мигрантов в странах назначения, так называемые диаспоры.

Диаспоры можно рассматривать как сети, обеспечивающие своим членам социальные связи, обеспечивающие взаимную эмоциональную и социальную поддержку и укрепляющие общую идентичность. Террористические организации, связанные с этими диаспорами (например, из-за общей религиозной или этнической принадлежности), могут использовать эти ранее существовавшие сети в целях радикализации, вербовки, финансирования, сбора разведывательной информации и в качестве убежища. Это должно снизить операционные расходы террористических организаций и, таким образом, сделать терроризм – при прочих равных условиях – более вероятным.

Во-вторых, именно эти диаспоры и сообщества мигрантов также могут подвергаться дискриминации в странах назначения, например, в форме религиозной нетерпимости или исключения из рынка труда или политического представительства. Дискриминация является мощным предиктором терроризма. Это делает терроризм

более привлекательным вариантом за счет снижения его альтернативных издержек, например, поскольку возможности ненасильственного экономического или политического участия ограничены. Следовательно, поскольку миграция приводит к росту диаспор, она также может привести к росту недовольства (из-за дискриминации), которое может подпитывать террористическое насилие со стороны мигрантов.

Терроризм и экстремизм продолжают представлять серьезную угрозу общественной безопасности в Европейском Союзе (ЕС). В этом контексте ежегодный отчет Европола о ситуации и тенденциях терроризма в ЕС (Terrorism Situation and Trend Report – сокращенно TE-SAT) является важной частью усилий Европола в борьбе с терроризмом и экстремизмом и представляет собой общий обзор феномена терроризма в ЕС за определенный год. Борьба с терроризмом является главным приоритетом для ЕС и Европола, а это означает, что TE-SAT является одним из наиболее важных элементов стратегического анализа Европола. Он предлагает сотрудникам правоохранительных органов, политикам и широкой общественности факты и цифры о терроризме в ЕС, а также определяет развивающиеся тенденции в этой области преступности на основе информации, которую государства-члены предоставляют Европолу [7].

Мигранты могут быть не только виновниками терроризма; они также могут стать его жертвами. Коренное население может реагировать на (рост) иммиграции страхом и враждебностью. Например, мигранты могут восприниматься как конкуренты на рынке труда, бремя для внутренних систем социального обеспечения или угроза местной культурной самобытности. Применяя модель терроризма с рациональным выбором, приток мигрантов может сделать антииммигрантский терроризм более вероятным, потому что:

1) существует более широкий круг потенциальных целей (что снижает затраты на осуществление насилия против иммигрантов);

2) иммиграция может снизить альтернативные издержки насилия против иммигрантов для местных жителей принимающей страны (например, поскольку конкуренция на рынке труда вытесняет часть коренного населения).

Мигранты и беженцы также могут стать козлами отпущения, если они могут быть связаны (например, по религиозной или этнической принадлежности) с внешними террористическими угрозами, актуальными для коренного населения принимающей страны. Благодаря этим путям терроризм против некоренного населения может стать более вероятным по мере роста

иммиграции. Особенно это должно касаться правого терроризма, который обычно подогревается оголтелым национализмом и ксенофобией.

Главную озабоченность государств-членов вызывает джихадистский терроризм и тесно связанное с ним явление иностранных боевиков-террористов, которые путешествуют в зоны конфликтов и обратно. Недавние нападения в ЕС демонстрируют намерение и способность террористов-джихадистов нанести массовые жертвы городскому населению в попытке вызвать широко разрекламированный террор. Тщательно спланированные нападения продолжают демонстрировать повышенную угрозу ЕС со стороны экстремистского меньшинства, оперативно базирующегося на Ближнем Востоке, в сочетании с сетью людей, родившихся и выросших в ЕС, часто радикализировавшихся за короткий промежуток времени, которые доказали свою эффективность, желающие и способные выступать в качестве посредников и активных соучастников терроризма.

Государства-члены ЕС сообщили в общей сложности о 57 завершенных, неудавшихся и предотвращенных террористических атаках в 2020 году. Великобритания сообщила о 62 террористических инцидентах, а Швейцария сообщила о двух вероятных террористических атаках джихадистов. Число терактов в государствах-членах ЕС в 2020 году сопоставимо с 2019 годом (119, из них 64 в Великобритании), но снизилось по сравнению с 2018 годом (129, из них 60 в Великобритании) [8]. Всего в результате терактов в ЕС в 2020 году погиб 21 человек. Три человека погибли в Великобритании и один в Швейцарии. За исключением целенаправленного убийства школьного учителя во Франции, смертельные жертвы, судя по всему, были выбраны случайным образом и представляли собой представителей групп населения, идентифицированных как враги по идеологическим соображениям [8].

В 2020 году три государства-члена ЕС (Австрия, Франция и Германия) подверглись 10 нападениям джихадистов. В результате завершившихся терактов в ЕС 12 человек погибли и более 47 получили ранения. Четыре заговора джихадистов были успешно предотвращены в Бельгии, Франции и Германии. Государства-члены ЕС оценили, что джихадистский терроризм остается самой большой террористической угрозой в ЕС. Швейцария подверглась двум нападениям, в которых сыграли роль джихадистские мотивы. Это означает, что число завершенных атак джихадистов в Европе (ЕС, Швейцарии и Великобритании) в 2020 году составило 15, что более чем в два раза больше, чем в 2019 году в ЕС (включая

Великобританию). Напротив, число предотвращенных джихадистских атак количество террористических заговоров в ЕС и Великобритании сократилось с 14 в 2019 году до шести в 2020 году [8].

Наиболее частым типом нападений, вдохновленных джихадом, в ЕС, Швейцарии и Великобритании были нападения в общественных местах, направленные против мирных жителей. Погибшие стали результатом одного нападения с применением огнестрельного оружия и пяти из шести отдельных нападений с ножом в ЕС. Кроме того, поджоги и транспортные средства использовались в качестве оружия в атаках джихадистов в ЕС, что привело к повреждению частной собственности и многочисленным ранениям [7]. Все нападавшие джихадисты в ЕС были мужчинами в возрасте от 18 до 33 лет. Один из вероятных терактов в Швейцарии был совершен женщиной. Семейное происхождение или место рождения преступников, в том числе имеющих гражданство ЕС, значительно различались. Четыре из десяти завершённых нападений джихадистов были совершены лицами, имеющими гражданство ЕС. Виновные в пяти нападениях прибыли в ЕС в качестве просителей убежища или нелегальных мигрантов; в четырех случаях они въехали в ЕС за несколько лет до совершения нападения. Один преступник въехал в ЕС из Туниса через Италию примерно за месяц до нападения в Ницце (Франция). Все завершённые нападения джихадистов были совершены отдельными лицами, действовавшими в одиночку, а как минимум в трех раскрытых заговорах участвовало несколько подозреваемых [8].

Одинокие субъекты или небольшие группы могут совершать террористические атаки в результате подстрекательства онлайн или офлайн. Несколько подозреваемых, арестованных в 2020 году, имели онлайн-контакты с последователями террористических группировок за пределами ЕС. Кроме того, было замечено, что террористические атаки джихадистов в Европе оказывают мотивирующее воздействие на других потенциальных террористов. Так, например, 4 апреля 2020 года 33-летний суданский беженец зарезал двух человек и ранил еще пятерых в Роман-сюр-Изер (Дром, Франция). Преступник сначала пошел в табачный магазин и ударил ножом владельца и его жену, затем в мясную лавку, где схватил нож и напал на людей, ожидающих возле пекарни, убив двух человек, прежде чем был арестован. Он въехал во Францию в 2016 году и, как сообщается, не был известен французской полиции и спецслужбам. У него дома были найдены документы, вероятно, написанные от руки нападавшего, в которых он описывал Францию как страну «неверия». 18 августа 2020 года 30-летний иракский

мужчина, ищущий убежища, устроил несколько автокатастроф и ранил шесть человек на шоссе в Берлине (Германия). Преступник был арестован. Ответственность за нападение не взяла ни одна террористическая организация. Заявления нападавшего после ареста предполагают религиозную мотивацию. Были также признаки психологической нестабильности [8].

Наиболее частым типом нападений на почве джихадизма в ЕС, Швейцарии и Великобритании были нападения в общественных местах, направленные против мирных граждан. В 2020 году в ЕС произошли одно нападение с применением огнестрельного оружия и шесть отдельных нападений с ножом. Кроме того, применялись поджоги и транспортные средства. Все нападавшие джихадисты в ЕС и Великобритании были мужчинами в возрасте от 18 до 33 лет. Один из вероятных терактов в Швейцарии был совершен женщиной. Семейное происхождение или место рождения преступников, в том числе имеющих гражданство ЕС, значительно различались, а некоторые были выходцами из стран, не входящих в ЕС. Пять из десяти завершённых террористических атак джихадистов были совершены лицами, въехавшими в ЕС в качестве просителей убежища или нелегальных мигрантов; в четырех случаях они въехали в ЕС за несколько лет до нападения. Некоторые из них, похоже, стали радикальными в Европе. Один преступник въехал в ЕС из Туниса через Италию примерно за месяц до нападения в Ницце (Франция). Кроме того, человек, убивший школьного учителя французского языка, въехал в ЕС еще мальчиком вместе со своими родителями, которым был предоставлен статус беженца. По крайней мере, в пяти джихадистских инцидентах в Австрии, Германии и Великобритании участвовали нападавшие, которые были освобождены как осужденные, так и заключенные на момент совершения нападения [8].

Нидерланды провели расследование в отношении подозреваемых террористов, вернувшихся не только из Сирии, но также из Йемена и Сомали. Кроме того, они предъявили обвинения ряду беженцев по подозрению в том, что они были военными командирами террористической организации. Других подозреваемых обвиняют в подстрекательстве к насилию и нападениям за рубежом. Примечательно также, что Нидерланды ожидают многочисленных репатриантов из Сирии; в Сирии и Ираке все еще находятся более 100 голландских джихадистов, путешественников, которые могут вернуться. По оценкам Нидерландов, путешественники, содержащиеся в лагерях задержания/приема на северо-востоке Сирии, также представляют угрозу безопасности и могут присоединиться к террористическим

группам в случае их освобождения или побега. Они также могут тайно вернуться в Нидерланды. В настоящее время в Сирии задержаны около 15 человек, имеющих связи с Нидерландами. Со стороны людей, задержанных в этом районе, было предпринято несколько попыток побега, но на момент написания статьи не сообщалось, что в этом участвовали граждане Нидерландов [9].

Европол оказывает поддержку Италии, Греции и Кипру, направляя краткосрочно прикомандированных национальных экспертов (приглашенных офицеров) в горячие точки на восточных островах Эгейского моря, на юге Италии и на Кипре. Размещение приглашенных офицеров в горячих точках помогает обнаруживать возвращающихся иностранных боевиков-террористов (ИБТ) и проникновение на территорию ЕС иностранных членов террористических организаций и других преступников. Хотя нет конкретных доказательств того, что путешественники-террористы систематически используют потоки беженцев для проникновения в Европу незамеченными, некоторые террористы проникли в ЕС под видом беженцев, как в случае с терактами в Париже 13 ноября 2015 года усилить проверки безопасности мигрантов, въезжающих в ЕС. Проверки проводятся по всем базам данных Европола, и соответствующие государства-члены ЕС информируются о результатах [7].

В ежегодном докладе о террористической ситуации и тенденциях в ЕС были отмечены террористические, преступные действия, совершаемые беженцами и просителями убежища. Согласно этому отчету, была информация, что часть терактов 2020 года была организована беженцами, прибывшими в Европу в 2012 году. Процесс приема беженцев сложный. Группы людей, борющихся за свою жизнь, спасающихся от войны и конфликтов в своих странах, покидают свои дома, свои семьи и свою родину. Для беженцев это огромная психологическая нагрузка: смена страны проживания, борьба за жизнь, ожидание окончания войны, которой неизвестно, будет ли конец, смена обстановки, культуры поведения, акклиматизация и адаптация.

Люди, находящиеся под огромным психологическим напряжением, являются мишенью для зачинщиков конфликтов и террористов, поскольку такими людьми легко манипулировать и убеждать. Зачастую именно молодые беженцы под психологическим давлением становятся жертвами зачинщиков конфликта. Также важно не забывать о людях, которые, будучи террористами, могут легко прикрываться беженцами, жить в лагерях, в очагах людей с послевоенной травмой, вербовать их для различных преступных деяний. Кибертерроризм еще никто не отменял, но мы живем в век

информационных технологий, которые развиваются из года в год. Таким образом, важно отметить, что беженцы представляют собой угрозу региональной безопасности, если это организованная преступная деятельность «профессиональных» людей.

Таким образом, можно сделать вывод, что опасения правительств ЕС по поводу приема беженцев не могут быть необоснованными. Рост числа беженцев действительно отмечен повышением уровня криминогенности, экстремизма и терроризма. Вместе с тем, среди местного населения наблюдается рост ксенофобских настроений, что тоже, в свою очередь, ведет к росту праворадикального экстремизма.

4.3 Миграционная политика Европейского Союза в отношении беженцев

Страны Евросоюза, имеющие колониальное прошлое, принимают большое количество легальных и нелегальных мигрантов. Часть мигрантов из бывших колоний знакомы с языком и культурой бывших метрополий и быстро адаптируется в новой для себя среде, часть же чувствует себя уязвимыми и ущемленными из-за своего колониального прошлого. Это, безусловно, оказывает влияние на миграционные потоки государства реципиента. Кроме того, в странах Евросоюза есть много рабочих мест, не требующие специального образования. Как правило, эти рабочие места занимают иммигранты, согласные работать за предлагаемую заработную плату, неприемлемую для местного населения, что в свою очередь создает хорошие условия для дальнейшего развития экономической миграции. В данных условиях ужесточенные меры миграционного контроля видятся достаточно противоречиво, поэтому наиболее перспективным механизмом регулирования миграционными потоками выступает сотрудничество со странами-отправителями.

Принимая во внимание постоянно растущее число желающих въехать в развитые европейские страны, что порождает рост социального неравенства, растущую безработицу и т.д., ЕС стремится выработать рестриктивные механизмы контроля и управления миграционными процессами и введение жестких иммиграционных режимов. Это можно уже наблюдать по усиливающемуся пограничному контролю, установлению и введению дополнительных мер по противодействию незаконной миграции, а также ограничений на разрешение иностранных

граждан к различным социальным услугам, включая трудоустройство и медицинскую помощь. В настоящее время можно наблюдать большую избирательность при выдаче разрешительных документов для въезда и проживания, которые в первую очередь бы отвечали интересам принимающей стороны. Каждое национальное правительство разрабатывает свои требования для иммигрантов.

В странах-членах Евросоюза действуют соглашения о реадмиссии и партнерстве с государствами отправлениями – Readmission Agreements, Mobility Partnerships [10], Amsterdam Treaty [11] и т.д. Эти соглашения можно рассматривать как эффективный инструмент для регулирования процессов возвращения нелегальных мигрантов на свою родину, либо в другие безопасные третьи страны. Кроме того, данные соглашения позволяют странам-членам ЕС заключать дополнительные соглашения о реадмиссии с третьими государствами. Все эти договоренности значительно укрепляют международное право, по которому государства обязаны признавать своих граждан. Данные соглашения регулируют также обязанности стран-членов ЕС. В частности, принимающие государства обязаны либо возвращать нелегальных мигрантов в их родные страны, либо предоставлять им определенный юридический статус. Данные меры позволили избежать юридической неопределенности для нелегальных мигрантов и беженцев. В свою очередь данные меры предполагают запрет на въезд в страны ЕС, уменьшая необходимость задержания и высылки мигрантов.

Соглашение о «Мобильном партнерстве» [10] является сегодня одним из наиболее перспективных инструментов управления миграционными потоками. Начиная с 2007 г., данное соглашение подписали ряд государств, таких как Грузия, Молдавия, Азербайджан, Армения, Марокко, Тунис, а также Кабо-Верде. Главный смысл мобильного партнерства заключается в получении возможностей облегченного юридического доступа в Европейский Союз для граждан своей страны взамен на гарантии оказания помощи в контроле за нелегальными миграционными потоками. Однако, соглашение о мобильном партнерстве систематически подвергается критике со стороны правительственных и неправительственных организаций, так как на практическом уровне усложняется процедура для развития упрощенного доступа на территорию Евросоюза. Главными целями соглашения являются предотвращение нелегальной миграции, улучшение пограничного контроля, упрощение процедуры получения краткосрочных виз. При этом, среди недостатков можно выделить недостаточное внимание уделяется экономической миграции, взаимному признанию дипломов и квалификаций, прав мигрантов и беженцев, проблемам

воссоединения семьи. Таким образом, можно отметить, что соглашение о Мобильном партнерстве акцентируется на мерах контроля за незаконными миграционными потоками. В качестве концепции оно представляет собой кооперативный/совместный метод решения вопроса управления миграцией в Европейском Союзе. В совокупности же с другими соглашениями является своего рода попыткой создания наднациональной структуры управления международной миграцией.

Сложной проблемой в выработке механизмов контроля и управления миграционными потоками в Европейском Союзе остается доминирование национальных суверенитетов. Данное доминирование препятствует разработке и реализации наднациональной системы миграционной политики. Несмотря на то, что у Евросоюза присутствует мандат на внесение различных предложений, регулирующих иммиграционную политику, преимущество национальных методов и инструментов регулирования миграции в сочетании с ярким сопротивлением государств-членов Европейского Союза согласованию миграционной политики значительно замедляет работу в данном направлении. Миграционный кризис 2015 г. ярко продемонстрировал то, что европейские страны неспособны договориться между собой о совместном и комплексном управлении миграцией [12]. Одни страны ЕС принимали мигрантов без ограничений, в то время как другие всячески препятствовали этому. К примеру, А. Меркель приняла решение о принятии 800 000 мигрантов сирийских беженцев и отказалась, таким образом, от Дублинского регулирования [13]. Однако количество мигрантов быстро увеличивалось, в связи с чем Венгрия, Австрия, Нидерланды приняли решение о закрытии своих границ. Ряд стран, Македония, Сербия, Словения, Швеция и Хорватия ограничили доступ, принимая только тех, кто был способен доказать, что прибыли из стран, в которых ведутся боевые действия либо имеются политические конфликты (например, Ирак, Сирия, Афганистан).

Необходимо отметить, что расхождения между национальными миграционными политиками сохраняются и по сей день. Особенно в области регулирования и легализации приема, перемещения и высылки беженцев. Так, страны Западной Европы придерживаются «нулевой» иммиграции, страны Южной Европы напротив ведут политику экономической миграции и проводят относительно мягкую миграционную политику, предоставляя больше возможностей для мигрантов. Так, Испанское миграционное законодательство не криминализирует определение нелегальной иммиграции. Согласно

законам Испании, нелегальный иммигрант – это гражданин иностранного государства, который не является резидентом Королевства Испания. Таким образом, часть мигрантов, пересекших границу легально, по истечению срока не выезжают из страны и становятся нелегальными иммигрантами. При этом наказанием является лишь административный штраф. А в Германии за это предусмотрено уголовное наказание. Необходимо отметить, что Германия и Нидерланды регулярно критикуют Испанию за ее программы регуляризации миграции. Однако, многие страны Западной Европы сталкиваются с проблемой, которая связана с необходимостью легализации заявителей убежища, которые прошли процедуру, но так и не получили статус беженца. Соответственно такая категория заявителей продолжает проживать на территории принимающей страны, но без соответствующих документов [14, с. 54-55].

Большая разница в национальных законодательствах и миграционных системах стран-членов ЕС привела к юридическим и практическим противоречиям, что в свою очередь привело к отсутствию эффективного управления иммиграционными процессами. Абсолютно каждое европейское государство сталкивается с разными миграционными ситуациями, принимая свои уникальные политические стратегии управления. Все это приводит к тому, что компромисс между ними труднодостижим.

Такая ситуация привела к тому, что действия Европейского Союза по контролю вопросов, связанных с иммиграционной политикой, способствовали образованию рестриктивных методов и инструментов общей иммиграционной политики. Вступивший в силу амстердамский договор только подтвердили отрицательную траекторию миграционной политики: создание общих принципов иммиграционной политики безопасности в Европе, основанной на отрицательном опыте регулирования. В документах ЕС сделан акцент на соблюдение мигрантами некоторых ограничительных условий. Даже сейчас основное внимание в сферах свободы, безопасности и права уделяется разработке репрессивного законодательства, которое предусматривает контроль за незаконными иммиграционными потоками, а не управление и регулирование законной. В итоге, проблемы приоритетов национальной миграционной политики коррелируют вопросы амбивалентного отношения к иммигрантам. Все это приводит к постоянному увеличению финансирования органов безопасности, внедрению оборудования для слежки, усилению морского контроля и т.д.

Что касается труда мигрантов, то общепризнано, что он необходим в качестве дополнения к европейскому рынку труда, так как в первую очередь компенсирует дефицит неквалифицированных рабочих кадров. Однако, вместе с тем, большой приток мигрантов создает конкуренцию на рынке рабочей силы, тем самым способствует демпингу денежных выплат и росту напряжения в социальной сфере. Это также является одним из факторов, по которым национальные правительства разрабатывают ограничительные иммиграционные политики.

Меры Европейского Союза по борьбе с незаконной иммиграцией исключают необходимость управления базовыми причинами миграции, а зачастую и улучшения их защиты, что конечно приводит к противоречиям между миграционной политикой Европы и политикой в области прав человека.

Попытки Европейского Союза интенсифицировать внутреннюю безопасность при помощи инструментов и методов секьюритизации миграции в итоге привели к сокращению шансов для легального въезда иммигрантов, получению доступа к трудоустройству, а также государственным услугам. На наш взгляд, ограничение законной миграции, наоборот стимулирует рост нелегальной иммиграции.

Таким образом, главными проблемами национального и наднационального политического управления иммиграционными потоками на территории Европейского Союза являются:

1. Трудности действенного управления миграцией из-за колониального прошлого Европы;

2. Неэффективная политика ЕС по развитию сотрудничества в области управления миграционными процессами совместно с отправляющей страной;

3. Доминирование национальных структур управления иммиграционной политики, что в свою очередь не позволяет сформировать общие подходы на уровне Европейского Союза;

4. Чрезмерная секьюритизация и амбивалентное отношение к иммигрантам.

На наш взгляд, миграционный кризис и растущий приток нелегалов подтолкнули европейскую бюрократию к более активной централизации Евросоюза, однако противоречия и разногласия между его членами могут спровоцировать процесс дезинтеграции и возможного выхода отдельных государств из еврозоны. Проблем в сфере миграции сложно решить на национальном уровне. Они требуют объединения усилий всех членов ЕС, использования всех механизмов для преодоления последствий кризиса и разработки всеобъемлющей миграционной политики.

4.4 Перспективы развития политики Европейского Союза в отношении беженцев

Миграционный кризис показал, что общая европейская миграционная политика ЕС существует, но не работает. Вопросы миграции остаются в значительной степени прерогативой национальных правительств, а позиции и подходы стран ЕС к приему мигрантов и беженцев существенно различаются.

В результате анализа основ миграционной политики и факторов, которые вызвали миграционный кризис ЕС, можно представить несколько сценариев дальнейшего развития ситуации.

Первый сценарий, названный «Конец Европы», предполагает продолжение следования политике мультикультурализма в странах ЕС. Очевидно, что при нестабильности на Ближнем Востоке и особой позиции Турции продолжение такой политики приведет косвенно к распаду ЕС (рисунок 2).

Сценарий 1 «Конец Европы»		
Необходимые условия	Возможные последствия	
	положительные	отрицательные
1) реализация миграционной политики на основе мультикультурализма; 2) нестабильность на Ближнем Востоке; 3) отсутствие солидарности между странами-членами ЕС; 4) неконструктивная позиция Турции (не сдерживание беженцев); 5) отсутствие поддержки других стран	–	а) угроза распространения терроризма; б) кризис идентичности в) рост социального напряжения и ультраправых (неонацистских) настроений г) рост преступности е) распад ЕС

Рисунок 2 – Сценарий 1 «Конец Европы»

Примечание: составлено автором

Второй сценарий предполагает трансформацию политики «мультикультурализма» (рисунок 3)

Сценарий 2		
«Трансформация мультикультурализма»		
Необходимые условия	Возможные последствия	
	положительные	отрицательные
1) введение квот на въезд; 2) сокращение соц. гарантий; 3) равное участие всех членов ЕС в поиске решения проблемы; 4) стабильность на Ближнем Востоке; 5) участие других стран (США); 6) единая цель у людей разных культур – забота о стране как об общем доме.	а) окончание миграционного кризиса; б) успешная интеграция мигрантов в культуру принимающей страны; в) ограничение кол-ва мигрантов; д) рост экономических возможностей, за счет сокращения затрат на мигрантов; е) дружельюбный настрой со стороны коренного населения; ф) оптимальное использование новых трудовых ресурсов, представляемых мигрантами; г) снижение материального неравенства.	а) угроза роста нелегальной иммиграции и возможно е проникновение террористов на территорию ЕС; б) возможное отсутствие у мигрантов единой гражданской идентичности; в) возможное давление на инокультурные общины

Рисунок 3 – Сценарий 2 «Трансформация мультикультурализма»

Примечание: составлено автором

Третий сценарий предполагает отказ стран ЕС от применения концепции «мультикультурализма» (рисунок 4).

Очевидно, что отказ от концепции «мультикультурализма» имеет больше негативных последствий, прежде всего связанных с дискриминацией и социальным неравенством, а также ростом нелегальной миграции и преступности.

Сценарий 3		
«Отказ от концепции мультикультурализма»		
Необходимые условия	Возможные последствия	
	положительные	отрицательные
1) смена правящих партий; 2) закрытие границ; 3) отказ от принятия «новых» мигрантов; 4) выдворение беженцев (депортация); 5) непризнание инокультурных общин; 6) незащищенность мигрантов государством; 7) сокращение затрат на соц.обеспечения.	а) увеличение бюджета, за счет сокращения мигрантов и затрат на социальное обеспечение; б) защита интересов собственных граждан.	а) дискриминация и последующее социальное неравенство; б) рост нелегальной миграции; с) открытая конфронтация между коренным населением и мигрантами, последующий рост преступности; д) терроризм; е) демографический спад; ф) нехватка рабочей силы; г) «победа» культуры мигрантов или коренных европейцев

Рисунок 4 – Сценарий 3 «Отказ от концепции мультикультурализма»

Примечание: составлено автором

Наиболее вероятным, реалистичным сценарием развития миграционной системы ЕС видится Сценарий 2, предполагающий трансформацию концепции «мультикультурализма». Это и наиболее оптимистичный сценарий, предполагающий выработку совместного, приемлемого для большинства стран-членов ЕС решения миграционного кризиса и строительства общей миграционной политики. Страны ЕС смогут объединить свои усилия для поиска наиболее безболезненной для них стратегии сдерживания или ограничения миграционных потоков в целом, и потоков беженцев в частности.

Миграционный кризис, который начался и разгорелся в 2015-2016 годах, фактически не стихает и продолжает оставаться актуальным для стран ЕС, временами набирая обороты, и даек от своего логического завершения. Свидетельством этого является выявленные тенденции в развитии миграционных процессов в XXI веке при сохраняющейся модели миграционной политики, которая продолжает способствовать въезду в страны ЕС исключительно легальным путем, направлена на упрощение правил и процедур,

регулирующих въезд и сроки пребывания мигрантов и беженцев на территории принимающих стран и выезд, а также на интегрирование приезжих иностранцев. Вместе с тем, курс национальной безопасности, который является важнейшим пунктом общих тенденций развития ЕС, акцентирует внимание на существующие вызовы и угрозы внутренней безопасности.

Рассматривая сложившуюся миграционную ситуацию и перспективы развития начавшегося в 2015 году миграционного кризиса, мы пришли к трем возможным сценариям развития миграционной политики, наиболее вероятным из которых видится возможная трансформация концепции мультикультурализма, которая на сегодняшний день является основополагающей в миграционной политике ЕС. Данный сценарий предполагает стабилизацию на всем Ближнем Востоке, введение квоты на въезд, а также объединение усилий и равное участие стран-участниц ЕС в поиске оптимального решения, а главное общего решения рассматриваемой проблемы и сокращение социальных гарантий. В конечном итоге это может привести к завершению затянутого на десятилетие миграционного кризиса, а также успешной интеграции мигрантов в культуру принимающих стран. Однако, поскольку представленный сценарий развития не является исключительно положительным, существует риски возникновения угрозы, связанные с ростом нелегальной миграции и возможным проникновением террористов, а также давлением на инокультурные общины.

Вместе с тем, на сегодняшний день каждая страна ЕС пока что ориентирована на решение только собственных миграционных проблем, происходящих внутри страны. ЕС рискует собственным существованием и социально-политической стабильностью из-за неспособности вовремя и самостоятельно справиться с миграционным кризисом. При этом главной ошибкой может стать следование капризам Турции, которая позиционирует себя в качестве единственного спасителя Европы от сложившейся ситуации.

Анализ миграционного кризиса и подходов к его урегулированию позволяет сделать вывод о том, что ЕС способен самостоятельно завершить миграционный кризис при условии объединения усилий всех стран-участниц и их солидарности в поиске путей решения кризиса, разработав единую систему. ЕС также необходимо разработать механизмы, направленные на равномерное расселение вынужденных мигрантов и организацию работы определенных структур по распределению беженцев. Сплочение стран ЕС может способствовать совместному

преодолению миграционного кризиса с наименьшими для них потерями и подтверждению авторитета интеграционного объединения и его дееспособности на международной арене.

Таким образом, миграционная политика в странах ЕС постоянно меняется и адаптируется к новым условиям. В целом все европейские государства исходят из принципов избирательной интеграции и стратегии ассимиляции, и их миграционная политика характеризуется двумя тенденциями:

1) переход от ограничительной к избирательной политике в отборе мигрантов, в частности, балльной системе используется для привлечения квалифицированных мигрантов;

2) переход от регулирования миграционных потоков к активной политике, включая заключение двусторонних соглашений между европейскими и африканскими странами о сотрудничестве в борьбе с нелегальной миграцией.

Глава 5. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ ПРОЦЕССОВ МИГРАЦИИ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

- 5.1. Международная организация по миграции**
- 5.2. Агентство ООН по делам беженцев**
- 5.3. Международная организация труда**

5.1. Международная организация по миграции

Международное регулирование миграции осуществляется в рамках двусторонних соглашений, а также в рамках деятельности международных организаций. На сегодняшний день значительная часть институтов международного характера и стандартов в области миграции и труда создана при активном участии Организации Объединенных Наций (ООН), Международной организации труда (МОТ), Международной организации по миграции (МОМ), организации здравоохранения (ВОЗ) и других организаций. Ведущая роль в регулировании международной миграции принадлежит Международной организации по миграции (МОМ).

Международная организация по миграции была основана в 1951 году как Временный межправительственный комитет по передвижению мигрантов из Европы (PICMME), в результате хаоса и перемещения населения Западной Европы после Второй мировой войны¹. Главной предпосылкой для её создания на тот момент послужила необходимость регулирования крупных потоков мигрантов в Европе, как следствие Второй мировой войны.

Сейчас организация сталкивается не с последствиями войны, охватившей весь континент или мир, а с большим количеством мигрантов из разных стран, меняющим своё местожительство в поисках лучших экономических возможностей для себя и для своих семей. МОМ сотрудничает с правительствами, другими международными организациями и общественными объединениями в целях обеспечения повсюду в мире упорядоченного перемещения

¹ <https://www.iom.int/iom-history>

беженцев и иных лиц, нуждающихся в помощи в сфере международной миграции.

Временному комитету было поручено помочь европейским правительствам определить страны переселения примерно 11 миллионов человек, изгнанных из-за войны, и в 1950-е годы он организовал транспорт для почти миллиона мигрантов. Комитет работал в тесном сотрудничестве с межправительственными и неправительственными организациями по решению вопросов, связанных с миграцией. В 1989 г. она была преобразована в Международную организацию по миграции.

Последовательность изменений названия от PICMME до Межправительственного комитета по европейской миграции (ICEM) в 1952 году, от Межправительственного комитета по миграции (ICM) в 1980 году до Международной организации по миграции (МОМ) в 1989 году отражает переход организации в течение полувека от локального регионального агентства к международной организации.

В то время как история МОМ отражает антропогенные и стихийные бедствия за последние полвека – Венгрия 1956 г., Чехословакия 1968 г., Чили 1973 г., Вьетнамские лодочники 1975 г., Кувейт 1990 г., Косово и Тимор 1999 г., азиатское цунами и землетрясение в Пакистане 2004-2005 – ее кредо о том, что гуманная и упорядоченная миграция приносит пользу мигрантам и обществу, постепенно завоевало международное признание.

Начав свою деятельность как оперативное логистическое агентство, оно расширило сферу своей деятельности и стало ведущим международным агентством, работающим с правительствами и гражданским обществом в целях углубления понимания проблем миграции, поощрения социального и экономического развития посредством миграции, а также защиты человеческого достоинства и благополучия. принадлежность к мигрантам.

Более широкий спектр деятельности сопровождался быстрым расширением из относительно небольшого агентства в агентство с годовым операционным бюджетом примерно в 3 миллиарда долларов США и более чем 19 500 сотрудников, работающих в 171 стране мира. В настоящее время в состав МОМ входят 175 государств-членов и еще 8 государств, имеющих статус наблюдателя.

В своей деятельности МОМ придерживается принципа, согласно которому гуманная и упорядоченная миграция должна приносить пользу и мигрантам, и принимающему их обществу. МОМ совместно со своими партнерами осуществляет деятельность, направленную на оказание помощи в решении оперативных задач в области миграции;

разъяснение проблем, связанных с миграцией; поддержку социального и экономического развития через миграцию; всемерное содействие подлинному соблюдению человеческого достоинства мигрантов и заботу об их благополучии.

Главными целями МОМ являются:

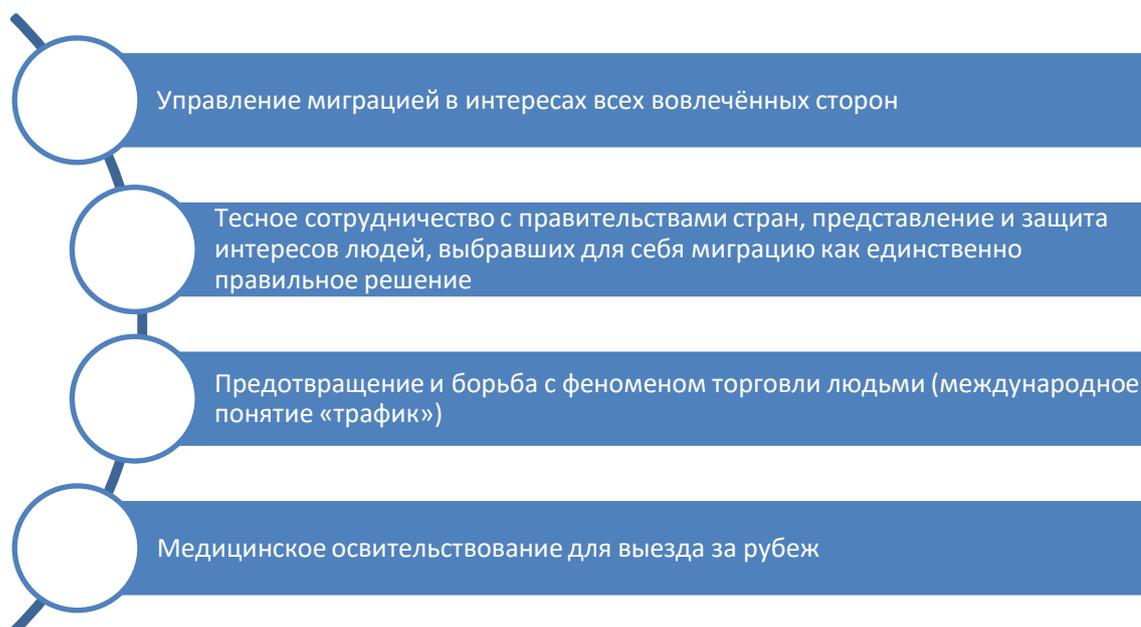


Рисунок 1 - Главные цели Международной организации по миграции

МОМ поддерживает мигрантов по всему миру, разрабатывая эффективные меры реагирования на меняющуюся динамику миграции и, как таковая, является ключевым источником рекомендаций по миграционной политике и практике. Организация работает в чрезвычайных ситуациях, развивая устойчивость всех людей, находящихся в движении, и особенно тех, кто находится в ситуациях уязвимости, а также наращивая потенциал правительств для управления всеми формами и последствиями мобильности.

Организация руководствуется принципами, закрепленными в Уставе Организации Объединенных Наций, включая защиту прав человека для всех. Уважение прав, достоинства и благополучия мигрантов остается первостепенным.

Международная организация по миграции (МОМ) обслуживает потребности примерно 281 миллиона мигрантов во всем мире, в дополнение к бесчисленным сотням тысяч людей, которые ежегодно пересекают границы нелегально, включая тех, кто, возможно, стал жертвой торговли людьми. Кроме того, государства-

члены призвали МОМ оказать поддержку значительной части из примерно 71,1 миллиона внутренне перемещенных лиц по всему миру (IDMC, GRID 2023)¹.

Основной сферой деятельности Международной организации по миграции явились следующие направления:

Таблица 1- Направления деятельности МОМ

Направление	Описание
УПРАВЛЕНИЕ МИГРАЦИЕЙ	<p>МОМ работает над разработкой политического руководства в этой области; формулирование глобальных стратегий; установление стандартов и контроль качества; и управление знаниями, касающимися «основных» секторов миграции, включая трудовую и облегченную миграцию, миграцию и развитие, борьбу с торговлей людьми, помощь в добровольном возвращении, здоровье мигрантов, помощь уязвимым мигрантам, управление иммиграцией и границами и общее наращивание потенциала в управлении миграцией.</p> <p>Кроме того, через Фонд развития МОМ поддерживает межрегиональные и глобальные проекты. Это включает в себя технический надзор за рассмотрением проекта и одобрение его экспертами в этой области, а также оперативное партнерство с соответствующими правительственными, многосторонними и частными отраслевыми партнерами в координации с Департаментом международного сотрудничества и партнерства.</p>
КРИЗИСНОЕ РЕАГИРОВАНИЕ	<p>Конфликты, вооруженное насилие, катастрофы, эпидемии, пандемии и другие кризисы вынуждают миллионы людей покидать свои дома и общины, иногда на годы или даже десятилетия. В настоящее время более 82 миллионов человек живут в условиях перемещения внутри границ и за их пределами, а стихийные бедствия приводят к перемещению в среднем около 25 миллионов человек каждый год. Экономический спад, политическая нестабильность и другие факторы также вызывают массовые перемещения населения.</p> <p>Являясь ведущим учреждением ООН, занимающимся вопросами миграции, МОМ стремится спасти жизни и помочь населению избежать опасности. Защищать и помогать тем, кто был перемещен или оказался в затруднительном положении в результате кризиса, а также поддерживаем восстановление населения и их сообществ. Мы работаем над смягчением неблагоприятных факторов, которые вынуждают людей покидать свои дома, помогаем повысить устойчивость и сосредоточиться на снижении риска стихийных бедствий, чтобы передвижение и</p>

¹ <https://www.iom.int/iom-results-and-annual-reports>

	<p>миграция могли стать выбором.</p> <p>МОМ входит в число крупнейших гуманитарных организаций в мире и одну из немногих международных организаций, непосредственно реализующих программы в области гуманитарной помощи, развития и мира, обеспечивая комплексные, целостные и инклюзивные меры реагирования на всех этапах кризисов. Усилия МОМ по решению проблем, связанных с мобильностью кризиса, отражены в Оперативной программе по миграционному кризису (МСОФ)¹.</p> <p>Используя МСОФ, МОМ уникальным образом применяет свой опыт в области миграции и мобильности для спасения жизней и устранения широкомасштабных и далеко идущих последствий перемещения населения, связанного с кризисом, или изменения моделей миграции на отдельных лиц и сообщества. МОМ использует МСОФ для обеспечения последовательного учета точек зрения пострадавших людей и воздействия кризисов на перемещенное население, мигрантов и сообщества.</p>
МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО	<p>Международная организация по миграции (МОМ) поддерживает и координирует отношения со своими государствами-членами, межправительственными организациями, гражданским обществом и средствами массовой информации. Он также обеспечивает руководство и поддержку в отношениях с правительственными, многосторонними донорами и донорами из частного сектора.</p> <p>МОМ возглавляет и координирует деятельность форума, включая Международный диалог по миграции (IDM), поддержку глобальных и региональных консультативных процессов и подготовку к ежегодным заседаниям руководящих органов.</p> <p>Организация также следит за развитием национальной и международной миграционной политики и способствует повышению осведомленности и пониманию международного миграционного права. Он обеспечивает широкое и последовательное развитие и распространение институциональных позиций МОМ по ключевым вопросам и тенденциям международной миграционной политики после консультаций с организационными подразделениями. Он также информирует сотрудников МОМ о стратегическом планировании и разработке программ, а также координирует, продвигает и распространяет новые исследования, особенно в отношении возникающих проблем. Эти функции включают в себя вклад в международный миграционный дискурс, отслеживание</p>

¹ МСОФ — это практический, оперативный и общеинституциональный инструмент для улучшения и систематизации того, как организация поддерживает свои государства-члены и партнеров в целях лучшей подготовки и реагирования на миграционные кризисы

	международных встреч, определение приоритетов и обеспечение адекватного представительства.
Примечание: источник https://www.iom.int/our-work	

Международная организация по миграции определила Стратегический план МОМ (2024–2028 г.), составленный по просьбе Генерального директора¹ в начале ее срока полномочий. Он определяет, как Организация будет оказывать поддержку своим государствам-членам в использовании возможностей и решении проблем миграции, одновременно поддерживая наиболее уязвимые люди.

Стратегический План предлагает многочисленным партнерам МОМ работать с Организацией для достижения трех стратегических целей²:



Рисунок 2 - Цели Стратегического плана МОМ на 2024–2028 гг.

МОМ совместно со своими международными партнёрами осуществляет следующие программы в рамках содействия правительствам и гражданскому обществу многих государств:

¹ Генеральным директором МОМ является Эми Поуп, которая была избрана 15.05.2023 на 6 Сессии Совета МОМ государствами-членами МОМ

² IOM STRATEGIC PLAN 2024 –2028 <https://publications.iom.int/system/files/pdf/pub2023-159-r-iom-strategic-plan.pdf#DefiningMoment>

- миграция в гуманитарных целях (оказание помощи людям, пострадавшим от конфликтов и их последствий, беженцам и репатриантам, перемещённым лицам, как в пределах своей страны, так и за рубежом, лицам, желающим воссоединиться с семьёй);
- миграция в целях развития (обеспечение притока квалифицированной рабочей силы в государства с учётом приоритетов их развития, потребностей и интересов местного населения в принимающих странах);
- программы технического сотрудничества (предоставление консультативных услуг правительствам, межправительственным и неправительственным организациям в области миграции, разработка необходимых комплексных мер для решения проблем миграции в меняющейся международной обстановке, а также укрепление потенциала государств путём обучения персонала служб, ведающих регулированием миграции, и оказания им технической поддержки);
- осуществляет исследования и анализ информации (проведение региональных и международных семинаров и конференций для обсуждения проблем миграции, исследования причин и последствий миграционных процессов, положения и потребностей мигрантов, разработка и проведение информационных кампаний).

Международная организация по миграции начала свою деятельность в Казахстане 2 декабря 2002 года.

Как Страновой офис с Координирующими функциями для Центральной Азии, миссия МОМ в Казахстане помогает решать конкретные субрегиональные миграционные проблемы и возникающие тенденции, устанавливая приоритеты для разработки проектов и мобилизации ресурсов, а также стимулируя, направляя и поддерживая разработку проектов в страновых офисах в контексте субрегиональных стратегий, политики и консультативных процессов.

Казахстан стал государством-членом МОМ 2 декабря 2002 года. Как страновой офис с координационными функциями для Центральной Азии, миссия МОМ в Казахстане помогает решать конкретные субрегиональные вопросы миграции и возникающие тенденции в Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане, определяя приоритеты для разработки проектов и мобилизации ресурсов, а также стимулируя, направляя и поддерживая разработку проектов в страновых офисах

в контексте субрегиональных стратегий, политики и консультативных процессов.

Стратегия МОМ в Центральной Азии

Стратегическое видение МОМ в Центральной Азии заключается в максимальном использовании потенциала миграции для содействия развитию и экономическому росту в Центральной Азии. Для достижения этого видения и выполнения мандата МОМ по продвижению гуманного и упорядоченного управления миграцией были определены следующие цели:

- Улучшить понимание миграции среди правительств, сообществ и работодателей.
- Помочь создать эффективные системы управления миграцией и решить проблемы, связанные с нелегальной миграцией.
- Продвижение и защита прав мигрантов.
- Способствовать сокращению бедности в Центральной Азии среди мигрантов, местных сообществ и принимающих сообществ.
- Способствовать созданию благоприятной среды для достойного труда, равных возможностей трудоустройства и внедрения передового опыта.
- Поддерживать стабилизацию общин и интеграцию мигрантов в районах, подверженных конфликтам.
- Оказывать помощь людям, находящимся в пути.
- Решение многочисленных проблем, связанных с торговлей людьми, включая предотвращение торговли людьми и защиту жертв.

Критические проблемы миграции в регионе

Центральная Азия сталкивается с несколькими критическими проблемами в области управления миграцией. Эти вопросы отражают экономическую, политическую и социальную напряженность, существующую во всем регионе. К важнейшим проблемам миграции в Центральной Азии относятся:

- Недостаточный межгосударственный диалог по вопросам миграции и трудности в гармонизации международных, региональных и национальных миграционных процессов.
- Неадекватная национальная и региональная миграционная политика и неразвитая законодательная база.
- Плохой сбор, управление и обмен данными, что приводит к неадекватному пониманию фактических масштабов миграции и нерегулированной миграции.
- Неразвитый потенциал для решения проблем миграции. Необходимо более глубокое понимание вопросов миграции государственными органами, а также наращивание

потенциала для решения проблем миграции и управления границами.

- Неадекватная правовая и социальная база для защиты мигрантов, особенно их прав человека.
- Широко распространенная трудовая и сексуальная эксплуатация мигрантов.
- Отсутствие оптимизации денежных переводов: в условиях, когда значительная часть ВВП многих стран Центральной Азии поступает от мигрантов, работающих за рубежом. Правительствам не хватает потенциала для включения миграции в повестку дня развития.
- Политическая неопределенность и подверженная стихийным бедствиям география, характерные для Центральной Азии, требуют стабилизации сообществ и снижения риска стихийных бедствий.

Интегрированный подход в Центральной Азии

Пять стран Центральной Азии - Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан - тесно связаны между собой в плане истории и культуры. Поэтому вопросы миграции в этих странах также связаны между собой и имеют много общего. Стремясь решить эти проблемы, а также поддержать экономическое и политическое сотрудничество между пятью государствами Центральной Азии, МОМ недавно приняла территориальный подход к пяти странам Центральной Азии с координационным офисом в Астане, Казахстан.

Для обеспечения согласованности и долгосрочных устойчивых решений МОМ внедрила единый подход к управлению в странах Центральной Азии. Этот подход позволил МОМ повысить потенциал отдельных миссий в плане сбора средств, оперативности, подотчетности, прозрачности и профессионализма. Он также помогает Координационному офису управлять и контролировать программы, позволяя МОМ увеличить свой потенциал в Центральной Азии при одновременном снижении операционных расходов.

В Центральной Азии интегрированный подход МОМ создал сильное конкурентное преимущество. Это преимущество обусловлено тремя факторами. Во-первых, единая система управления МОМ увеличивает ее потенциал в регионе при одновременном снижении операционных затрат, что позволяет эффективно управлять и помогает обеспечить максимальное воздействие. Во-вторых, МОМ уделяет большое внимание командной работе. Миссии МОМ в Центральной Азии не только тесно сотрудничают друг с другом в рамках региональных проектов,

но и тесно взаимодействуют с миссиями МОМ за пределами непосредственной территории кластера, особенно с Российской Федерацией. Наконец, многолетнее присутствие МОМ в регионе позволило ей накопить обширный опыт. МОМ обладает обширными знаниями о программной, геополитической, культурной и социально-экономической динамике Центральной Азии.

Региональные программы МОМ способствуют улучшению координации и согласованности действий по трансграничным вопросам и используют конкурентные преимущества присутствия МОМ на местах во всех пяти странах Центральной Азии. Кроме того, региональные программы МОМ позволяют ей участвовать в тесном, скоординированном сотрудничестве с различными правительствами и организациями гражданского общества. Такая координация привела к достижению высоких результатов.

Таким образом, непосредственная деятельность МОМ охватывает такие направления работы, как исследование глобальных причин и факторов, оказывающих влияние на мигрантов, страны исхода транзита и назначения. Большое внимание уделяется гуманитарным вызовам, обусловленным длительными конфликтами, экологическими факторами, в контексте их настоящего и потенциального влияния на мобильность населения и его влияния на окружающую среду. Связь между перемещением населения и изменениями климата с одной стороны, и с миграцией с другой стороны часто осложняется действием целого комплекса других факторов, таких как рост населения, бедность, урбанизация, безопасность людей и конфликты.

5.2 Агентство ООН по делам беженцев

Агентство ООН по делам беженцев, официально известное как **Управление Верховного комиссара по делам беженцев (УВКБ ООН)** — это глобальная организация, призванная спасать жизни, защищать права и строить лучшее будущее для людей, вынужденных покинуть свои дома из-за конфликтов и преследований.

После распада Лиги Наций и образования Организации Объединенных Наций международное сообщество остро осознало кризис беженцев после окончания Второй мировой войны. В 1947 году ООН учредила Международную организацию по делам беженцев (IRO). IRO была первым международным учреждением, которое всесторонне занималось всеми аспектами жизни беженцев.

До этого была Администрация помощи и восстановления Объединённых Наций, которая была создана в 1944 году для решения проблем миллионов людей, перемещённых по всей Европе в результате Второй мировой войны.

В конце 1940-х годов IRO впала в немилость, но ООН согласилась с тем, что необходим орган для надзора за глобальными проблемами беженцев. Несмотря на многочисленные жаркие дебаты в Генеральной Ассамблее, Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев было учреждено в качестве вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи резолюцией 319 (IV) Генеральной Ассамблеи ООН от декабря 1949 года. Однако организация должна была функционировать только в течение 3 лет, начиная с января 1951 года, из-за разногласий многих государств-членов ООН по поводу последствий создания постоянного органа.

Мандат УВКБ ООН первоначально был изложен в его уставе, содержащемся в приложении к резолюции 428 (V) Генеральной Ассамблеи Организации Объединённых Наций 1950 года. Впоследствии этот мандат был расширен многочисленными резолюциями Генеральной Ассамблеи и ее Экономического и Социального Совета (ЭКОСОС). По данным УВКБ ООН, «мандат необходим для обеспечения на неполитической и гуманитарной основе международной защиты беженцев и поиске для них постоянных решений».

Вскоре после подписания Конвенции о статусе беженцев в 1951 году стало ясно, что беженцы не ограничиваются только Европой. В 1956 году УВКБ ООН участвовало в координации мер реагирования на восстание в Венгрии. Всего лишь год спустя УВКБ ООН было поручено заниматься китайскими беженцами в Гонконге, а также реагировать на алжирских беженцев, которые бежали в Марокко и Тунис после войны Алжира за независимость. Эти ответы ознаменовали начало более широкого глобального мандата в области защиты беженцев и оказания гуманитарной помощи.

В 1960-е годы УВКБ приняло активное участие в урегулировании кризисов беженцев, которые возникли в результате процесса деколонизации в Африке. в 1960-х годах вызвала массовые перемещения беженцев в Африке, создав масштабную проблему, которая трансформировала бы УВКБ ООН; в отличие от кризисов беженцев в Европе, в Африке не было долгосрочных решений, и многие беженцы, бежавшие из одной страны, нашли нестабильность только в своей новой стране убежища. К концу десятилетия две трети бюджета УВКБ ООН было сосредоточено на операциях в Африке, и всего за одно десятилетие внимание

организации сместилось с почти исключительного акцента на Европе.

В 1967 году был ратифицирован протокол, касающийся статуса беженцев, с тем чтобы снять географические и временные ограничения УВКБ в соответствии с Конвенцией о статусе беженцев 1951 года. Поскольку Конвенция была ограничена кризисом беженцев после Второй мировой войны в Европе, протокол был составлен для рассмотрения «новых ситуаций с беженцами, возникших после принятия документа, и соответствующих беженцев, которые поэтому могут не подпадать под действие Конвенции»^[3].

В течение следующих двух десятилетий УВКБ оказывало помощь в урегулировании миграционных кризисов в Азии и Латинской Америке.

В 1970-х годах операции УВКБ ООН по приему беженцев продолжали распространяться по всему миру, а массовая миграция восточных пакистанцев в Индию произошла незадолго до признания независимости Бангладеш. К бедам в Азии добавилась война во Вьетнаме, когда миллионы людей бежали из охваченной войной страны.

В 1980-е годы УВКБ столкнулось с новыми проблемами: многие государства-члены не желают переселять беженцев из-за резкого увеличения числа беженцев в 1970-е гг. зачастую эти беженцы спасались не от войн между государствами, а от межэтнических конфликтов в новых независимых государствах. Нацеленность на гражданских лиц в качестве военной стратегии привела к перемещению населения во многих странах, поэтому даже «незначительные» конфликты могли привести к появлению большого числа беженцев.

Будь то в Азии, Центральной Америке или Африке, эти конфликты, подпитываемые соперничеством сверхдержав и усугубляемые социально-экономическими проблемами в соответствующих странах, по-прежнему являются серьезной проблемой для УВКБ ООН. В результате УВКБ ООН стало более активно участвовать в программах помощи в лагерях беженцев, зачастую расположенных во враждебной среде.

Окончание прошлого тысячелетия ознаменовалось возобновившимся миграционным кризисом в Африке и, возвращаясь к исходной точке, — кризисом беженцев в Европе, вызванным войнами на Балканах¹.

¹ <https://www.unhcr.org/about-unhcr>

Окончание Холодной войны ознаменовалось продолжением межэтнического конфликта и внесло значительный вклад в бегство беженцев. Кроме того, участились случаи гуманитарного вмешательства со стороны многонациональных сил, и средства массовой информации стали играть большую роль, особенно в преддверии миссии НАТО в Югославии в 1999 году, в то время как геноциду в Руанде в 1994 году уделялось мало внимания. Геноцид в Руанде вызвал массовый кризис беженцев, вновь подчеркнув трудности, с которыми сталкивается УВКБ при выполнении своего мандата, и УВКБ продолжало бороться против ограничительной политики в отношении беженцев в так называемых «богатых» странах¹.

УВКБ ООН, Агентство ООН по делам беженцев, — это глобальная организация, в которой государства-члены ООН поручили оказывать поддержку в защите и поиске устойчивых решений для вынужденно перемещенных лиц и лиц без гражданства. Она призвана спасать жизни, защищать права и строить лучшее будущее для людей, вынужденных покинуть свои дома из-за конфликтов и преследований.

Штаб-квартира — в Женеве, имеются представительства во многих столицах и конфликтных точках по всему миру. Около 89 процентов его персонала работает на местах. На сегодняшний день более 18 тысяч сотрудников в 135 странах обеспечивают защиту и помощь примерно 59 млн беженцев, репатриантов, внутренне перемещенных лиц и лицам без гражданства. Основная часть персонала Управления базируется в странах Азии и Африки, лидирующих по числу беженцев и внутренне перемещенных лиц. Нередко сотрудникам ООН приходится работать в сложных и опасных условиях, поскольку многие нуждающиеся в помощи находятся в труднодоступных местах. Возглавляет Управление Верховный комиссар ООН по делам беженцев. С 1 января 2016 года им стал Филиппо Гранди, бывший Генеральный Комиссар БАПОР.

По состоянию на середину 2023 года, в пятерку стран происхождения беженцев и лиц, нуждающихся в международной защите, входят Сирия (6,5 млн), Афганистан (6,1 млн), Украина (6 млн), Венесуэла (5,6 млн) и Южный Судан (2,2 млн)².

В 1954 году Верховный комиссар по делам беженцев утвердил ежегодно присуждаемую «Медаль Нансена», ныне Премия Нансена. Премия присуждается за заслуги в области защиты прав беженцев.

¹ Gil Loescher. [The Cold War Origins of the UNHCR Under Gerrit Jan van Heuven Goedhart](#)// The UNHCR and World Politics. — Oxford University Press, 2001-05-24. — С. 50–76.

² <https://www.un.org/ru/global-issues/refugees>

Премия УВКБ ООН имени Нансена в области защиты беженцев присуждается отдельным лицам, группам и организациям, которые демонстрируют исключительную приверженность делу защиты беженцев, перемещенных лиц и лиц без гражданства.

Награда была учреждена в 1954 году в честь наследия Фритьофа Нансена, норвежского ученого, полярного исследователя, дипломата и первого Верховного комиссара по делам беженцев Лиги Наций.

Первая премия Нансена по делам беженцев была вручена в 1954 году Элеоноре Рузвельт, первому председателю Комиссии ООН по правам человека и первой леди Соединенных Штатов вместе с президентом Франклином Д. Рузвельтом.

С тех пор более 60 человек, организаций и групп были удостоены этой награды за их исключительную работу и служение людям, вынужденным покинуть свои дома.

Глобальный договор по беженцам

17 декабря 2018 года Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций одобрила Глобальный договор о беженцах, основу для более предсказуемого и справедливого распределения ответственности, признав, что устойчивое решение ситуаций с беженцами не может быть достигнуто без международного сотрудничества.

Договор преследует четыре основные цели:

- облегчить давление на принимающие страны,
- повысить самообеспеченность беженцев,
- расширить доступ к решениям, предлагаемым третьими странами,
- поддерживать условия в странах происхождения для безопасного и достойного возвращения.

Глобальный форум по беженцам 2023 года — мероприятие, призванное поддержать практическую реализацию четырех целей и являющееся крупнейшей в мире международной конференцией по проблемам беженцев, — привел к принятию более 1600 обязательств в поддержку беженцев и принимающих их сообществ, в том числе 43 многосторонних обязательств под руководством правительств.

Государства и другие участники объявили о новых финансовых обязательствах на сумму около 2,2 млрд долларов, а представители частного сектора пообещали выделить около 250 млн долларов.

5.3. Международная организация труда

Международная организация труда возникла в 1919 году вместе с Лигой наций в соответствии с Версальским мирным договором. В создании МОТ воплотились стремление к социальным переменам после Первой мировой войны и убежденность в том, что любые реформы необходимо проводить на международной основе.

Организация играла роль в ключевые исторические моменты – Великую депрессию, деколонизацию, создание «Солидарности» в Польше, победу над апартеидом в Южной Африке – и сегодня в построении этической и продуктивной основы для справедливой глобализации.

Конституция МОТ была разработана в начале 1919 года Комиссией по труду под председательством Сэмюэля Гомперса, главы Американской федерации труда (АФТ) в США. В его состав вошли представители девяти стран: Бельгии, Кубы, Чехословакии, Франции, Италии, Японии, Польши, Великобритании и США¹.

В результате этого процесса была создана единственная в своем роде трехсторонняя организация, объединившая в своих исполнительных органах представителей правительств, работодателей и работников.

Движущими силами создания МОТ послужили соображения безопасности, гуманитарные, политические и экономические соображения. Основатели МОТ признавали важность социальной справедливости в обеспечении мира на фоне эксплуатации трудящихся в промышленно развивающихся странах того времени. Также росло понимание мировой экономической взаимозависимости и необходимости сотрудничества для достижения сходства условий труда в странах, конкурирующих за рынки.

Отражая эти идеи, Преамбула Устава МОТ гласит²:

- Принимая во внимание, что всеобщий и прочный мир может быть установлен только в том случае, если он основан на социальной справедливости;
- И хотя существуют условия труда, включающие в себя такую несправедливость, лишения и лишения для большого числа людей, что они вызывают настолько большие волнения, что мир и гармония во всем мире находятся под угрозой; и улучшение этих условий срочно необходимо;
- Принимая во внимание, что неспособность какой-либо нации принять гуманные условия труда является препятствием на

¹ <https://www.ilo.org/ru/about-ilo/history-ilo>

² <https://www.unaids.org/ru/aboutunaids/unaidscosponsors/ilo>

пути других наций, которые желают улучшить условия в своих странах.

Области улучшения, перечисленные в преамбуле, остаются актуальными и сегодня, включая регулирование рабочего времени и предложения рабочей силы, предотвращение безработицы и обеспечение адекватного прожиточного минимума, социальную защиту работников, детей, молодежи и женщин. В Преамбуле также признается ряд ключевых принципов, например, равное вознаграждение за труд равной ценности и свобода объединений, и подчеркивается, среди прочего, важность профессионально-технического образования.

МОТ переехала в Женеву летом 1920 года, и ее первым директором стал француз Альбер Тома. Менее чем за два года были приняты девять международных конвенций о труде и 10 рекомендаций. Эти стандарты охватывали ключевые вопросы, в том числе:

- часы работы,
- безработица,
- охрана материнства,
- ночная работа для женщин,
- минимальный возраст и ночная работа для молодежи.

После Второй мировой войны в Филадельфийской декларации МОТ вновь подтвердила свои основные цели и дополнила их. Декларация предвосхищала нарастание в послевоенный период стремления к национальной независимости и закладывала основы крупномасштабного технического сотрудничества с развивающимся миром.

В 1946 году МОТ стала первым специализированным учреждением образованной незадолго до этого Организации Объединенных Наций.

Цели и задачи¹:

- Продвижение основополагающих принципов права в сфере труда;
- Расширение возможностей женщин и мужчин для получения достойной занятости;
- Увеличение охвата и эффективности социального обеспечения;
- Укрепление трипартизма (социального диалога между профсоюзами и работодателями с участием представителей правительств для выработки и осуществления национальной политики в социальной, экономической и др. областях).

¹ Сайт Международной организации труда <https://www.ilo.org/ru/kazakhstan>

МОТ имеет трехстороннюю структуру. Представители работодателей и трудящихся имеют в ней, наряду с представителями правительств, равный голос при определении политики и программ.

Структура управления:

— *Международная конференция труда.* Созывается ежегодно; принимает международные трудовые нормы и определяет общую политику МОТ. Каждое государство-участник имеет право направить на Конференцию четырех делегатов: двух от правительства и по одному от представителей трудящихся и работодателей. Эти представители имеют право выступать и голосовать независимо друг от друга;

— *Административный совет.* Между ежегодными сессиями Конференции деятельностью МОТ руководит Административный совет, который состоит из 56 постоянных членов (28 представителей правительств, 14 представителей трудящихся и 14 представителей работодателей) и 66 заместителей (28 представителей правительств, 19 представителей трудящихся и 19 представителей работодателей);

— *Международное бюро труда.* Является постоянным секретариатом МОТ. Находится в Женеве;

— *Генеральный директор.* Руководит работой Международного бюро труда. Подотчетен Административному совету и избирается им сроком на пять лет;

— *Трехсторонние комитеты* по основным отраслям экономики, *комитеты экспертов* по различным вопросам.

Основные задачи МОТ:

— разработка согласованной политики и программ, направленных на решение социально-трудовых проблем;

— принятие международных трудовых норм в виде конвенций и рекомендаций и контроль за их выполнением;

— помощь странам-участницам в решении социально-трудовых проблем;

— защита прав человека (на труд, на свободу объединения, на коллективные переговоры, от принудительного труда, дискриминации и т.д.);

— проведение исследований и осуществление публикаций по социально-трудовым вопросам.

В основу работы МОТ положен принцип трипартизма – переговоры в рамках Организации осуществляются между представителями правительств, организаций профсоюзов и нанимателей стран – членов.

С 1919 года организацией принято 190 конвенций и более 200 рекомендаций по социально-трудовым вопросам¹.

Высший орган МОТ – Международная конференция труда, созывается не реже одного раза в год. На Конференции рассматриваются и принимаются международные нормы в социально-трудовой области, обсуждаются вопросы, имеющие общемировое значение. Исполнительным органом МОТ является Административный совет, который руководит работой Организации в период между сессиями Конференции и определяет порядок выполнения ее решений. Функции секретариата МОТ выполняет Международное бюро труда.

Казахстан является членом МОТ с 1993 года².

Деятельность МОТ в Казахстане координируется офисом Национального координатора.

В Казахстане МОТ обеспечивает распространение своих основных приоритетов и интересов, политики и опыта среди ключевых заинтересованных сторон.

Миссия МОТ в Казахстане состоит в том, чтобы иметь сильное, заметное и активное присутствие в стране для эффективного облегчения и поддержки социального диалога между правительствами, организациями работодателей и работников, построения партнерских отношений с международными институтами – с целью содействие достойному труду и социальной справедливости.

¹ <https://www.un.org/ru/property-cards-by-og-global-category/27320/12207>

² О деятельности Международной организации труда в Республике Казахстан
<https://www.gov.kz/memleket/entities/enbek/press/article/details/8383?lang=ru>

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изучение миграционной политики Европейского Союза, ее институциональной структуры позволило выявить внутренние разногласия внутри ЕС, связанные с реализацией единой миграционной политики.

Существует напряженность внутри институционального механизма из-за конфликта интересов на наднациональном и межправительственном уровнях. Несмотря на то, что миграционная политика является областью общей компетенции, государства-члены ЕС сохраняют суверенные возможности самостоятельного принятия решения. Поэтому единство ЕС ослабевает, особенно на переговорах, требующих увязки проблем. Нежелание объединять суверенитет, различное и раздельное отношение к миграции стран ЕС во внутренней политике и конкурирующие версии еще больше усугубляют разрыв.

В таком вопросе, как миграционная политика, ЕС не может быть нормативной, либеральной силой, которой его часто называют. Нормативные соображения, касающиеся морали и универсальных ценностей, откладываются в пользу собственных интересов стран ЕС. Такое реалистичное поведение становится очевидным в разрыве между риторикой о миграции и суровой практикой.

Связь между миграцией и развитием широко обсуждается в научной среде, а также в рамках политики и переговоров. С одной стороны, мигранты вносят вклад в развитие страны своего происхождения посредством потоков денежных переводов или передачи навыков. С другой стороны, ЕС склонен воспринимать низкий уровень развития стран-доноров как причину миграции и, следовательно, поощрять их развитие, чтобы предотвратить въезд мигрантов в ЕС.

ЕС в отношениях с развивающимися странами пользуется асимметрией, навязывая свои интересы и используя принуждение в обмен на финансовую помощь в целях развития. Хотя развивающиеся страны имеют некоторые рычаги влияния в миграционных пактах, эти отношения по-прежнему характеризуются зависимостью, а не равенством, и их можно понимать как неокOLONIAЛИСТСКИЕ. Следовательно, любые переговоры по миграционным соглашениям не проводятся на равном и справедливом уровне.

В целом, участие ЕС в экстернализации миграционной политики является показателем корыстного поведения. Экстернализация означает контроль иммиграции в ЕС за пределами его границ и вовлечение внешних субъектов посредством международных соглашений. Партнерства по мобильности являются средством экстернализации, поскольку другие государства берут на себя ответственность за реадмиссию мигрантов, усиление пограничного контроля или создание миграционных центров. По сути, цель состоит в том, чтобы предотвратить нежелательный въезд мигрантов, в том числе лиц, ищущих убежища, на территорию стран ЕС.

Экстернализация миграции позволяет ЕС снизить свою ответственность и юридические обязательства в ущерб жизням мигрантов и лиц, ищущих убежища. Экстернализация также обнажает несоответствие между риторической приверженностью ЕС продвижению норм и реалистичным преследованием собственных интересов. Вопрос о том, несет ли ЕС ответственность за нарушения прав человека за пределами своей территории, связанные с экстернализацией, создает дилемму.

Вместе с тем, провозглашая себя в мировой политике как нормативная или даже этическая держава, ЕС вряд ли будет открыто действовать в правовой серой зоне (придерживаясь правовой неопределенности) и подвергать опасности человеческие жизни, защищая свои интересы. В противном случае открытая демонстрация защиты национальных интересов стран-членов ЕС при сохранении риторики обеспечения и защиты прав человека и демократических норм может быть истолкована как условный либерализм, разоблачающий реалистическую сторону ЕС.

Таким образом, «общая» миграционная политика ЕС не предполагает существования единого свода правил, идентичного для всех стран, а представляет собой лишь следование общим ориентирам, целям и принципам на основе субсидиарности. Это подтверждается формами правовых актов – регламентами и директивами. Регламент является нормой, обязательной для исполнения и непосредственно применимой во всех государствах-членах ЕС. Директива определяет только цель или результаты, которых обязаны достичь государства-члены ЕС. При этом национальные власти сами выбирают конкретные методы и формы решения задачи, поставленной в директиве. Стоит отметить, что большинство правовых актов ЕС в сфере миграции принимаются в форме директив.

Интеграционные программы являются особенностью миграционной политики ЕС. В 2004 г. ЕС принял общие базовые

принципы интеграции мигрантов. Интеграция определяется как двусторонний процесс, в котором участвуют как принимающая сторона, так и прибывающие мигранты. Государство должно предоставить мигрантам такой же доступ к образованию, здравоохранению и трудоустройству, как и своим гражданам. Мигранты, со своей стороны, должны уважать порядок и законы принимающей страны, принимать культурные и социальные нормы, уважать ценности принимающей страны и ЕС и, по возможности, знать язык и историю.

По вопросам миграционной политики ЕС внутренне разделен и не может выступать единым голосом, поэтому его активность в этой сфере оспаривается. Для достижения единства миграционной политики необходимо преодолеть целый ряд разногласий. Наднациональная, более либеральная Европейская Комиссия и межправительственный, более ограничительный Европейский Совет должны скоординировано работать вместе, в то время как нерешительность в отношении объединения суверенитета должна быть уменьшена.

Государства-члены ЕС должны быть готовы выйти за рамки своих взглядов на миграцию, чтобы добиться сотрудничества посредством компромиссов. Кроме того, собственные интересы ЕС перевешивают нормативные соображения морали и ценностей, что становится очевидным в нескольких аспектах. Существует разрыв между этической риторикой и ограничительной практикой в отношении миграции, когда сделки с другими государствами используются для продвижения европейских интересов. Действуя как реалистическая сила, даже инструменты развития используются не по назначению, чтобы соответствовать стратегическим интересам ЕС вместо выполнения моральных обязательств, поскольку иностранная помощь пересматривается в пользу ЕС и ставится в зависимость от миграционного сотрудничества.

Перекладывая правовую ответственность за судьбы иммигрантов на страны, отправители, ссылаясь на их участие в международных соглашениях и, соответственно, правовые обязательства, тем не менее, ЕС фактически несет косвенную ответственность за нарушения прав человека и, таким образом, не поддерживает свой статус «этической» или «нормативной» силы. Следовательно, ЕС является сомнительным игроком и корыстной силой, когда дело касается миграционной политики.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Список использованных источников к Главе 1:

1. Ravenstein E. The Laws of Migration// Journal of the Statistical Society of London. 1885. № 48 (2). P. 167-235
2. Lee E. A Theory of Migration // Demography. 1966. № 3. P. 47-57
3. Massey D.S. Social Structure, Household Strategies and the Cumulative Causation of Migration // Population Index, 1990. No.56. P.3-26
4. Brettell C., Hollifield J. Migration Theory: Talking Across Disciplines. – New York: Routledge, 2007. – 304 p. ISSN 2308-8079. StudiaHumanitatis. 2014. № 4. // www.st-hum.ru
5. Portes A. Immigration Theory for a New Century : Some Problems and Opportunities // International Migration Review. Special Issue: Immigrant Adaptation and Native-Born Responses in the Making of Americans [Ed. by J. DeWind, C. Hirschman, P. Kasinitz]. – Center for Migration Studies. – Vol. 31. – № 4. – 1997. – P. 799-825.
6. Rumbaut R. Immigrant America. A Portrait (Third edition.Revised, Expanded and Updated). – Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 2006. – 460 p.
7. Василенко П.В. Зарубежные теории миграции населения // Псковский регионологический журнал. - 2013. -№16. - С. 38-45
8. Sassen S. The Mobility of Labor and Capital.A Study in International Investment and Labor Flow. – Cambridge: Cambridge University Press, 1988. – 224 p.
9. Бондырева С.К., Колесов Д.В. Миграция (сущность и явление). – М.: Изд-во Моск. психол.-соц. института, 2007. – 296 с.
10. Джансараева Р.Е. К определению понятия миграции // Вестник КазНУ. Серия юридическая. №4 (76). Алматы, 2015. С. 257-262
11. Рыбаковский Л.Л. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. – М.: Наука, 1987 – 200 с.

12. Садовская Е.Ю. Международная миграция в Казахстане в период суверенитета // Казахстан Спектр. Научный журнал. 2016/1 (75). С. 7-42
13. Урсуа Р. Социальные исследования и меры по взаимодействию в общественной политике. Международная миграция, социальные науки и общественная политика // Международный журнал социальных наук. – 2001. – № 32. – С.207-217
14. Ионцев В.А. Международная миграция / под общ.ред. О.Д. Воробьевой. М., 2001.
15. Вуккет М.А. Понятия «миграция», «мигрант», «беженец», «внутреннее перемещенное лицо». Актуальное состояние миграционной ситуации в Европейском Союзе // Молодой ученый. – 2020. – № 48 (338). – С.214-217.
16. Раковская В. С., Соловьёва Н. Н., Туманова И. А. Трудовая миграция: последствия для стран-доноров и стран-реципиентов // Современные проблемы науки и образования. – 2013. – №3. – URL: <https://science-education.ru/ru/article/view?id=9443>
17. Юськів Б. Глобалізація і трудоваміграція в Європі / БогданЮськів. – Рівне: видавець О.М. Зень, 2009. – 479 с.
18. Волох В.А. Миграционная политика: теоретико-методологические и концептуальные подходы // Вопросы политологии. – 2012. – № 1. – С. 50-51.
19. Архипов А.Ю., Козлова Е.В. Национальная миграционная политика в динамике глобализации рынка труда. Монография. – Ростов-на-Дону: Содействие - XXI век, 2016. – 176 с.
20. Судоплатов П.А. Миграционные процессы и миграционная политика в странах Европейского Союза. М. 2006.
21. Kortukova T. Organizational and legal mechanism for ensuring EU migration security // Foreign Trade: Economics, Finance, Law. 2023. – Vol. 127, №2. – С.34-46 // <http://journals.knute.edu.ua/foreign-trade/article/view/1805>
22. European Parliament: Immigration Policy <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/152/immigration-policy#:~:text=Proper management of migration flows, member countries in all fields.>
23. Дерябина Ю.С. Миграционная политика стран Европейского Союза в XXI в. // <http://elar.uspu.ru/bitstream/uspu/3666/1/21Deryabina.pdf>.

24. Кризис мультикультурализма и проблемы национальной политики. – Под ред. М.Б. Погребинского и А.К. Толпыго. – М.: Весь Мир, 2013. – С. 400.
25. Jupp J. Shifting dilemmas Multiculturalism and integration policies in Europe // <https://www.jstor.org/stable/j.ctt16f986x.8>
26. Mazari M.S. Multiculturalism and Islam in Europe // Policy Perspectives. 2010. – Vol. 7. – №1. – pp. 91-101.
27. Bevelander T., Taras R. The Twilight of Multiculturalism? Findings from across Europe // <https://www.jstor.org/stable/10.3366/j.ctt20q22fw.7>.
28. Журбина Н.Е. Миграционная политика Европейского союза: учебное пособие для студ. / Н.Е. Журбина. – Воронеж: ООО «Издательство РИТМ», 2018. - 124 с.
29. Wasmer M. Public Debates and Public Opinion on Multiculturalism in Germany // <https://www.jstor.org/stable/10.3366/j.ctt20q22fw.14>.
30. Devlin K. Speaking the national language at home is less common in some European countries// <https://www.pewresearch.org/short-reads/2020/01/06/speaking-the-national-language-at-home-is-less-common-in-some-european-countries/>.
31. Silver L., Fagan M., etc. Views About National Identity Becoming More Inclusive in U.S., Western Europe // <https://www.pewresearch.org/global/2021/05/05/views-about-national-identity-becoming-more-inclusive-in-us-western-europe/>.

Список использованных источников к Главе 2:

1. Агафошин, М.М., Горохов, С.А., Дмитриев, Р.В. (2023). Пространственная трансформация миграционной системы в период кризиса. Вестник Санкт-Петербургского университета. Науки о Земле, 68 (1), 29–43. <https://doi.org/10.21638/spbu07.2023.102>
2. Количество детей-беженцев из стран Африки и Ближнего Востока достигло 4,5 млн - Режим доступа: <http://www.belta.by/world/view/kolichestvo-detej-bezhentsev-iz-stran-afriki-i-blizhnego-vostoka-dostiglo-45-mln-164770-2015/>
3. Eurostat (2022). Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded). [online] Доступно на: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asyappctz

4. Более 1,2 млн беженцев обратились за убежищем в ЕС в 2015 году // Новости Mail.ru. - 2016. - 05.03. - Режим доступа: <https://news.mail.ru/society/25046151/?frommail=1>
5. С начала года в Европу по Средиземному морю прибыли более 177 тыс. мигрантов. 15 апреля 2015 <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/3208586>
6. Беженцы в Старом Свете: просчеты в решении миграционного кризиса в Европе. – URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/2636767>
7. Число беженцев из Ливии достигло 200 тысяч человек. – URL: http://inright.ru/news/nation/20110307/id_6857
8. Потемкина, О.Ю. Миграционный кризис и политика Европейского союза //Актуальные проблемы Европы, 4, 2016, стр. 38–60
9. Миграционный кризис в Европе в цифрах и графиках https://www.bbc.com/russian/international/2016/02/160219_migrant_crisis_charts
10. Беженцы в странах Европы Источник: <https://visasam.ru/emigration/europe-emigration/bezhency-v-evrope.html>
11. Шумилов М. М., Шмидт О. И. Миграционный кризис как нарастающая угроза европейской безопасности (2015–2023) // Управленческое консультирование. 2023. No 8. С. 9–23
12. Президент Вейонис: без укрепления безопасности ЕС Латвия не готова принять дополнительных беженцев <https://rus.lsm.lv/statja/novosti/politika/prezident-veyonis-bez-ukreplenija-bezopasnosti-es-latvija-ne-gotova-prinjat-dopolnitelnih-bezhencev.a155029/>
13. <https://ru.euronews.com/2015/09/23/tense-showdown-predicted-at-eu-refugee-summit>
14. Экс-глава ХСС поставил Меркель ультиматум по беженцам // РИА Новости. 2016. 18 января [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/20160118/1361273138.html>
15. Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration in Africa'. – URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_factsheet_emergency_trust_fund_africa_en.pdf
16. Миграционный кризис в Европе. Досье // ТАСС. 2018. 29 июня [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/info/5336277>

17. Искендеров П. ЕС и беженцы: между Турцией и стеной // Сайт журнала «Международная жизнь». 2016. 21 марта. URL: <https://interaffairs.ru/news/show/14905>
18. Q&A: The EU-Turkey Deal on Migration and Refugees. URL: <https://www.hrw.org/news/2016/03/03/qa-euturkey-deal-migration-and-refugees>
19. «Скажем нет порочному соглашению с Турцией!». URL: <https://amnesty.org.ru/ru/2016-03-18-turcija/>
20. EU support in response to the Syrian crisis. Brussels, 5 February 2016. URL: http://europa.eu/rapid/pressrelease_MEMO-16-222_en.htm
21. Премьер Венгрии призвал Европу сказать мигрантам: "Не приезжайте" https://www.bbc.com/russian/international/2015/09/150903_migrants_hungary_orban
22. The European Migration Crisis. In: D.Dinan, N.Nugent, W.E.Patterson, eds, The European Union in Crisis. London: Palgrave Macmillan, 100–130. https://doi.org/10.1057/978-1-137-60427-9_6
23. MOM: кризис с мигрантами в Европе можно решить только политически. – <http://ria.ru/world/20151007/1298353555.html#ixzz3oAP3QSXQ>
24. Президент Швейцарии: миграционный кризис можно решить лишь сообща. – <http://ria.ru/world/20150929/1289226831.html>

Список использованных источников к Главе 3:

1. Марианьский А. Современные миграции населения / Пер. с польского В. Л. Кона. М.: Статистика, 1969. 224 с.
2. Ukraine Refugee Situation // Operational Data Portal. URL: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> (дата обращения: 24.06.2023).
3. Любарт М. К. Миграционный кризис в Евросоюзе 2015-2016 гг.: Этнокультурный аспект. I – Франция // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. М., ИЭА РАН, 2017. Вып. 256. 47 с.

4. Миграционный кризис: куда уезжают и возвращаются украинцы во время войны <https://www.currenttime.tv/a/kuda-uezzhayut-i-vozvrashayutsya-ukraintsy-vo-vremya-voyny/32835709.html>
5. Білоус О. В правительстве назвали численность населения Украины на начало 2022 года // РБК-Украина. 16.09.2022. URL: <https://www.rbc.ua/rus/news/pravitelstve-nazvalichislennost-naseleniya-1663327492.html>
6. Число украинских беженцев в Германии почти достигло 300 тысяч // Европейская Правда. 01.04.2022. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/rus/news/2022/04/1/7137034/>
7. Миграционный кризис: куда уезжают и возвращаются украинцы во время войны <https://www.currenttime.tv/a/kuda-uezzhayut-i-vozvrashayutsya-ukraintsy-vo-vremya-voyny/32835709.html>
8. Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. Official Journal. 07.08.2001. Available at: <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=celex%3A32001L0055>
9. Потемкина О.Ю. Украинские беженцы в Евросоюзе: новый миграционный кризис? // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2022. №2. С. 7-15.
10. Statement is attributed to the UN High Commissioner for Refugees. UNHCR. 02.03.2022. Available at: <https://www.unhcr.org/news/press/2022/3/62206a824/news-comment-1-millionrefugees-fled-ukraine-week.html>
11. Council Implementing Decision (EU) 2022/382 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine. Official Journal. 04.03.2022. Available at: <https://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32022D0382>
12. Ukraine: €3.4 billion REACT-EU pre-financing to Member States welcoming refugees fleeing Ukraine. European Commission. 23.03.2022. Available at: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2022/03/23-03-2022-ukraine-eur3-4-billion-react-eu-pre-financing-to-memberstates-welcoming-refugees-fleeing-ukraine

13. European Council conclusions. European Council. 24.02.2022. Available at: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/02/24/european-council-conclusions-24-february-2022/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Conclusions+du+Conseil+europ%C3%A9en%2c+24+f%C3%A9vrier+2022
14. Communication from the Commission on Operational guidelines for the implementation of Council implementing Decision 2022/382 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection 2022/C 126 I/01. Official Journal. 21.3.2022. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022XC0321%2803%29&qid=1647940863274>
15. Commission Recommendation (EU) 2020/1366 of 23 September 2020 on an EU mechanism for preparedness and management of crises related to migration <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32020H1366>
16. The EU's new plan to address irregular migration", *Geopolitical Intelligence Services*, <https://www.gisreportsonline.com/r/eu-plan-migration/>
17. "Half of Europeans disapprove of EU migration policy and demand stronger border controls, poll shows", *Euronews*, <https://www.euronews.com/my-europe/2024/03/26/half-of-europeans-disapprove-of-eu-migration-policy-and-demand-stronger-border-controls-po>

Список использованных источников к Главе 4:

1. Подход Prima facie к признанию статуса беженца // <https://emergency.unhcr.org/ru/protection/>
2. В Евросоюзе обсуждают интеграцию граждан третьих стран на рынке труда // <https://prian.ru/news/strany-es-obsuzhdayut-integraciyu-grazhdan-tretih-stran-na-rynke-truda.html>
3. Верховный Представитель ЕС: Многосторонний подход ЕС и ООН основан на общих интересах и ценностях // https://www.eeas.europa.eu/node/59595_ru
4. Войников В.В. Европейское пространство свободы, безопасности и правосудия и миграционный кризис в

- Европе // Современная Европа. – 2017. – №2. – С.43-54. // soveurope220174354
5. Рёрихт А.А. Миграционный кризис в Европейском Союзе, права беженцев и европейские ценности // Государство и право. – 2017. - №1. – С.146-152
 6. Schmälter J. A European response to non-compliance: The Commission's enforcement efforts and the Common European Asylum System. West European Politics. – 2018 – P. 1– 24
 7. European Union Terrorism Situation and Trend Report 2023 // <https://www.europol.europa.eu/publication-events/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2023-te-sat>
 8. European Union Terrorism Situation and Trend Report 2021 // <https://www.europol.europa.eu/publication-events/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2021-te-sat>
 9. European Union Terrorism Situation and Trend Report 2022 // <https://www.europol.europa.eu/publication-events/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2022-te-sat>
 10. <https://ecdpm.org/work/skills-mobility-partnerships-recommendations-guidance-policymakers-practitioners>
 11. Амстердамский договор // <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:4301858>
 12. Бибилова О.П. Миграционный кризис 2015 г. в Европе и его последствия // <https://ure-journal.ru/files/-2016>
 13. Меркель объявила решение проблемы мигрантов национальной задачей Германии // <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/2238945>
 14. Галахтин М.Г., Степанов В.А. Социальная интеграция беженцев в странах Европейского Союза (на примере Испании) // Философия: мир в человеке и человек в мире. - № 3(31). – 2021. – С. 51-58