

УДК-325:327.7

DOI: 10.17072/2218-1067-2018-2-21-30

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В КОНТЕКСТЕ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

*В. А. Бутенко*¹

Рассмотрены проблемы миграционной политики ЕС, их причины, угрозы для национальной безопасности государств-членов. Проанализированы нормативно-правовые акты, принятые для урегулирования данного вопроса. Описаны последствия увеличения количества иммигрантов и беженцев. Автор демонстрирует позиции сторонников и противников приема мигрантов. В статье ставится вопрос о кризисе принципов солидарности и справедливого распределения ответственности. Автор характеризует нарастание исламофобии и связанной с ней актуализацией национализма, что затрудняет интеграцию иммигрантов и беженцев в европейскую семью. В заключении предложены варианты усовершенствования миграционной политики ЕС.

Ключевые слова: глобализация; миграция; Европейский союз; миграционная политика; миграционный кризис; безопасность; исламизация; интеграция.

Актуальность проблемы

Процесс глобализации охватил все сферы человеческой деятельности: от экономической до социальной, от духовной до политической. Глобализирующаяся мировая политика, строящаяся на идеях либерализма и всеобщей демократизации, до недавнего времени не подвергалась критике, принимаясь элитами в качестве единственно верной и безальтернативной. Под сомнение целесообразность данной политики была поставлена после разразившегося в Европе миграционного кризиса, вызванного по большей части вооруженными конфликтами в Афганистане, Йемене, Ливии, Сирии и демографическим взрывом в странах Северной Африки и Ближнего Востока.

Миграция стала реальной проблемой для Европейского союза. Некоторые государства-члены сталкиваются с ростом преступности, нежеланием имми-

¹ Бутенко Владислав Александрович – магистрант 1-го курса факультета гуманитарных и социальных наук, Российский университет дружбы народов. E-mail: vladislav_butenko@list.ru.

© Бутенко В. А., 2018

грантов интегрироваться в общество. В других государствах наблюдается тенденция к массовой эмиграции граждан, к оттоку молодых и квалифицированных кадров. Это объясняет необходимость в совместной выработке стратегии по урегулированию миграционной политики в ЕС.

Цель данной статьи – анализ миграционного кризиса в Европейском союзе в контексте обеспечения баланса прав человека и интересов безопасности.

Это предусматривает оценку последствий данного кризиса для внутренней безопасности государств, входящих в интеграционное объединение; рост исламофобии; выяснение возможных вариантов решения миграционного кризиса, основанных на приоритете прав человека, но с учетом интересов безопасности.

Анализ последних источников и публикаций

Проблемы миграции вошли в круг актуальных вопросов мировой политической мысли, о чем свидетельствуют многочисленные труды, авторами которых являются К. М. Витман [2], Т. Гардоцка, П. Ковальски [16], Г. И. Луцишин [5], С. К. Мазур [18], Й. Шиманьска [19], Б. Н. Юськив [11].

Миграционные проблемы освещаются и российскими исследователями, среди которых можно выделить Н. К. Арбатову [3], Д. Б. Казаринову [4], В. С. Малахова [6].

Миграция – это многовековой процесс, характерный для любого государства, любого общества. Под *миграцией* понимается «сложный процесс, который связан с единичными или регулярными территориальными перемещениями людей по различным причинам через границы территориальных образований в целях изменения постоянного или временного места жительства» [9, 14]. В наши дни миграционные потоки все больше увеличиваются по направлению с Юга на Север, с Востока на Запад. Одним из главных объектов мигрантов являются страны Европейского союза. Закрепленный в Договоре о Европейском Союзе принцип свободного передвижения лиц и «политика открытых дверей» способствовали развитию кризисных процессов в этом наднациональном образовании [20]. Для обозначения проблемы был введен термин «миграционный кризис», определения которого до сих пор не существует. Однако *миграционный кризис* можно обозначить как состояние, при котором по разным причинам увеличивается поток легальных и нелегальных мигрантов и беженцев на территории государств или наднациональных образований, что вызывает ряд трудностей у правительств, приводит к трансформациям в привычном укладе коренного населения.

К причинам миграционного кризиса в ЕС исследователи относят следующие:

- 1) вооруженные конфликты в странах Африки и Ближнего Востока;
- 2) экономическая нестабильность в этих регионах;
- 3) массовая безработица;
- 4) информационная революция – владение иммигрантами информацией о возможности воссоединения семей, о процедуре получения статуса беженца в странах ЕС [3, 4].

Миграционный кризис в Европейском союзе – следствие миграционной политики, проводимой правящими элитами. Под *миграционной политикой* следует понимать «систему принципов, целей и действий, с помощью которых государство и иные политические акторы регулируют потоки переселенцев» [1, 61]. Миграционная политика – это особый набор инструментов, «созданных и поддерживаемых государством, охватывающий как пассивные, так и активные формы управления иммиграцией и эмиграцией» [17, 79]. Создание миграционной политики и ее функционирование основывается на сборе информации о текущем положении дел с учетом имеющегося опыта, при этом важную роль играет истеблишмент как ключевой разработчик и воплоитель норм. Несмотря на то, что миграционная политика внутренне детерминирована, она выполняет и функцию международного регулятора, поскольку связана с пересечением государственных границ. Соответственно, события международного уровня прямо влияют на выработку данного вида политики. Либеральный подход, используемый ЕС, поспособствовал огромным притокам мигрантов. По данным, опубликованным Евростатом, основной приток беженцев и иммигрантов в страны Европейского союза пришелся на 2015–2016 гг. – более миллиона ежегодно [13]. При этом в 2017 г. количество мигрантов снизилось – за первый квартал 2017 г. число иммигрантов и беженцев составило 35% от их числа за первый квартал 2016 г., что связано с политикой, проводимой ЕС.

В 2015 г. Европейской комиссией была предложена система мер по совершенствованию миграционной политики Европейского союза. Во-первых, было принято решение об усилении присутствия ЕС в мире. Подкреплялось это решение Планом действий по борьбе с контрабандой мигрантов на 2015–2020 гг., закреплявшим стимуляцию правоохранительной и судебной деятельности, совершенствование процесса сбора и обмена информацией о мигрантах, укрепление сотрудничества со странами, не входящими в ЕС, для борьбы с нелегальной миграцией [19, 169].

Был также преобразован Шенгенский кодекс о границах 2006 г. в соответствии с положением Европейской комиссии от 15 марта 2017 г. Реформа ввела обязательный регулярный контроль абсолютно всех лиц, пересекающих границы Европейского союза [19, 170].

В связи с увеличивающейся угрозой терроризма в ЕС были приняты дополняющие друг друга нормативно-правовые акты – Система информации и авторизации поездок в ЕС (ETIAS) и Система въезда-выезда (EES). Система информации и авторизации поездок в ЕС, используемая при безвизовых поездках, должна устанавливать в каждом конкретном случае, представляет ли иммигрант опасность для ЕС. А Система въезда-выезда призвана собирать сведения о въезде или выезде иммигрантов и стать инструментом, доступным для пограничных служб ЕС, заменяя паспорта [19, 170].

ЕС и Турция подписали соглашение, в соответствии с которым нелегальные мигранты, пересекшие греческо-турецкую границу, будут высланы обратно в Турцию. Турция, в свою очередь, предпримет любые меры для предотвращения новых морских или наземных путей нелегальной миграции из Турции в ЕС [14].

В целом, несмотря на принятые нормативно-правовые акты, общая политика среди государств-членов ЕС отсутствует, что означает, в первую очередь, что те достижения, которых смогли добиться государства (например, создание Шенгенской зоны), находятся под угрозой. Увеличение числа иммигрантов, наблюдаемое в последние годы, имеет *несколько последствий для внутренней безопасности ЕС*:

1. Безопасность иммигрантов. Добираясь зачастую до Европы нелегальными способами, мигранты и беженцы подвергают себя и своих детей опасности.

2. Безопасность коммерческих судов. Растущий спрос на незаконное пересечение мигрантами границ ЕС способствовал использованию с этой целью коммерческих судов, при этом миграция стала многомиллионным бизнесом.

3. Безопасность внутри ЕС. Учитывая огромное количество иммигрантов, пересекающих границу, государственные пограничные органы были не в состоянии проверять базовую информацию о въезжающих, соответственно, это поспособствовало нелегальной миграции [18, 16–17].

В 2017 г. миграционная политика ЕС ужесточилась. На саммите, проведенном в Брюсселе 19 октября 2017 г., было обозначено, что подход государств-членов и институтов ЕС к обеспечению полного контроля над границами должен быть консолидирован. При этом в Заключениях Европейского совета указывается, что он готов реагировать и пресекать любые попытки нелегально пересечь границы государств-членов ЕС [12]. Однако урегулирование вопроса отнюдь не стало более понятным, так как в Евросоюзе существует проблема «замкнутого круга», которая заключается, с одной стороны, в противостоянии иммигрантским потокам, а с другой – в соблюдении принципов защиты прав мигрантов, борьбы с бедностью и т.д. [7, 56]. Европейские страны, счи-

тая главным своим достоянием права человека, поставлены в тупик, выбирая между либеральными ценностями и собственной безопасностью.

Кризис принципов солидарности и справедливого распределения ответственности, наблюдаемый в ЕС, можно отнести к ключевым факторам неэффективной миграционной политики Евросоюза. С самого начала не наблюдалось единства среди стран Западной и Центральной Европы. Представители Европейской комиссии и государств, которые поддерживают принятие мигрантов, подчеркивают необходимость исполнения международных обязательств, заостряя внимание на приоритете безопасности мигрантов. Противники приема мигрантов подчеркивают, что наивысшая ценность – это безопасность государства и его граждан, а миграция – это экономический, цивилизационный, культурный и религиозный риск [11, 12]. Схема распределения мигрантов между государствами является одним из спорных моментов. Страны Вышеградской группы в Европейском суде даже оспаривали решение об обязательности приема конкретно обозначенного числа мигрантов. Небезосновательно Центрально-Европейские государства обеспокоены ограничением контроля над беженцами и иммигрантами.

Премьер-министр Венгрии Виктор Орбан, во многом скептически относящийся к действиям Европейского союза, считает Восточную и Центральную Европу «зоной без мигрантов», акцентируя внимание на том, что венгры, поляки, чехи, румыны, словаки смогли противостоять нелегальной миграции [8].

Можно предположить, что выстраиваемая странами Восточной и Центральной Европы миграционная политика обусловлена не в последнюю очередь исламизацией государств Западной Европы. Наблюдаемое в Германии, Испании, Франции увеличение рождаемости среди мусульманского населения является вызовом для сохранения христианской религии и европейских ценностей. Мусульмане активно включаются в политическую жизнь, отстаивая интересы своего сообщества. Примерами могут служить «Финская исламская партия», «Союз исламских объединений и организаций» в Италии, «Партия исламских демократов» в Нидерландах.

Фобия исламизации по сути своей является двухуровневой: первый уровень – боязнь общественно-политического доминирования ислама, второй – сопряжен с изменением цивилизационных и культурных преобразований [6]. Первый уровень, являющийся основой, предполагает изменение конституционного строя европейских государств, ведь ислам – это альтернатива либерализму, выбранному Европой, это «систематическая и последовательная идеология со своим моральным кодексом и доктриной политической и социальной справедливости» [15]. Ислам вступает в противоречие с либерализмом, предполагающим борьбу за равные права, существование государственных институтов, свободных от религиозных влияний, что не свойственно исламу.

Второй уровень – это надстройка, не связанная с принятием политических решений, но существенно влияющая на положение дел. Культурная оппозиция Востока к Западу четко просматривается в Европейском союзе, в частности, невозможность этнокультурного и религиозного доминирования, необходимость считаться с западными ценностями являются одними из причин нежелания иммигрантов и беженцев интегрироваться в европейское сообщество. В то же время было бы ошибочным полагать, что интеграционная политика не работает вообще. Довольно большое количество мигрантов благополучно живут, работают, сотрудничают с коренным населением. Но при этом миграционную политику ЕС нельзя считать успешной: наблюдаются явления геттоизации, этнического недовольства, депривации, ксенофобии, расизма [2, 20]. Стали возникать многочисленные замкнутые сообщества, не стремящиеся к интеграции в принимающую среду. Этому поспособствовали процессы глобализации, унификации и вестернизации, представляющие важнейший аспект политики Европейского союза.

Из вышеизложенного видно, что миграционный кризис – многоуровневая проблема, решить которую без слаженных усилий невозможно. В конфронтацию с лозунгами о выдворении мигрантов вступают незыблемые права человека, курс на поддержание которых был провозглашен ЕС. Позиция национальных государств по отношению к мигрантам, нарушающим общественный порядок и навязывающим свой образ жизни, становится более жесткой, что, безусловно, ведет к ограничению прав мигрантов. Действующий истеблишмент не в состоянии справиться с миграционными проблемами в силу своего консерватизма. Переход власти от одного клана к другому в рамках одной элиты, отсутствие ротации приводят к неизменяемости идей, что подрывает демократию как таковую [10]. Следовательно, только благодаря смене элит у Европейского союза получится решить вопрос, связанный с иммигрантами и беженцами. Но не исключено, что в таком случае будут ограничены права и свободы не только мигрантов, но и коренного населения, а от концепций мультикультурализма и всеобъемлющей толерантности, скорее всего, придется отказаться, заменив их на взвешенную политику взаимодействия культур, их диалога.

Слаженная миграционная политика, в которой так нуждается Евросоюз, необходима и для оказания поддержки государствам, являющимся «первичными европейскими точками» по приему мигрантов (Греция, Италия, Хорватия). Отказ от поддержки может привести к росту националистических тенденций в этих государствах и последующему выходу из ЕС. А изменение границ Европейского союза, в свою очередь, повлечет за собой снижение безопасности [16, 142].

Вопреки глобализационным тенденциям, происходит правый поворот в европейском политическом сознании, чему поспособствовал миграционный кризис. Антииммигрантские партии становятся все более популярными, благодаря тезисам о защите европейской культуры, опасности исламизации Европы, необходимости ужесточения пропускного контроля на границах. Такими партиями являются «Национальный фронт» во Франции, «Альтернатива для Германии», «Австрийская партия свободы». Вызван рост правового популизма тем, что при приеме мигрантов не учитывались следующие особенности: количество мигрантов, которое принимает то или иное государство, длительность иммиграции, этническая идентичность иммигрантов, отношение к иммиграции, готовность иммигрантов интегрироваться в культуру, язык и ценности государства-реципиента и т. д. [5, 43].

Заключение

Спровоцированный наплывом беженцев миграционный кризис стал вызовом этнополитической безопасности, указав на неэффективность миграционной политики, проводимой ЕС. Подход к решению проблемы должен быть комплексным, а миграционная политика – учитывать влияние исторических, политических, культурных и этнических факторов.

Для совершенствования миграционной политики структурами Европейского союза предлагается ужесточить законодательство для вновь прибывающих иммигрантов, для лиц, совершивших преступления и правонарушения на территории ЕС, а также для нелегальных мигрантов. Важным элементом новой миграционной политики должна стать интеграция, но в более интенсивной форме: следует сформировать четкую концепцию, обеспечивающую сохранение гармоничных взаимоотношений местного населения государств-членов ЕС и мигрантов. Процессу интеграции может поспособствовать доступность образования, медицинских услуг, рабочих мест для более широких кругов беженцев и иммигрантов. Разрешение кризиса принципов солидарности и справедливой ответственности между государствами-членами ЕС облегчит разрешение миграционного кризиса. Также существенным шагом для урегулирования политической ситуации должно быть построение нового диалога между государствами ЕС и третьими странами, основанного на компромиссах и равенстве сторон. Этому может поспособствовать обновление как национальных, так и евросоюзных элит. От того, сможет ли Европейский союз выработать новую миграционную политику и справиться с вызовами, зависит будущее данного политического организма.

Библиографический список

1. *Бобылев В. В.* Миграционная политика (сущность, структурное строение, основные типы) // *Власть*. 2009. С. 61–64. [*Bobylev V. V.* Migration policy (essence, structure, basic types). *Vlast'*. 2009. No. 6. P. 61–64].
2. *Витман К. М.* Миграционный кризис как вызов этнополитической безопасности Евросоюза // Миграционная политика ЕС: состояние, вызовы и перспективы: научно-практич. симпозиум. Одесса, 2015. С. 18–25. [*Vitman K. M.* Migration crisis as a challenge to the ethnopolitical security of the European Union. *Migration policy of the EU: status, challenges and prospects: scientific and practical symposium*. Odessa. 2015. P. 18–25].
3. ЕС перед вызовом миграционного кризиса. Позиции европейских стран / под ред. Н. К. Арбатовой, А. М. Кокеева. М., 2016. [*The EU facing migration crisis. Attitudes of the European countries*. Ed. by N. K. Arbatova, A. M. Kokeev. Moscow, IWEIR RAS, 2016].
4. *Казаринова Д. Б., Теплова А. В., Ладыгин М. С., Ягодка Н. Н.* Миграционный кризис в ЕС и переосмысление мультикультурализма: материалы «Круглого стола» сотрудников, студентов и аспирантов Российского университета дружбы народов // *Вестник Российского университета дружбы народов*. 2016. № 1. С. 99–119. [*Kazarinova D. B., Teplova A. V., Ladygin M. S., Yagodka N. N.* Migration crisis in the EU and rethinking of multiculturalism. The papers of the “Round-table” conference of the lecturers and students of the Peoples’ Friendship University of Russia. *RUDN Journal of Political Science*. 2016. No. 1. P. 99–119].
5. *Луцишин Г. И.* Миграционный кризис в ЕС: проблема безопасности внешних кордонов и обострение межэтнических // Издательство Львовской политехники. 2015. № 2. С. 41–45. [*Lutsishin G. I.* Migration crisis in the EU: security of external borders at stake and inter-ethnic relationships aggravating. *Humanitarian Vision. Lviv Polytechnic National University Publ.* 2015. No. 2. P. 41–45].
6. *Малахов В. С.* Грозит ли Европе исламизация? // *Отечественные записки*. 2013. № 1. С. 281–301. [*Malakhov V. S.* Is the Islamization of a Real Threat? *Homeland Notes*. 2013. No. 1. P. 281–301].
7. *Пак А. К.* Проблемы миграционной политики европейских стран и пути их решения // *Вестник Харьковского национального университета им. В. Н. Каразина*. 2017. № 6. С. 54–57. [*Pak A. K.* European migration policy issues and their solutions. *Journal of V. N. Karazin Kharkiv National University*. 2017. No. 6. P. 54–57].
8. Премьер Венгрии объявил Восточную и Центральную Европу зоной без мигрантов // ТАСС. 2017. 23 окт. URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/4670705> (дата обращения: 21.11.2017). [Hungarian Prime Minister declared Eastern and Central Europe a zone without migrants. TASS. 2017. October 23. Available at: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/4670705> (accessed 21.11.2017)].

9. Пухова М. М., Дорошина И. П., Ходжаева И. Г. Теоретические основы миграции // Транспортное дело России. 2013. № 6. С. 13–16. [Pukhova M. M., Doroshina I. P., Khodzhaeva I. G. Theoretical Bases of Migration. *Transport Business in Russia*. 2013. No. 6-2. P. 13–16].
10. Энтин М. Л., Энтина Е. Г. «Блеск и нищета» концепций неопределенности // РСМД. 2018. 17 янв. URL: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/-blesk-i-nishcheta-kontseptsiy-neopredelennosti> (дата обращения: 29.01.2018). [Entin M.L., Entina E.G. “The splendour and misery” of uncertainty concepts. *РИАС*. 2018. January 17. Available at: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/-blesk-i-nishcheta-kontseptsiy-neopredelennosti> (accessed 29.01.2018)].
11. Юськив Б. Н. Кризис миграционной системы ЕС как вызов безопасности европейской региональной системы международных отношений // Международные отношения. Сер. Политические науки. 2017. № 15. [Yus'kiv B.N. The crisis of the EU migration system as a challenge to the security of the European regional system of international relations. *International Relations. Series “Political Science”*. 2017. No. 15].
12. European Council Conclusions on Migration, Digital Europe, Security and Defense, 19/10/2017 // *Official Site of the Council of the European Union*. Available at: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/10/19/euco-conclusions-migration-digital-defence/> (accessed 21.11.2017).
13. Europe’s Migration and Asylum Policy, Eurostat // *Official site of the European Commission*. Available at: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report (accessed 22.11.2017).
14. EU-Turkey Agreement: Questions and Answers, press release, 2016 // *Official site of the European Commission*. Available at: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm (accessed 23.11.2017).
15. Fukuyama F. *The End of the History and the Last Man*. New York, A Division of Macmillan, 1992.
16. Gardocka T., Kowalski P. Reasons and Consequences of Migration for Contemporary Europe. *Journal of Modern Science*. 2017. No. 1. P. 135–144.
17. Matkowska M. Polska polityka migracyjna – zarys problemu. *Studia i prace wydziału nauk ekonomicznych i zarządzania*. 2013. No. 3. P. 77–92.
18. Mazur S. Kryzys na granicach Europy i jego wpływ na strukturę Unii Europejskiej w l. 2011–2015. *Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct*. Rzeszów, 2015. P. 5–22.
19. Szymanska J. Strategia Unii Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego: priorytety, bariery, efekty. *Studia BAS*. 2017. No. 3. P. 159–186.
20. The Treaty on the European Union, 2007. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT> (accessed 19.11.2017).

**MIGRATION POLICY OF THE EUROPEAN UNION
IN THE CONTEXT OF GLOBALIZATION**

V. A. Butenko

Master's Student, Faculty of Humanities and Social Sciences,
Peoples' Friendship University of Russia

The article covers the EU migration policy, its causes, and threats to the national security of the member countries. The author analyzes the regulatory legal acts adopted to resolve the issue, describes the consequences of the increasing number of immigrants and refugees, and demonstrates the positions of supporters and opponents of migrant reception. The crisis of principles of solidarity and fair sharing of responsibility between the member states are also under analysis. The author discusses the problem of islamophobia and nationalism caused by it, emphasizes the need to integrate immigrants and refugees into the European family and concludes that it is necessary to improve the EU migration policy.

Keywords: globalization; migration; European Union; migration policy; migrant crisis; security; islamization; integration.