07.00.03 ВСЕОБЩАЯ ИСТОРИЯ (СООТВЕТСТВУЮЩЕГО ПЕРИОДА)
GENERAL HISTORY

DOI: 10.33693/2658-4654-2021-3-2-32-39

«Туманное будущее» внешнего измерения иммиграционной политики ЕС

©А. М. Погорельская

Национальный исследовательский Томский государственный университет,
г. Томск, Российская Федерация
e-mail: pogorelskaya@mail.tsu.ru

Аннотация. Статья посвящена анализу «внешнего измерения» иммиграционной политики Европейского союза. Целью исследования стала оценка потенциала «внешнего измерения» для управления международной миграцией в интересах Евросоюза как в относительно благоприятных, так и кризисных условиях для определения возможностей его применения в будущем. Для достижения поставленной цели в статье приведены обзор эволюции «внешнего измерения», оценка имеющихся в распоряжении ЕС ресурсов для реализации «внешнего измерения» и характеристика трудностей, сопровождающих его внедрение. Выводы: Реализация «внешнего измерения» иммиграционной политики ЕС связана с рядом трудностей, включая недостаток финансовых ресурсов в периоды кризисов, отсутствие эффективных стимулов для партнеров из числа третьих стран нести дополнительную нагрузку в интересах ЕС, необходимость согласовывать действия акторов с противоречащими интересами внутри ЕС и т.д. Несмотря на существующие сложности, связанные с реализацией «внешнего измерения», оно окончательно закрепилось в качестве одного из приоритетных направлений иммиграционной политики ЕС в результате миграционного кризиса 2014-2016 гг. Однако иммиграционная политика ЕС в целом сегодня нуждается в обновлении, в том числе в поиске новых подходов и инструментов, чего на данный момент не наблюдается. В этой связи, а также ввиду страдающей солидарности в ЕС и ограниченности ресурсов, Евросоюзу в будущем будет все труднее расширять сотрудничество с третьими странами по управлению миграцией. В случае же затяжного кризиса и отсутствия прогресса в реформировании иммиграционной политики будущее «внешнего измерения» представляется весьма туманным.

Ключевые слова: внешнее измерение, иммиграционная политика, Европейский союз, миграция, страны транзита мигрантов, страны-доноры.

Благодарности: Данное научное исследование (№ 8.1.27.2018) выполнено при поддержке Программы повышения конкурентоспособности ТГУ.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Погорельская А. М. «Туманное будущее» внешнего измерения иммиграционной политики ЕС // *История и современное мировоззрение*. 2021. Т. 3. №2. С. 32-39. DOI: 10.33693/2658-4654-2021-3-2-32-39

DOI: 10.33693/2658-4654-2021-3-2-32-39

VAGUE FUTURE OF THE EU IMMIGRATION POLICY EXTERNAL DIMENSION

©A. M. Pogorelskaya

National research Tomsk state university, Tomsk, Russian Federation
e-mail: pogorelskaya@mail.tsu.ru

Abstract. The article provides the analysis of the EU external migration policy. The research aim is to assess its potential for managing international migration both in relatively favorable and crisis conditions and to outline the possibilities of its application in future. The article provides the overview of the EU external migration policy transformation, the assessment of the resources available to the EU for its application and the analysis of difficulties accompanying external migration policy. Conclusions: The EU external migration policy faces a number of difficulties, including the lack of financial resources during crises, the lack of effective incentives for third countries to bear additional burdens in the EU interests, the need to coordinate the actions and conflicting interests among different actors and levels of governance, etc. Despite the difficulties, external dimension became one of the priority areas in the EU immigration policy as a result of the 2014–2016 migration crisis. However, the EU immigration policy in general needs to be updated but the EU is not able to provide any innovative migration governance solutions. Therefore, the EU may find it increasingly difficult to expand its cooperation with third countries for common migration governance in future. In case of protracted crisis and the lack of progress in updating the EU immigration policy, the future of its external dimension seems to be vague.

Key words: external migration policy, immigration policy, the European Union, migration, transit countries, sending countries.

Acknowledgments: This scientific research (No. 8.1.27.2018) was carried out with the support of the TSU Competitiveness Improvement Program.

FOR CITATION: Pogorelskaya A. M. VAGUE FUTURE OF THE EU IMMIGRATION POLICY EXTERNAL DIMENSION // *HISTORY AND MODERN PERSPECTIVES*. 2021. Vol. 3. №2. P. 32-39. (in Russ.) DOI: 10.33693/2658-4654-2021-3-2-32-39

ВВЕДЕНИЕ

На протяжении последних десятилетий признанными мировыми трендами стали усиление взаимозависимости государств и все большее сближение внешней и внутренней политики [Keohane & Nye, 2001]. Кроме того, исследователи международной миграции отмечают её все более «проникающий», трансграничный характер, снижающий эффективность одностороннего контроля принимающим государством въезда иностранцев и лиц без гражданства, а также выезда своих граждан непосредственно на границе. Расширение транспортных возможностей и доступа к информации делают международную миграцию всё более доступной людям всех континентов, стран и социальных групп. За исключением отдельных закрытых государств, вроде КНДР или Туркменистана, международная миграция сегодня затрагивает большинство стран и регионов мира, приводя к изменениям разного уровня – от локальных (образование иммигрантских гетто в крупных городах) до глобальных (смещений в международном разделении труда) [Castles et al, 2013:55-81].

По данным Международной организации по миграции, за период 2000-2019 гг. прирост численности международных мигрантов в Европе составил 25 млн. человек, в результате чего, в 2019 году в Европе насчитывалось уже 82 млн. международных мигрантов, или 11% от общего населения (включая как тех, кто родился в Европе, но проживал в отличном от страны рождения государстве; а также прибывших из других регионов мира)[1].

Кроме того, к концу 2019 года в мире насчитывалось порядка 79,5 млн. вынужденно перемещённых лиц, из них около 26 млн. беженцев и еще около 4,2 млн. человек, стремящихся получить убежище в разных странах. Лидерами по количеству принятых беженцев в мире являлись Турция, Колумбия, Пакистан, Уганда и Германия, а ключевыми ис-

[1] Доклад о миграции в мире 2020 // Международная организация по миграции, 2020. URL: https://publications.iom.int/system/files/pdf/final-wmr_2020-ru.pdf

точниками беженцев стали Сирия, Венесуэла, Афганистан, Южный Судан и Мьянма[2].

Европейский союз как устойчивый центр притяжения международных миграционных потоков в последние годы столкнулся с беспрецедентным увеличением потока иммигрантов и лиц в поисках убежища. По данным на 1 января 2019 года в 28 государствах-членах ЕС проживали 21,8 млн. человек (или 4,9% общего населения ЕС), имеющих гражданство третьих государств, т.е. не государств-членов ЕС. При этом граждане третьих стран, проживающие в ЕС, распределены по Евросоюзу крайне неравномерно – 71% их представителей сконцентрирован в четырех государствах-членах (Германии, Италии, Франции и Испании)[3].

В 2018 году количество лиц, в первый раз подавших заявления с просьбой об убежище в ЕС, составило 549 тыс., в 2019 году – 612,7 тыс. человек. Большинство из них происходили из Сирии (12,1% в 2019 году), Афганистана (8,6% в 2019 году), Венесуэлы (7,3%), Колумбии (5,2%) и Ирака (4,4%). При этом основными государствами, получавшими в 2019 году прошения об убежище, были Германия, Франция, Испания, а также Греция и Италия[4].

Таблица 1

Количество лиц, подавших прошения о предоставлении убежища в ЕС (тыс. чел)[5]

Год	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Всего	306,5	400,5	594,2	1282,7	1221,2	677,5	608,3	676,3
Количество подавших прошения впервые	250,4	338,2	530,6	1216,9	1166,8	620,3	549	612,7

Такие изменения актуализировали для европейских обществ и различных уровней власти в Европейском союзе необходимость сотрудничества со всевозможными заинтересованными сторонами в вопросах управления международной миграцией всех видов.

В настоящее время сотрудничество Евросоюза со странами происхождения и транзита мигрантов по вопросам совместного управления международной миграцией носит название «внешнего измерения» иммиграционной политики ЕС. Оно подразумевает координацию собственно иммиграционной политики (формально входящей в ЕС в сферу внутренних дел и правосудия) с внешней политикой, политикой добрососедства и политикой содействия развитию третьих стран.

Учитывая широкий спектр инструментов из арсенала внешней политики, политики добрососедства и политики развития, которые позволяют прямо или косвенно управлять миграционными потоками, условно можно выделить два основных подхода во «внешнем измерении» иммиграционной политики ЕС: реактивный и превентивный. Первый предполагает экстернализацию миграционного контроля (содействие расширению возможностей государств транзита мигрантов по контролю миграционных потоков, в том числе по противодействию незаконной иммиграции в ЕС путем выполнения условий соглашений о реадмиссии, укрепления их пограничного контроля и т.п.). Второй подход подразумевает попытки устранения причин эмиграции граждан третьих стран путем содействия развитию государств происхождения мигрантов, устранения конфликтов в странах-донорах вынужденных мигрантов и т.п. Однако, по оценкам экспертов, первый подход способен сократить объёмы иммиграции в ЕС гораздо быстрее, чем второй, на достижение результатов которого могут потребоваться годы и даже десятилетия [de Haas, 2007; Castles, 2009].

Особенности «внешнего измерения» иммиграционной политики ЕС заключаются в том, что оно предполагает согласование миграционной политики государств происхождения, транзита и назначения мигрантов с целью более эффективного и взаимовыгодного управления миграцией. Помимо возможности таким образом распределить расходы на миграционный контроль, подобное сотрудничество призвано разделить ответственность за управление миграцией между участвующими в нём акторами (реализуя так называемый партнёрский подход [Kunz, 2013]).

Одной из очевидных сложностей в реализации «внешнего измерения» иммиграционной политики ЕС является необходимость согласования подходов и действий между государствами, ведомствами и иными участниками управления миграцией, имеющими чаще всего разнящиеся интересы [Lavenex & Ucarer, 2004]. Их противоречия ещё больше обостряются в периоды кризисов, что стало очевидно во время европейского миграционного кризиса 2014-2016 гг.

В этой связи данное исследование призвано определить потенциал «внешнего измерения» иммиграционной политики ЕС для управления международной миграцией как в относительно благоприятных условиях, так и в периоды кризисов, тем самым оценив возможности его применения в будущем.

Задачи исследования включают:

- обзор эволюции «внешнего измерения» иммиграционной политики ЕС с конца 1990-х гг. до сегодняшнего дня;
- оценку имеющихся ресурсов для реализации «внешнего измерения»;
- характеристику существующих трудностей в реализации «внешнего измерения»;
- определение востребованности «внешнего измерения» иммиграционной политики в будущем.

Новизна исследования состоит в оценке применимости «внешнего измерения» иммиграционной политики ЕС в периоды кризисов и в ближайшем будущем.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ РАМКИ И ОБЗОР ЛИТЕРАТУРЫ

В связи с ростом разнообразия и расширением миграционных потоков, а также с усложнением их географической структуры стал расширяться перечень факторов/ уровней/ участников миграции, рассматриваемых исследователями. В частности, теория «новой экономики» трудовой миграции, возникшая в конце 1980 – начале 1990-х гг., предпола-

[2] Статистика // Агентство ООН по делам беженцев в России, 2019. URL: https://www.unhcr.org/ru/stats

[3] Migration and migrant population statistics// Eurostat, 2020. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php / Migration_and_migrant_population_statistics#:~:text=21.8%20million%20people%20(4.9%20%25),672%20thousand%20persons%20in%202018.

[4] Asylum statistics // Eurostat, 2020. URL: https://ec.europa.eu /eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics

[5] Number of asylum applicants (non-EU-27 citizens), EU-27, 2008–2019 // Eurostat, 2020. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics

гает множественность причин международной миграции и потому указывает на недостаточность исключительно пограничного контроля в принимающих государствах для эффективного управления миграцией [Massey et al, 1998; Taylor, 1999].

Обращение к анализу «внешнего измерения» иммиграционной политики ЕС в европейской исследовательской литературе можно констатировать в начале 2000-х гг., когда в Брюсселе устанавливался глобальный подход к управлению миграцией [Boswell, 2003; Lavenex & Ucarer, 2004]. Однако фокус западных исследований «внешнего измерения» иммиграционной политики ЕС во многом сместился в сторону оценки процессов принятия решений и анализа интересов различных акторов, вовлеченных в соответствующие процессы [Wolff, 2014], во многом упуская важность оценки непосредственно самих последствий реализации «внешнего измерения» [Reslow, 2017].

Из российских исследователей «внешнему измерению» иммиграционной политики ЕС, связанному с регулированием легальной трудовой иммиграции в ЕС, посвящены исследования Л.С. Биссон, хотя большинство работ российских авторов фокусируются на иммиграционной политике ЕС в целом или подходах его отдельных государств-членов (работы Потемкиной О.Ю., Кондратьевой Т.С., Новоженовой И.С. и других). В российской наук можно найти значительное количество работ, посвященных внешней политике ЕС (работы С.В. Уткина, М.Л. Энтина, Н.Ю. Кавешникова, Т.А. Романовой, Л.О. Игумновой и других) или же политике содействия развитию (работы Д.А. Дегтярева, В.И. Бартенева, А.Ю. Борзовой и других), чаще всего не учитывающих, однако, миграционную составляющую соответствующих политик.

ЭВОЛЮЦИЯ «ВНЕШНЕГО ИЗМЕРЕНИЯ» ИММИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ЕС

Впервые официально в ЕС идея координации задач внешней политики, политики развития и миграционной политики, а также сотрудничества со странами происхождения и транзита мигрантов с целью управления миграцией были заявлены на Европейском Совете в г. Эдинбург (Великобритания) в 1992 году, хотя попытки включения миграционных вопросов в повестку сотрудничества с зарубежными партнерами предпринимались объединённой Европой и ранее.

В 1999 году в заключениях саммита в г. Тампере (Финляндия) развитие сотрудничества со странами происхождения мигрантов и возможности включения миграционной проблематики в повестку общей внешней политики и политики безопасности были обозначены в качестве одного из четырёх ключевых направлений развития деятельности ЕС в сфере иммиграционной политики[6]. Наиболее активно вопрос развития «внешнего измерения» стал обсуждаться в начале 2000-х гг. в связи с ожидаемым расширением и смещением границ ЕС на восток[7]. В 2001–2002 гг. в Генеральных директоратах по внешним связям и по политике развития в составе Еврокомиссии были утверждены должности координатора по миграционной политике [Boswell, 2003: 634].

После событий 11 сентября 2001 года в большинстве западных стран укрепился курс на усиление мер безопасности и ограничение иммиграции, а среди приоритетов миграционного регулирования на первое место вышла борьба с незаконной иммиграцией. Например, на саммите ЕС в г. Севилья (Испания) в октябре 2002 г. ряд руководителей государств-членов ЕС предлагали прекратить содействие развитию третьих стран, которые не будут успешно сотрудничать с Евросоюзом в противодействии незаконной иммиграции в ЕС [de Haas, 2007:820].

При этом дальнейшие документы, включая Сообщение Еврокомиссии по интеграции вопросов регулирования миграции в отношения ЕС с третьими странами 2002 года[8] и Сообщение о миграции и развитии 2005 года[9], свидетельствовали о попытках ЕС балансировать между повесткой безопасности и развития во внешнем измерении иммиграционной политики.

В конце 2005 г. была принята стратегия ЕС, ознаменовавшая установление глобального подхода к управлению миграцией. Последний предполагал сотрудничество с третьими странами по нескольким направлениям: совершенствования регулирования легальной иммиграции; борьбы с незаконной иммиграцией эффективными, но гуманными способами; и содействия позитивному взаимовлиянию миграции и развития. Основными инструментами глобального подхода были названы развитие двусторонних и региональных политических диалогов, содействие развитию государств происхождения мигрантов с привлечением различных заинтересованных акторов, заключение соглашений о реадмиссии и упрощении визового режима[10].

Глобальный подход закрепил принцип, по которому ЕС шел на упрощение визового режима активнее с теми партнёрами из числа третьих стран, которые демонстрировали бóльшую готовность эффективно сотрудничать с Евросоюзом по вопросам реадмисии и охраны границ (принцип «больше за большее»). Аналогичную роль «пряника» в отношениях с третьими странами должны были играть и партнёрства по мобильности, предполагающие упрощение легальной трудовой миграции между ЕС и эффективно сотрудничающими с ним по вопросам миграции третьими странами.

Гаагская программа развития Европейского пространства свободы, безопасности и правосудия на 2004-2009 гг. акцентировала внимание на борьбе с незаконной иммиграцией в ЕС как путем содействия развитию стран происхождения мигрантов, так и путем заключения соглашений о реадмиссии и обеспечении международной защиты беженцев как

[6] Tampere European Council Presidency Conclusions. 15-16 October 1999. URL: http://www.consilium.europa.eu/ue Docs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en9.htm

[7] Presidency conclusions. European Council Meeting in Laeken, 14 and 15 December 2001 // European Commission, 2001. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_18

[8] Communication from the Commission to the Council and the European Parliament ‘Integrating Migration Issues in the European Union’s Relations with Third countries // European Commission, 03.12.2002. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52002DC0703

[9] Migration and Development: some concrete orientations, COM(2005)390 // European Commission, 01.09.2005. URL: https://eur-lex.europa.eu/ LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0390:FIN:EN:PDF

[10] Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions. The Global Approach to Migration and Mobility. COM/2011/0743 final // European Commission, 2011. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52011DC0743

можно ближе к региону их происхождения (и дальше от границ самого Евросоюза)[11].

Стокгольмская программа, принятая на 2010–2014 гг., указывала в качестве приоритетных партнёров для сотрудничества в вопросах борьбы с незаконной иммиграцией в ЕС ключевые регионы транзита таких мигрантов, а именно – Африку, Восточную и Юго-Восточную Европу. Кроме того, предлагалось совместными усилиями способствовать максимизации положительных эффектов от миграции для всех стейкхолдеров, в частности, как государств происхождения, так и государств транзита и назначения международных мигрантов[12].

В целом, за десять лет внедрения глобального подхода к управлению миграцией Европейский союз учредил множество форматов сотрудничества по вопросам миграции, отличающихся своими условиями и набором партнёров. Сегодня многосторонние договоренности с ключевыми регионами происхождения и транзита мигрантов (в рамках региональных консультативных процессов, иначе называемых миграционными диалогами[13], международных организаций и глобальных форумов) дополняются двусторонними соглашениями с отдельными партнёрами, готовыми взять на себя бóльшие обязательства (включая соглашения о реадмиссии, упрощении/ отмене визового режима, партнёрства по мобильности).

В ходе эволюции «внешнего измерения» и понимания «развития» в частности Европейский союз стал включать в свою политику содействия развитию стран, в том числе североафриканских, не только вопросы укрепления их экономик, но и политическую повестку, включая требования к партнерам по внедрению демократических принципов, верховенству права и т.п. Принцип обусловленности, ознаменовавший переход к прагматичному сотрудничеству ЕС с третьими странами, был призван стать рычагом воздействия на партнеров, поскольку предполагал оказание помощи им в обмен на эффективную охрану границ. Однако направляемая в регионы Южного Средиземноморья и Тропической Африки финансовая помощь (более 1 млрд. евро за период 2004-2013 гг.) [Биссон, 2018:24], наряду с пропагандой западных принципов не смогли решить долгосрочных проблем развития и предотвратить политические кризисы в Тунисе, Египте, Йемене, Ливии и Сирии.

Стремление ЕС в начале 2010-х гг. простимулировать страны Северной Африки к эффективному сотрудничеству по вопросам сдерживания миграционных потоков, спровоцированных событиями в указанном регионе, не увенчалось успехом: переговоры по заключению партнёрство по мобильности с Марокко, Тунисом и Сенегалом не достигли результата.

Тем не менее, Европейская повестка дня по миграции 2015 года обозначила развитие «внешнего измерения» иммиграционной политики ЕС в качестве одного из приоритетов дальнейшей деятельности Евросоюза по четырем направлениям, включая снижение стимулов для незаконной иммиграции в ЕС, укрепление безопасности границ ЕС, совершенствование системы предоставления убежища в Евросоюзе, и содействие развитию ЕС за счёт привлечение необходимых кадров из-за рубежа[14].

Поэтому, несмотря на ограниченные успехи «внешнего измерения» иммиграционной политики, Евросоюз продолжил свой курс на привлечение государств происхождения и транзита мигрантов к управлению международной миграцией, особенно потоками лиц в поисках убежища в период кризиса. Так, 2016 год ознаменовался двумя ключевыми внешнеполитическими сделками Евросоюза, направленными на снижение миграционного давления на ЕС, а именно – соглашениями с Турцией и Афганистаном[15].

В марте 2016 года было подписано соглашение с Турцией, которое предполагало превращение последней в своеобразную буферную зону между ЕС и зоной сирийского конфликта, ставшей источником массовой вынужденной миграции. В соответствии с данным соглашением, Евросоюз получил возможность высылать тех прибывших с турецкой территории, кому было отказано в убежище на территории ЕС. В обмен ЕС был обязан за каждого высланного принимать из Турции одного находящегося там сирийского беженца. При этом ЕС вынужден был пообещать Турции значительную финансовую помощь (6 млрд. евро) и безвизовый режим, которого Турция так долго добивалась. Однако доля сирийских беженцев, принимаемых Евросоюзом от Турции, оказалась очень небольшой, в то время как в Турции их скопилось порядка 3,6 млн. человек (из 5,6 млн. лиц, вынужденных уехать из Сирии в связи с конфликтом с 2011 года)[16], что заставило Турцию временами угрожать европейским партнёрам расторжением соглашения.

В результате сделки, заключенной в 2016 г. с Афганистаном, за период с середины сентября 2016 г. по конец марта 2020 г. агентством Фронтекс было организовано 73 чартерных рейса, доставивших из ЕС в Афганистан 1844 гражданина этой страны, и ещё 58 граждан Афганистана были возвращены в период с мая 2019 г. по март 2020 г. регулярными рейсами. Помимо этого, ряд государств-членов отправили в соответствии с этими договоренностями граждан Афганистана на родину самостоятельно, без привлечения наднационального уровня управления[17]. Таким образом, «внешнее

[11] Presidency conclusions, Brussels European Council // Council of the European Union, 2004. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs /cms_data/docs/pressdata/en/ec/82534.pdf

[12] The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens // Official Journal of the European Union, 04.05.2010. P. 1-38. URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/ LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:en:PDF

[13] Например, Будапештский процесс (формат сотрудничества ЕС со странами Восточного партнёрства, Западных Балкан, Центральной Азии, Турцией, Россией, Ираком, Ираном, Афганистаном и Пакистаном), Пражский процесс (формат сотрудничества между государствами-членами ЕС и странами Восточного партнерства, Западными Балканами, Центральной Азией, Турцией и Россией), Рабатский процесс (формат сотрудничества ЕС со странами Западной Африки), Хартумский процесс (формат сотрудничества ЕС с регионом Африканского Рога).

[14] A European Agenda on Migration. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM (2015) 240 final // European Commission, 13.05.2015. URL: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/ communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf

[15] Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU // EEAS, 02.10.2016. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas /files/eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues.pdf

[16] Syria emergency // UNHCR, 2019. URL: https://www.unhcr.org/syria-emergency.html

[17] Answer given by Ms Johansson on behalf of the European Commission. Question reference: E-002443/2020 // The European Parliament, 24.07.2020.

измерение» иммиграционной политики ЕС в период миграционного кризиса оказалось очень востребованным, хотя результаты его применения и были ограниченными.

Развитие «внешнего измерения» иммиграционной политики постоянно балансировало между вопросами безопасности (ужесточения правил в отношении нежелательных иммигрантов) и свободы передвижения (возможностями для мобильности квалифицированных кадров), между «кнутом» (соглашениями о реадмиссии) и «пряником» (партнерствами по мобильности и соглашениями об упрощении/ отмене визового режима), как иммиграционная политика ЕС в целом.

Тем не менее, вследствие миграционного кризиса 2014-2016 гг. необходимость пересмотра иммиграционной политики и политики по предоставлению убежища ЕС стала очевидной. Среди фактов, говорящих в пользу необходимости изменений, в частности, указывались и кризис солидарности среди государств-членов ЕС по квотам перераспределения беженцев, и несогласованность действий государств-членов с деятельностью Европейской Комиссии в периоды кризисов (как миграционного, так и затем кризиса, вызванного пандемией коронавируса) и т.п.

Анализ позиции председателя Еврокомиссии Урсулы фон дер Ляйен по вопросам реформирования иммиграционной политики свидетельствует о том, что дальнейшее укрепление сотрудничества со странами происхождения и транзита мигрантов, в том числе содействие их развитию, останется в числе наиболее востребованных инструментов ЕС по управлению миграцией в ближайшие годы. Совет ЕС в своей Новой стратегической повестке дня на 2019-2024 гг. также подтвердил необходимость сотрудничества со странами происхождения и транзита мигрантов для совместного противодействия незаконной иммиграции в ЕС и торговле людьми, а также обеспечения высылки нежелательных иммигрантов с территории Евросоюза [Потемкина, 2019:20-21].

РЕСУРСЫ «ВНЕШНЕГО ИЗМЕРЕНИЯ» ИММИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ЕС

На реализацию «внешнего измерения» могут привлекаться как средства, предусмотренные в бюджете ЕС на цели миграционной политики, так и цели внешней политики, политики добрососедства и политики содействия развитию. В этой связи можно отметить, что в предложенном Европейской комиссией проекте многолетней финансовой программы 2021-2027 гг. на цели миграционного регулирования было предусмотрено 9,8 млрд. евро, на охрану границ – 12,7 млрд. евро, на политику добрососедства, политику содействия развитию и международное сотрудничество – 70,8 млрд. евро[18]. Однако эти средства не сравнятся с бюджетом, предусмотренным на экономическое восстановление, региональное развитие и инвестирование в общеевропейские ценности как по многолетней финансовой программе, так и в дополнительном фонде Next Generation EU (всего 1099,7 млрд. евро). При этом в условиях кризиса, конечно, приоритет имеет экономическое восстановление Евросоюза, поэтому значительного увеличения финансовых ресурсов, доступных для реализации «внешнего измерения» иммиграционной политики, по крайней мере, в ближайшие шесть лет точно не предвидится.

Распределение компетенций в ЕС по вопросам миграционной политики очень долго сохранялось в пользу национальных государств. Согласно ст.79 Договора о функционировании Европейского союза (Лиссабонского договора), ЕС будет развивать общую иммиграционную политику. В этой связи Европейский Парламент и Совет получили право принимать в соответствии с обычной законодательной процедурой меры, устанавливающие условия въезда и пребывания иностранцев в ЕС; оговаривающие права легальных иммигрантов; борьбы с незаконной иммиграцией и пребыванием в ЕС, включая меры по высылке и репатриации таких лиц и т.п. Там же оговаривалось право ЕС заключать соглашения о реадмиссии с третьими странами[19]. Однако право определять количество трудовых иммигрантов, допускаемых на территорию государства, осталось в ведении государств-членов. Последнее обстоятельство значительно ослабляет роль наднациональных институтов, учитывая, что таким образом ЕС не может гарантировать как единый актор выполнение обязательств в рамках партнерств по мобильности, призванных стать стимулом сотрудничества для третьих стран.

Нормативная сила ЕС представляется важным компонентом общей внешней политики, политики добрососедства и политики развития. Понятие «нормативной силы» обозначает способность формировать представление о том, что можно считать нормой в международных отношениях, а также способствовать распространению таких взглядов [Manners, 2002]. Нормативная сила ЕС, несомненно, сыграла свою роль в желании стран Центральной и Восточной Европы присоединиться к Евросоюзу, как и соображения политического и экономического характера, убедив и в необходимости принять условия миграционного регулирования, установленные Евросоюзом. Однако действие нормативной силы ЕС на партнеров по «внешнему измерению» гораздо меньше, поскольку такое сотрудничество обещает гораздо меньше выгод (например, большинство из них никогда не смогут рассчитывать на статус кандидата на вступление в ЕС), а также характеризуется внутренними противоречиями (между ужесточением правил для большинства потенциальных иммигрантов и упрощением их для квалифицированных кадров; между риторикой о содействии развитию и содействии «утечке умов» путем запуска схем по мобильности для квалифицированных кадров и т.д.)

ТРУДНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ «ВНЕШНЕГО ИЗМЕРЕНИЯ» ИММИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ЕС

Очевидные трудности для оценки эффективности «внешнего измерения» иммиграционной политики представляет тот факт, что прямой зависимости между уровнем развития и уровнем эмиграции из страны нет. Более того, рост финансовой состоятельности беднейших домохозяйств даст их

URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2020-002443-ASW_EN.html

[18] Multiannual financial framework 2021-2027 and Next Generation EU // European Council, 18.12.2020. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/mff2021-2027-ngeu-final/#

[19] Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. Part Three - Union Policies and Internal Actions, Title V - Area of Freedom, Security and Justice, Chapter 2 - Policies on Border Checks, Asylum and Immigration, Article 79 (ex. Article 63, points 3 and 4, TEC). URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A12016E079

членам возможность отправиться на заработки или даже попытаться уехать навсегда в другую – более благополучную страну и регион мира. Поэтому содействие развитию беднейших стран потенциально может привести к росту эмиграции из них, переломный же момент наступает, по некоторым подсчетам, на уровне дохода в 7-8 тыс. долларов США [Clemens, 2014]. В этой связи политика содействия развитию может привести к желаемому снижению иммиграции только в долгосрочной перспективе, что имеет второстепенное значение в периоды кризисов или национальных выборов, когда миграционная повестка особенно политизируется, а миграционные инициативы Брюсселя вызывают критику со стороны представителей отдельных государств-членов.

Кроме того, препятствием для эффективной реализации иммиграционной политики ЕС в целом и её «внешнего измерения» в частности, служит соперничество за финансовые ресурсы и властные полномочия между разными институтами и уровнями власти в ЕС [Lavenex, 2006]. Так, ввиду нежелания государств-членов передавать важный для государственного суверенитета вопрос регулирования миграции на наднациональный уровень уже долгое время утверждение по-настоящему общей миграционной политики в ЕС откладывается. Речи о введении единой миграционной политики в ЕС не идет.

Вдобавок, в периоды кризиса значительно страдает европейская солидарность, что ярко продемонстрировали, например, государства Вышеградской группы, выразившие своё несогласие с механизмом перераспределения беженцев в соответствии с квотами по территории ЕС и введения санкций за отказ от выполнения соответствующих обязательств. Хотя и для них развитие «внешнего измерения» в качестве средства разрешения кризиса было приемлемо, тем не менее, необходимость дополнительных затрат на его реализацию не получила поддержки [Потемкина, 2019:22]. Одним из последствий миграционного кризиса стало появление «гибкой солидарности», предполагающей участие государств-членов в достижении задач иммиграционной политики по мере их возможностей, что может в перспективе как упростить и ускорить реагирование на кризисы, так и лишить многие инициативы по управлению миграцией поддержки в ЕС.

«Внешнее измерение» иммиграционной политики ЕС предполагает разделение затрат и ответственности за управление международной миграцией. В этой связи Евросоюзу, предполагавшему переложить часть ноши по регулированию растущей иммиграции на государства транзита и происхождения мигрантов, пришлось столкнуться с необходимостью заинтересовать партнеров в таком сотрудничестве. Убедить абсолютное большинство партнеров из числа стран происхождения и транзита мигрантов, опираясь исключительно на нормативную силу, Евросоюзу не удалось, в том числе ввиду того, что иммиграционная политика ЕС и политика по предоставлению убежища, в том числе и её «внешнее измерение», зачастую балансируют на грани между соображениями безопасности и свободы, соблюдения прав граждан ЕС и нарушения прав потенциальных иммигрантов и лиц в поисках убежища на свободу выбора места жительства и т.п. [Lavenex, 2001:143]

Среди других факторов, снижающих, по мнению исследователей, эффективность «внешнего измерения» иммиграционной политики ЕС, указываются асимметричность многосторонних форматов сотрудничества, в которых ЕС как инициатор и основной донор финансовой помощи имеет гораздо больший вес, чем страны транзита и происхождения мигрантов; низкая степень адаптации существующих форматов сотрудничества к актуальным потребностям стран-партнёров; неэффективность отрицательных стимулов со стороны ЕС (обусловленности помощи развитию прогрессом стран в области управления миграцией) и т.п. [Тамаш, 2019:9]

Кроме того, ряд европейских исследователей указывают на непредвиденные последствия экстернализации миграционного контроля Европейским союзом. Например, к таковым причисляют массовую гибель незаконных иммигрантов в Средиземном море, привлекшую внимание СМИ и связанную в том числе с сокращением возможностей для легального въезда на территорию ЕС из-за его границ, хотя и не обусловленную исключительно иммиграционной политикой ЕС, но скорее наличием комплекса противоречащих интересов и акторов, вовлечённых в реализацию «внешнего измерения» [Burlyuk, 2017; Reslow, 2019].

ВЫВОДЫ

Сегодня, в том числе ввиду экономического кризиса, вызванного пандемией коронавируса, ресурсы и возможности для реализации «внешнего измерения» иммиграционной политики ЕС не могут быть значительно увеличены, несмотря на растущую потребность в них.

Однако пока Евросоюз не демонстрирует каких-либо инновационных подходов к управлению миграцией и продолжает мыслить в рамках ранее принятых категорий и инструментов. В этой связи у ЕС пока нет альтернативы существующим подходам к управлению миграцией, в том числе – «внешнему измерению» иммиграционной политики.

Новый пакт по вопросам миграции и убежища, предложенный Еврокомиссией в сентябре 2020 г., подтверждает эту точку зрения. В частности, он акцентировал внимание на необходимости укрепления солидарности по вопросам управления миграцией как внутри ЕС, так и со странами происхождения и транзита мигрантов.

Таким образом, несмотря на кризисы, с которыми сталкивается ЕС на протяжении последних лет, Евросоюз в целом остается приверженцем ранее выбранных инструментов миграционного регулирования. Учитывая первостепенность задач по нивелированию последствий нынешнего экономического кризиса, можно предположить, что Евросоюз ещё долгое время не станет искать и не сможет внедрить отличных от нынешних подходов к управлению миграцией.

Однако принимая во внимание существующие трудности и противоречия в реализации «внешнего измерения» Евросоюзу в будущем будет все труднее расширять сотрудничество с третьими странами по управлению миграцией. В этой связи «внешнее измерение» иммиграционной политики также нуждается сегодня в обновлении. В случае же затяжного кризиса в ЕС и отсутствия прогресса в сотрудничестве по управлению миграцией с третьими странами будущее «внешнего измерения» представляется весьма неопределённым.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Boswell Ch. The ‘external dimension’ of EU immigration and asylum policy // International Affairs. 2003. Vol.79. №3. P.619–638.
2. Burlyuk O. The ‘oops!’ of EU engagement abroad: analysing unintended consequences of EU external action // Journal of Common Market Studies. 2017. Vol. 55(5). P. 1009-1025
3. Castles St. Development and Migration – Migration and Development. What comes first? Global Perspective and African Experience // Theoria. 2009. Vol. 56. № 121. P. 1-31.
4. Castles St., de Haas H. & Miller M.J. The Age of Migration, 5th edition. Palgrave Macmillan, 2013.
5. Clemens M.A. Does Development Reduce Migration? IZA Discussion Paper № 8592. October 2014. URL: http://ftp.iza.org/dp8592.pdf
6. de Haas H. Turning the Tide? Why Development Will Not Stop Migration // Development and Change. 2007. Vol. 38. № 5. P. 819-841.
7. Keohane R.O. & Nye J. Power and Interdependence. Longman, 2001. 334 p.
8. Kunz K. Governing International Migration through Partnership // Third World Quarterly. 2013. Vol. 34. № 7. P. 1227-1246.
9. Lavenex S. Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control // West European Politics. 2006. Vol. 29. № 2. P. 329-350.
10. Lavenex S. The Europeanization of Refugee Policies: Between Human Rights and Internal Security. Ashgate, 2001. 246 p.
11. Lavenex S. & Uçarer E.M. The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies // Cooperation and Conflict. 2004. Vol. 39. № 4. P. 417-443.
12. Manners I. Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? // Journal of Common Market Studies. 2002. Vol.40. Issue 2. P. 235-258.
13. Massey D.S., Arango J., Hugo G., Kouaouci A., Pellegrin A. Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium. Oxford University Press, 1998. 376 p.
14. Reslow N. Horizontal and Vertical Diversity: Unintended Consequences of EU External Migration Policy // The International Spectator. 2019. Vol. 54. № 1. P. 31-44.
15. Reslow N. “Not everything that counts can be counted”: Assessing ‘success’ of EU external migration policy // International Migration. 2017. Vol. 55 (6). P. 156-169.
16. Taylor J.E. The new economics of labour migration and the role of remittances in the migration process // International Migration. 1999. Vol. 37. № 1. P. 63-88.
17. Wolff S. The Politics of Negotiating EU Readmission Agreements: Insights from Morocco and Turkey // European Journal of Migration and Law. 2014. Vol. 16 (1). P. 69-95.
18. Биссон Л.С. Внешнее измерение миграционной политики ЕС: инструменты и выгоды // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2018. № 5. С. 21-26.
19. Потемкина О.Ю. После кризиса: «новый старт» миграционной политики ЕС // Современная Европа. 2019. № 6. С.18-29.
20. Тамаш К. Оценка внешней миграционной политики ЕС. Аналитический бриф // Пражский процесс, ноябрь 2019. Электронный ресурс: https://www.icmpd.org/publications/policy-briefs/

REFERENCES:

1. Boswell Ch. (2003) The ‘external dimension’ of EU immigration and asylum policy. International Affairs. Vol.79. № 3. P.619-638.
2. Burlyuk O. (2017) The ‘oops!’ of EU engagement abroad: analysing unintended consequences of EU external action. Journal of Common Market Studies. Vol. 55(5). P. 1009-1025.
3. Castles St. (2009) Development and Migration – Migration and Development. What comes first? Global Perspective and African Experience. Theoria. 56 (121). P. 1-31.
4. Castles St., de Haas H. & Miller M.J. (2013) The Age of Migration, 5th edition. Palgrave Macmillan.
5. Clemens M.A. (2014) Does Development Reduce Migration? IZA Discussion Paper № 8592. URL: http://ftp.iza.org/dp8592.pdf
6. de Haas H. (2007) Turning the Tide? Why Development Will Not Stop Migration. Development and Change. Vol. 38. № 5. P. 819-841.
7. Keohane R.O. & Nye J. (2001) Power and Interdependence. Longman. 334 p.
8. Kunz K. (2013) Governing International Migration through Partnership. Third World Quarterly. Vol. 34. № 7. P. 1227–1246.
9. Lavenex S. (2006) Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control. West European Politics. Vol. 29. № 2. P. 329-350.
10. Lavenex S. (2001) The Europeanization of Refugee Policies: Between Human Rights and Internal Security. Ashgate. 246 p.
11. Lavenex S. & Uçarer E.M. (2004) The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies. Cooperation and Conflict. Vol. 39. № 4. P. 417-443.
12. Manners I. (2002) Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? Journal of Common Market Studies. Vol.40. Issue 2. P. 235–258.
13. Massey D.S., Arango J., Hugo G., Kouaouci A., Pellegrin A. (1998) Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium. Oxford University Press.
14. Reslow N. (2019) Horizontal and Vertical Diversity: Unintended Consequences of EU External Migration Policy. The International Spectator. Vol 54. № 1. P. 31-44.
15. Reslow N. (2017) “Not everything that counts can be counted”: Assessing ‘success’ of EU external migration policy. International Migration. Vol. 55 (6). P. 156-169.
16. Taylor J.E. (1999) The new economics of labour migration and the role of remittances in the migration process. International Migration. Vol. 37. № 1. P.63-88.
17. Wolff S. (2014) The Politics of Negotiating EU Readmission Agreements: Insights from Morocco and Turkey. European Journal of Migration and Law. Vol. 16 (1). P. 69-95.
18. Bisson L. (2018) External dimension of the EU migration policy: tools and profits. Scientific and Analytical Herald of the Institute of Europe RAS. № 5. P. 21-26.
19. Potemkina O. (2019) After the Crisis: «A New Start» of the EU Migration Policy. Contemporary Europe. № 6. P. 18-29.
20. Tamas K. (2019) Assessing the EU's External Migration Policy. Policy Brief. URL: https://www.icmpd.org/publications/policy-briefs/

Статья проверена программой «Антиплагиат». Оригинальность – 87,84%.

Рецензент: *К.В. Юматов*, к.и.н., доцент, заведующий кафедрой международного права Юридического института Кемеровского государственного университета.

Статья поступила в редакцию 22.01.2021, принята к публикации 12.02.2021
The article was received on 22.01.2021, accepted for publication 12.02.2021

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Погорельская Анастасия Михайловна, кандидат исторических наук, доцент кафедры мировой политики, Национальный исследовательский Томский государственный университет, г. Томск, Российская Федерация, РИНЦ Author ID: 1042691, http://orcid.org/0000-0003-3003-4757, WoS Researcher ID M-1493-2016, e-mail: pogorelskaya@mail.tsu.ru

ABOUT THE AUTHOR

Anastasia M. Pogorelskaya, Cand. Sci. (Hist.), Associate Professor, World Politics Department, National research Tomsk state university, Tomsk, Russian Federation, Author ID: 1042691, http://orcid.org/0000-0003-3003-4757, WoS Researcher ID M-1493-2016, e-mail: pogorelskaya@mail.tsu.ru