



О.Ю. Потемкина

Новые тенденции в иммиграционной политике Европейского союза

***Аннотация.** В статье рассматриваются изменения в подходах Евросоюза к регулированию иммиграционных потоков и предоставлению убежища выходцам из стран Ближнего Востока и Африки. Анализируется также новая программа построения «пространства свободы, безопасности и правосудия», утвержденная Европейским советом в июне 2014 г.*

***Abstract.** The changes in the European Union' approach to immigration flows and asylum management; the new development program of the area of freedom, security and justice, approved by European Council in June 2014, are analyzed in this article.*

***Ключевые слова:** Европейский союз, Комиссия ЕС, Европейский совет, иммиграционная политика, «пространство свободы, безопасности и правосудия», «Ипрские принципы».*

***Keywords:** European Union, European Commission, European Council, immigration policy, area of freedom, security and justice, IPRs principles.*

На фоне кризиса и медленного восстановления экономики, усиливающегося евроскептицизма и жарких дебатов в обществе о границах и масштабах притока мигрантов в Европу Европейский союз переходит к новой стадии развития иммиграционной политики и политики предоставления убежища. Этот переход осуществляется в тот момент, когда на южных границах Европы складывается поистине критическая ситуация,

требующая усилий и самого пристального внимания. «Арабская весна», военная операция в Ливии, сирийский конфликт превратили миллионы людей в «перемещенных лиц», и число желающих пуститься в плавание к северным берегам Средиземноморья растет, несмотря на многочисленные жертвы на этом опасном маршруте.

В июне 2014 г. Европейский союз оказался перед лицом нелегких задач: необходимо было разработать и утвердить новые принципы и программу действий в рамках «пространства свободы, безопасности и правосудия», в том числе и в иммиграционной политике; определить долгосрочные цели и приоритеты и в то же время принять меры по урегулированию сложившейся ситуации. Европейский совет обсуждал новые принципы, прекрасно сознавая, что в последнее время реализация иммиграционной политики проходила с большими трудностями, а энтузиазма в формировании новых подходов не наблюдалось ни у политиков, ни у населения европейских стран.

Регулирование миграционных процессов в течение последних десятилетий постепенно становилось все более значимым направлением деятельности Европейского союза, приоритетным пунктом экономической и политической повестки дня современной Европы. ЕС объявил своей целью создание «всеобъемлющей миграционной политики на основе общих базовых принципов допуска граждан третьих стран на территорию государств-членов» при одновременном обеспечении охраны общей границы Евросоюза (8, с. 4).

Достижения в рамках реализации этой задачи ни в коем случае не следует недооценивать. Увеличение объема законодательства впечатляет, как и намерение его кодифицировать. С 2006 г. действует Шенгенский, а с 2011 г. – Визовый кодекс ЕС; на очереди создание кодекса трудовой миграции, запланированное на 2015 г. Было принято законодательство о правах и условиях въезда в ЕС членов семей мигрантов, студентов, исследователей, специалистов высокой квалификации. Посредством директив были введены положения о возвращении на родину нелегальных иммигрантов, а также санкции против предпринимателей, использующих незаконно иностранную рабочую силу (см. подробнее: 3).

Существенный вклад в регулирование миграционных потоков вносят агентства, выполняющие посредническую функцию

между институтами ЕС и государствами-членами. В 2005 г. агентство Фронтекс начало свою трудную деятельность по координации усилий государств-членов в охране границы и патрулировании прибрежной морской зоны. Учрежденное в 2011 г. Европейское бюро по оказанию поддержки просителям убежища (ЕБПУ) пытается внести свою лепту в регулирование притока иммигрантов и выявление тех, кто действительно нуждается в защите.

Активная иммиграционная политика ЕС отражает общественные настроения: по данным Евробарометра, в 2013 г. европейцы придавали иммиграции большее значение, чем налогам, пенсиям, образованию и даже терроризму (20, с. 12). Впрочем, участие граждан ЕС в военных действиях на Ближнем Востоке вновь вывело на первый план угрозу терроризма в европейских государствах, а также традиционно существующую связь между иммиграцией и безопасностью. Все большее значение в ЕС придают внешнему измерению иммиграционной политики, справедливо полагая, что эффективность регулирования миграционных потоков во многом зависит от отношений ЕС с окружающим миром.

Остров Лампедуза – европейская иммиграционная трагедия

По данным Международной организации по миграции (МОМ), в 2013 г. более 3 тыс. мигрантов погибли, пытаясь переправиться через Средиземное море (6). Гибель 300 африканских мигрантов в море у острова Лампедуза в октябре 2013 г. потрясла мировую общественность и стала отправной точкой дискуссии о необходимости коренных изменений в иммиграционной политике ЕС. А. Альфано, занимавший в то время пост министра внутренних дел Италии, назвал эту трагедию не только итальянской, но и европейской. Он выступил за пересмотр действующих правил, в соответствии с которыми южные страны ЕС вынуждены нести непосильную нагрузку по приему беженцев. В свою очередь, Европарламент заявил, что трагедии можно было бы избежать при наличии большей солидарности государств-членов и координации их иммиграционной политики. Председатель Европарламента М. Шульц выступил за реформирование политики предоставления убежища в сторону большей гибкости, с тем чтобы облегчить тя-

желое бремя стран, вынужденных принимать большое число ищущих убежища, например для острова Лампедуза, для которого с его населением в 6 тыс. жителей задача принять 10 тыс. мигрантов представляется непосильной.

ЕС и государства-члены в оперативном порядке приняли ряд мер, которые могли бы предотвратить повторение лампедузской трагедии. По горячим следам инцидента в конце октября 2013 г. открылось заседание специальной рабочей группы, которая взялась за изучение миграционной ситуации в Средиземноморье и подготовку доклада с рекомендациями. Трагедию Лампедузы обсудили главы государств и правительств на специально собранном саммите 25 октября 2013 г. в Брюсселе. «Мы должны предпринять решительные действия, чтобы люди не погибали в море и подобные трагедии больше не повторялись», – с таким совместным заявлением выступили участники саммита. Они еще раз подтвердили три принципа иммиграционной политики Евросоюза: сотрудничество со странами происхождения мигрантов; укрепление пограничного контроля и противодействие торговле людьми (13, с. 17–18).

Уже через месяц группа представила результаты своей работы. Комиссия, ознакомившись с докладом, выступила с предложением принять 38 конкретных мер, которые могли бы исправить положение. Среди них перечислялись, в частности, такие как: усиление патрулирования общей границы; помощь южным странам ЕС; увеличение возможностей въезда в ЕС законным путем; расселение беженцев по странам ЕС; сотрудничество с государствами, поставляющими мигрантов, и с транзитными странами. Член Комиссии С. Мальстрём призвала государства-члены проявить солидарность в деле расселения беженцев и пообещала им предоставить материальную поддержку из европейских фондов в 2014–2020 гг. По данным на конец 2012 г., всего лишь 4390 мигрантов были приняты в Чехии, Дании, Германии, Ирландии, Испании, Франции, Великобритании, Швеции, Португалии, Финляндии, Литве и Нидерландах, тогда как США предоставили свою территорию 50 тыс. сирийцев (1, с. 34–35).

В апреле 2014 г. главы европейских и африканских государств согласовали план из пяти пунктов, разработанный с целью не допустить повторения лампедузской трагедии. В Декларации о мобильности и миграции участники встречи обязались противо-

действовать нелегальной миграции посредством укрепления все-стороннего сотрудничества. План действий до 2017 г. включает: принятие мер с целью недопущения торговли людьми (в том числе путем укрепления партнерства между странами и преследования лиц, осуществляющих такую торговлю); сотрудничество стран для предотвращения трагических последствий попыток нелегальной миграции и спасения жизней мигрантов (оно включает в себя усовершенствование регулирования миграции и охраны границы, а также реадмиссию); усиление связи между миграцией и развитием; поощрение легальной миграции и мобильности; усиление международной защиты мигрантов (4).

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

В мае 2014 г. Европейское бюро по оказанию поддержки просителям убежища (ЕБПУ) объявило о начале сотрудничества с Иорданией, Тунисом и Марокко. Эти государства согласились участвовать в операциях агентства Фронтекс по патрулированию морских границ ЕС. Подписав соглашения о мобильном партнерстве с Марокко (2013) и Тунисом (2014), ЕС приступил к переговорам об аналогичном соглашении с Иорданией¹.

Однако, несмотря на все предпринимаемые усилия, проблема нелегальной иммиграции остается одной из самых злободневных как для политиков, так и для населения европейских стран. В своем ежегодном докладе агентство Фронтекс зафиксировало

¹ Соответствующие соглашения были заключены также с Молдавией (2008), Кабо-Верде (2008), Грузией (2009), Арменией (2011), Азербайджаном (2013).

рост притока нелегальных иммигрантов в ЕС (в 2012 г. их насчитывалось 72,5 тыс., а в 2013 г. – 107 тыс. (5, с. 7). В докладе выделено три фактора, вызывающих наибольшую тревогу: значительное увеличение числа беженцев из Сирии; сохранение притока нелегалов из Северной Африки в Италию; резкий рост задержаний нелегальных иммигрантов на западнобалканском пути. Число мигрантов – выходцев из Сирии выросло в три раза (2/3 прошений об убежище они подают в Германию, Швецию и Болгарию). 38% нелегалов используют средиземноморский путь, чтобы попасть в ЕС через Италию, это число, впрочем, пока не достигает уровня 2011 г., когда особенно остро Европа ощущала на себе последствия «арабской весны». Мигранты из глубинных регионов Африки используют проложенный путь через Сахару в Ливию, а оттуда – к итальянским берегам. На западосредиземноморском направлении по-прежнему перевалочным пунктом служит греко-турецкая и болгаро-турецкая границы. Граница же между Сербией и Венгрией занимает третье место в числе «горячих точек» обнаружения нелегалов (в настоящее время численность мигрантов, пересекающих эту границу, в три раза больше, чем в 2012 г.) (5, с. 7).

Выводы Фронтекс подтвердились и в докладе Комиссии о функционировании шенгенского пространства, в котором засвидетельствован значительный рост попыток нелегального перехода границы ЕС, в основном на средиземноморском направлении. Больше всего таких попыток было выявлено на границах Италии, Греции, Испании, Венгрии и Болгарии, всего было задержано примерно 108 тыс. нелегалов, главным образом из Сирии, Афганистана, Эритреи и Албании (18, с. 2).

Новые принципы развития «пространства свободы, безопасности и правосудия»

В преддверии июньского саммита 2014 г., на котором предполагалось принять новые «Стратегические принципы для законодательного и оперативного планирования пространства свободы, безопасности и правосудия», Комиссия ЕС выступила с серией сообщений, подводящих итоги реализации пятилетней Стокгольмской программы построения «пространства» и определяющих главные вызовы и задачи на перспективу (9; 10; 11).

Совет в составе министров внутренних дел представил также и свое видение новой программы развития «пространства свободы, безопасности и правосудия» на ближайшие пять лет, которое было изложено председательствующей в ЕС в тот период Грецией для передачи ее преемнице – Италии. Министры предложили не радикальные перемены, а, скорее, упрочение прогресса в создании «пространства», укреплении связи между внутренним и внешним его измерениями для приспособления к сложной геополитической ситуации, а также в решении проблемы безопасности и преодоления последствий глобального экономического кризиса.

Стокгольмская программа 2010–2014 гг., по мнению министров, заложила основы нормативной базы для укрепления «пространства»; теперь настало время для повышения качества законодательства и его согласованной имплементации. На внешнем направлении предложено сосредоточиться на диалоге и глобальном партнерстве с третьими странами на основе принципа «позитивной обусловленности». Приоритетными направлениями будущей деятельности министры назвали: управление границей и возвращение мигрантов на родину; сближение практики государств-членов в укреплении общего европейского режима предоставления убежища; распределение бремени приема просителей убежища между всеми странами ЕС.

Таким образом, накануне июньского саммита 2014 г. повторилась, по сути, ситуация пятилетней давности, когда на рассмотрение саммиту в Стокгольме были представлены две программы – от Комиссии и от Совета ЕС. Напомним, что в период 2009–2014 гг. на вооружении у Евросоюза не было единой программы сотрудничества в области внутренних дел и юстиции. Вместо этого множились различные стратегии, дорожные карты, планы действий относительно широкого спектра направлений «пространства».

На саммите в июне 2014 г. главы государств и правительств ЕС попытались изменить сложившуюся ситуацию. Саммит утвердил «новые стратегические принципы» для «пространства свободы, безопасности и правосудия» на 2014–2020 гг. в соответствии с очередным бюджетным циклом (15, с. 6). В отличие от предыдущих программ, новый документ не получил географической привязки. Все же неофициально он был назван «Ипрскими принципами» (по месту проведения саммита – бельгийскому городу Ипру, который

был выбран для увековечивания памяти погибших в Первой мировой войне). «Ипрские принципы» пришли на смену «Вехам Тампере (1999), Гаагской (2004) и Стокгольмской (2009) программам, посредством которых Европейский совет заложил принципы и основные направления развития «пространства свободы, безопасности и правосудия». «Принципы» призваны систематизировать и направить в единое русло поток заявленных программ и стратегий. Результат их реализации главы государств и правительств смогут оценить в 2017 г. В соответствии с заданной линией предполагается сконцентрироваться на своевременном переносе директив ЕС в национальные законодательства государств-членов, а также с большей пользой задействовать уже имеющиеся инструменты иммиграционной политики ЕС.

Дискуссия, предшествовавшая утверждению новых руководящих принципов управления «пространством свободы, безопасности и правосудия», в том числе и иммиграционной политикой, проходила в довольно напряженной атмосфере. Многие ее участники полагали, что в современной ситуации нет необходимости в новой программе, так как «пространство» уже обрело четкую форму и структуру и наполнилось необходимым содержанием: было принято множество правовых и политических инструментов его совершенствования и развития. Поэтому, несмотря на неоднократные заявления о «новизне» предлагаемых мер, в Заключениях саммита не содержалось новых идей, а лишь подтверждались традиционные направления развития «пространства свободы, безопасности и правосудия», а именно: выполнение уже существующих программ, например законодательного пакета по предоставлению убежища; усиление противодействия нелегальной иммиграции и укреплению сотрудничества с третьими странами. Саммит предложил вернуться к проекту создания Европейского пограничного корпуса путем постепенного расширения полномочий агентства Фронтекс. Главы государств и правительств постановили усилить противодействие торговцам людьми; разработать региональные программы поддержки расселения сирийских беженцев в соседних с Сирией странах (т.е. за пределами ЕС), а также в гораздо более расплывчатых формулировках призвали государства – члены Евросоюза принять сирийцев у себя. Кроме того, в Заключениях подчеркивалась необходимость усиления роли координатора ЕС по

борьбе с терроризмом, особенно в связи с возникновением проблемы участия граждан ЕС в военных действиях в Сирии (14, с. 2–7).

Половинчатость ряда положений «новых принципов» медленно вызвала критические замечания в экспертной среде. Главы государств и правительств обвинили в «узком понимании» смысла функционирования Европейского бюро по оказанию поддержки просителям убежища (ЕБПУ), а именно – в стремлении придать ему главную роль в регулировании процесса гармонизации законодательств государств-членов по убежищу и обеспечении претендентам на убежище одинаковых процедурных гарантий и защиты на всей территории Евросоюза. Данное намерение требует поправок в пакет законов об убежище и в самом ЕБПУ, что противоречит общим положениям «Ипрских принципов» – не принимать нового законодательства. Обсуждавшаяся же ранее возможность расширения функций бюро и возложение на него задачи по координации взаимного признания не только негативных, но и позитивных решений национальных государств о предоставлении убежища отодвинута на неопределенное время, что лишний раз свидетельствует о растущем недоверии между государствами – членами Евросоюза.

Положения «новых принципов», касающиеся виз, учитывают последние изменения в визовой политике ЕС в сторону ее прагматичности и учета экономических факторов, а именно необходимости модернизации процедуры выдачи виз, с тем чтобы привлечь в страны ЕС как можно больше туристов. «Новые принципы» предусматривают усиление сотрудничества шенгенских стран, но они не нацелены на решение амбициозной задачи – проведение институциональных преобразований в визовой политике, а именно учреждения единого визового центра, где желающие могли бы получать шенгенские визы.

Некоторые предложения, вошедшие в новый документ, давно ожидают своей очереди, это, в первую очередь, организация совместной процедуры рассмотрения заявлений о предоставлении убежища и создание шенгенских визовых центров. Другие предложения означают по существу возврат к старым инициативам Комиссии ЕС, таким, например, как кодифицированное законодательство о трудовой миграции (Комиссия уже разрабатывала его в 2001 г.) (17).

В целом «Ипрские принципы» – результат консенсуса глав государств и правительств ЕС – в своей содержательной части гораздо менее амбициозны, чем предложения Комиссии, опубликованные ранее, в марте 2014 г.¹ Не подкреплены реальными предложениями и традиционные призывы к укреплению солидарности и справедливому распределению беженцев в государствах – членах ЕС. Расхождения в понимании методов осуществления данной приоритетной цели могут обострить традиционное противостояние Комиссии и Совета ЕС в составе министров внутренних дел и юстиции по многим пунктам имеющегося досье (12).

На первой неформальной встрече под председательством Италии в Милане 8–9 июля 2014 г. министры внутренних дел и юстиции согласились с тем, что итальянские власти нуждаются в помощи по приему мигрантов (за восемь месяцев 2014 г. в страну прибыли 73 тыс. человек). В то же время они не выразили желания откликнуться на предложение Италии о распределении ответственности за прием ищущих убежище. Так, министры сначала не захотели переложить на агентство ЕС Фронтекс расходы на операцию *Mare Nostrum* у итальянских берегов, которая стала слишком тяжелым бременем для страны (на морское патрулирование уходило 9–11 млн евро ежемесячно). Однако уже в сентябре 2014 г. министр внутренних дел Франции Б. Казенёв во время встречи с членом Комиссии С. Мальстрём объявил о готовности Франции участвовать в операции Фронтекс, которая придет на смену итальянской *Mare Nostrum*. Операция, получившая кодовое название «Тритон», была начата 1 ноября 2014 г. Агентство Фронтекс возглавило масштабное патрулирование у берегов Ливии, объединив под своим началом две действующие операции – «Гермес» и «Эней». Комиссия ЕС планирует увеличить бюджет агентства, который в 2014 г. составил 90 млн евро.

В июле 2014 г. ЕБПУ опубликовало статистические данные о предоставлении убежища в странах ЕС. Как отмечалось в докладе, в 2013 г. самое большое число просителей убежища составляли вы-

¹ В своем Сообщении Комиссия предлагала создать платформу для обмена мнениями между странами о ситуации на рынках труда, «единое миграционное пространство», основанное на взаимном признании решений, а также единый шенгенский визовый центр (10).

ходцы из Сирии (на 109% больше, чем в 2012 г.), из России – на 71% и из шести западнобалканских стран на 36% больше, чем годом ранее. В целом в 2013 г. с просьбой об убежище обратились 435 тыс. 760 человек, что на 30% больше, чем в 2012 г. Италия вместе с Германией, Францией, Швецией и Великобританией оказалась в пятерке стран, вынужденных принимать наибольшее число просителей убежища. К этой группе в скором времени присоединится и Польша. В среднем ходатайства об убежище были удовлетворены на 34,4%, статус беженца, дополнительная и гуманитарная защита были предоставлены главным образом выходцам из Сирии и Эритреи. Что касается жителей балканских стран, их ходатайства практически полностью отвергаются, и это, по мнению некоторых членов Комиссии ЕС, свидетельствует о необходимости реализации принятой в 2013 г. поправки к правилам отмены шенгенских виз для населения этих стран в том случае, если они будут предоставлять фальшивые мотивации в своих ходатайствах (19, с. 7).

В то же время Комиссия ЕС отметила прогресс, достигнутый Косово на пути выполнения требований для отмены шенгенских виз. Прогресс состоит в повышении эффективности функционирования института реадмиссии, а также проведении реформ в сфере охраны границ, регулирования миграционных потоков и рассмотрения ходатайств об убежище. Оценке Комиссии несколько противоречит доклад ЕБПУ, фиксирующий значительный рост торговли людьми и контрабанды из Косово, а также увеличение числа желающих получить убежище в странах ЕС.

23 июля 2014 г. правительство Болгарии объявило об окончании строительства забора из колючей проволоки на границе с Турцией длиной 30 км и высотой 3 м. Строительство началось в ноябре 2013 г. после того, как власти заявили, что больше не могут справиться с притоком иммигрантов, в основном из Сирии. Официальная версия строительства забора – не препятствование иммигрантам проникнуть в ЕС, а лишь желание направить их к пунктам погранпереходов. Международная неправительственная организация Amnesty International не поверила объяснению и осудила иммиграционную политику Евросоюза, заявив, что в ЕС тратится гораздо больше средств на заборы и укрепление границ, чем на прием и помощь беженцам. По данным этой организации, за 2007–2013 гг. из европейских фондов было выделено 2 млрд евро на за-

щите границ и лишь 700 млн евро – на улучшение положения беженцев и просителей убежища.

Статистика, а также такие нетривиальные методы противодействия наплыву иммигрантов, как забор с колючей проволокой на границе, свидетельствуют о крайне тяжелой иммиграционной ситуации в Евросоюзе. Приоритетное внимание институтов ЕС к проблеме иммиграции, а также принятые меры по ее решению до сих пор не дали видимых результатов. Чем объясняется отсутствие должной эффективности иммиграционной политики ЕС? Представляется, что свою негативную роль здесь сыграли несколько факторов.

Экономический фактор

Глобальный экономический кризис, начавшийся в 2008 г., хотя и не повлиял существенно на «дизайн» Стокгольмской программы, но тем не менее воспрепятствовал реализации многих ее пунктов. Политики и практики как национального, так и европейского уровней вынуждены были отвлечься на преодоление последствий экономических и социальных потрясений, усугублявшихся кризисом зоны евро, а также неослабевающим ростом безработицы и неполной занятости. В таких странах, как Греция и Испания, наиболее пострадавших от финансового кризиса, уровень безработицы превысил средний показатель по ЕС, безработица же иммигрантов возросла втрое – с 8,8% в 2007 г. до 26,6% в 2012 г. Те же граждане третьих стран с низкой и средней профессиональной квалификацией, что прибыли недавно, оказались наиболее уязвимыми.

Понятно, что политикам было трудно, а практически невозможно, обосновать испытывающим трудности и скептически настроенным гражданам собственных стран необходимость сократить безработицу и одновременно привлечь новых экономических мигрантов. Поэтому неудивительно, что государства-члены без энтузиазма выполняли свои обязательства по имплементации законодательных норм ЕС в данной сфере.

Более того, правительства стран ЕС лишились былых финансовых возможностей реализации широкомасштабных европейских инициатив. Практически все они, и в первую очередь Ирландия и

Греция и другие страны южной части ЕС, столкнулись с проблемой сокращения бюджетных расходов и необходимостью одновременного выполнения обязательств наднационального уровня. Последствия кризиса уже сказались на инвестировании в программы интеграции иммигрантов, особенно в Испании и Нидерландах, серьезно сокративших в последние пять лет соответствующие затраты.

В условиях кризиса государства – члены ЕС не спешили подписываться под новыми законодательными инициативами Комиссии, которые, как они подозревали, обернутся для них существенными затратами на имплементацию директив и на адаптацию действующих систем ко вновь устанавливаемым правилам. Стоимость некоторых амбициозных проектов прошедшего пятилетия, таких, например, как учреждение Шенгенской информационной системы второго поколения, значительно превзошла первоначально планируемую как на европейском, так и на национальном уровнях¹. Пакет очередных предложений, находящихся в стадии обсуждения (развитие системы контроля над въездом и выездом; программа регистрации часто путешествующих граждан), подвергается самому пристальному разбору под предлогом того, что бюджеты, заложенные на их реализацию, слишком малы.

Политический фактор

Еще один фактор, сыгравший против повышения эффективности иммиграционной политики ЕС, – новая роль популистских партий и движений во многих государствах-членах. Все больше избирателей по всей Европе считают, что их правительства потеряли контроль над иммиграцией, не могут должным образом регулировать приток иммигрантов и их интеграцию. Популистские партии в разных странах – от Нидерландов до Греции – набрали политические очки на подобных настроениях и оказывают

¹ В докладе от 19 мая 2014 г. Европейский суд аудиторов раскритиковал Комиссию ЕС за малоэффективное управление Шенгенской информационной системой (ШИС-2). Суд считает, что по вине Комиссии ШИС-2 начала работать на шесть лет позже запланированного срока, при этом бюджет системы превысил первоначальный более чем в восемь раз, увеличившись с 23 млн евро до 188,6 млн (16, с. 24).

давление на правительства, с тем чтобы те признали их требования законными. На уровне ЕС рост влияния правых партий также охлаждает энтузиазм министров внутренних дел, которые вынуждены вести переговоры в Совете Европы с оглядкой на проходящие в их странах дебаты по проблемам иммиграции.

В условиях нарастания евроскептицизма многие национальные правительства за столом переговоров были вынуждены отойти от своих прежних позиций общеевропейского сотрудничества, что, естественно, осложняет дальнейшее формирование европейского направления иммиграционной политики. Так, британское правительство требует внесения изменений в распределение компетенций между ЕС и государствами-членами, а в Нидерландах опубликован «обзор субсидиарности» – перечисление ряда сфер, где национальные правительства должны играть ведущую роль. Утешением для Комиссии ЕС служит то обстоятельство, что, в отличие от Великобритании, правительство Нидерландов признает значимость роли ЕС в иммиграционной политике и в политике предоставления убежища. Поэтому при дальнейшем планировании «политики внутренних дел и юстиции» Комиссии придется не только ставить реалистичные цели, но и принимать во внимание экономическую ситуацию в странах ЕС, а также обратить внимание на тревогу и озабоченность граждан этих стран. Выборы в Европарламент в мае 2014 г., ознаменовавшиеся успехом партий евроскептиков и крайне правых движений, выявили наличие горячей смеси скептицизма в обществе по отношению к Брюсселю, недовольства результатами деятельности традиционных политических партий и страхом перед наплывом иммигрантов. Это обстоятельство будет определять следующий этап развития иммиграционной политики Евросоюза.

Геополитический фактор

Наконец, не следует забывать и о геополитических факторах, оказавших серьезное негативное воздействие на реализацию Евросоюзом положений Стокгольмской программы. Наплыв нелегальных иммигрантов вперемешку с теми, кто действительно мог претендовать на получение статуса беженца, – традиционная проблема для южных стран Средиземноморья. Но в течение по-

следних пяти лет целая цепь взаимосвязанных событий привела к очень серьезным испытаниям для иммиграционной политики ЕС.

Предполагается, что сотрудничество между государствами – членами ЕС должно базироваться на высокой степени доверия, особенно в том, что касается охраны общей границы на основе Шенгенского кодекса. Поэтому трудности возникли прежде всего с Грецией – слабым звеном в системе приема соискателей убежища и обеспечения безопасности южного участка границы Евросоюза. Предоставив Греции помощь посредством развертывания операций агентства Фронтекс на ее границе с Турцией, Комиссия ЕС в то же время поставила вопрос об исключении Греции из Шенгенской зоны.

Ситуация у берегов европейского Средиземноморья еще больше осложнилась после «арабской весны» и военной операции в Ливии в марте 2011 г. Известно, что Сильвио Берлускони, занимавший в то время пост премьер-министра Италии, предупреждал коллег по ЕС о последствиях удара по Ливии для иммиграционной ситуации в Средиземноморском регионе, да и в Евросоюзе в целом. Однако ожидаемые выгоды от свержения режима Каддафи оказались сильнее опасений наплыва иммигрантов. Напомним, что ЕС стоило огромных усилий добиться сотрудничества с Ливией, которая в результате длительных переговоров взяла на себя обязанности по сдерживанию нелегальной иммиграции из глубинных регионов Африки. После гибели Каддафи шлюз открылся и неконтролируемый поток нелегалов устремился в Италию, Францию, Испанию, на Мальту и Кипр; через несколько лет случилась трагедия у острова Лампедуза, которая вскоре повторилась несколько раз, что привело к резкому обострению иммиграционной ситуации и усилению критики политики Евросоюза.

В отношении других североафриканских стран ЕС на протяжении нескольких лет предпринимал значительные усилия для снижения иммиграционного притока посредством диалогов и заключения соглашений о «партнерстве для мобильности» с ключевыми странами региона – Марокко и Тунисом (2). Однако «арабская весна» породила конфликтную ситуацию внутри ЕС, причиной которой стало решение правительства Италии о предоставлении краткосрочного вида на жительство нескольким сотням мигрантов из Туниса, с тем чтобы они воспользовались возможно-

стями этого статуса и отбыли во Францию. Последовавший затем франко-итальянский конфликт вызвал бурную политическую дискуссию о необходимости восстановления контроля на границах государств-членов и перевел фокус иммиграционной политики ЕС с внешнего аспекта на внутренний. В результате несколько лет было потрачено на дебаты между Комиссией и Европарламентом, с одной стороны, и государствами – членами ЕС – с другой, о возможностях изменить механизм управления Шенгеном вместо того, чтобы консолидировать партнерство со странами Южного Средиземноморья, которое день ото дня становится все более решающим для установления контроля за иммиграционной ситуацией в регионе.

Условия проведения иммиграционной политики ЕС в свете сирийского кризиса, который вряд ли в скором времени разрешится, еще больше осложняются. Пока беженцы из Сирии находили прибежище в соседних государствах (Ливане, Турции, Иордании), ЕС мог позволить себе реагировать удаленно, путем предоставления финансовой помощи принимающим странам. Призывы к государствам – членам ЕС расселить сирийцев не нашли отклика, всего лишь несколько стран (прежде всего Швеция и Германия) согласились расселить беженцев. Рост ходатайств об убежище со стороны Сирии вынуждает Евросоюз озаботиться решением проблемы сирийских иммигрантов уже внутри ЕС, а не только за его пределами.

Таким образом, резкий рост миграционных потоков с начала весны 2011 г., вызвавший кризис Шенгенской системы и солидарности государств-членов, еще раз продемонстрировал, что любые внешнеполитические действия государств-членов и Евросоюза в целом имеют вполне определенные последствия и для внутривнутриполитической ситуации, в том числе и для развития «пространства свободы, безопасности и правосудия».

Перспективы постстокгольмской иммиграционной политики ЕС

Новые «руководящие принципы», утвержденные Европейским советом в июне 2014 г., предполагают разработку детального плана действий, что становится первоочередной задачей нового

состава Комиссии ЕС, где иммиграционные вопросы курирует Димитрис Аврамопулос, бывший министр иностранных дел, а до этого – министр обороны Греции. Остроумная идея нового председателя Комиссии Ж.-К. Юнкера назначить на данный пост представителя «слабого звена» иммиграционной политики ЕС, заинтересованного в укреплении ее наднационального начала, позволит начать консолидацию солидарности государств-членов, что, впрочем, способно вызвать ответную реакцию протеста. Одной из важных причин отсутствия должного взаимопонимания институтов ЕС и государств-членов следует считать разрыв между концептуальным и практическим воплощением программных установок.

Развитие общей иммиграционной политики рассматривается в ЕС как инструмент построения «более тесного союза» (*ever-close union*), углубления политической интеграции и потому ее разработка обладает безусловным приоритетом в рамках создания «пространства свободы, безопасности и правосудия». Такой подход следует признать вполне оправданным, но необходимо отметить, что в том случае, если во главу угла будет поставлен формальный принцип, а именно стремление распространить полномочия Комиссии и Европарламента на как можно большую сферу иммиграционной политики, существует опасность того, что он может подменить собой практические цели реализации общей иммиграционной политики. Для государств – членов ЕС иммиграционная политика может быть признана эффективной лишь тогда, когда она обращена к конкретным целям, и в первую очередь таким, как уменьшение давления со стороны нелегальной иммиграции и претендентов на убежище, а также интеграция иммигрантов. При этом не имеет значения, на каком именно уровне она проводится: наднациональном, национальном, региональном или муниципальном. Безусловно, существуют примеры совпадения целей институтов ЕС и национальных государств, например в том, что касается визовой политики и охраны границ. Но поскольку правительствам стран ЕС приходится иметь дело с каждодневными насущными проблемами избирателей в условиях бюджетных сокращений, они пытаются сопротивляться любым формальным подходам Комиссии, что в конечном итоге приводит к ослаблению взаимопонимания и сотрудничества между ними и административными органами ЕС (7, с. 8).

Комиссии ЕС предстоит решить нелегкую задачу – разработать новую программу иммиграционной политики, в которой интересы и амбиции государств-членов сочетались бы с общими целями будущего развития Евросоюза. Период реализации Стокгольмской программы оказался не очень удачным в данном аспекте. Следует отметить, что «общая» иммиграционная политика ЕС не означает единый свод правил, идентичный для всех стран, а лишь следование общим рамкам, целям и принципам на основе субсидиарности. Неизменным остается тот факт, что Европейский союз, несмотря на тяжелые кризисные времена, остается и, видимо, будет оставаться привлекательным для граждан третьих стран в течение длительного времени. Это обстоятельство, несомненно, сыграет свою роль в тот момент, когда европейские политики будут принимать конкретные решения по вопросу о том, следует ли им ограничивать приток иммигрантов.

Список литературы

1. Европейский союз: Факты и комментарии / РАН. Институт Европы; Под. ред. Борко Ю.А. (отв. ред.), Буториной О.В., Журкина В.В., Потемкиной О.Ю. – М., 2014. – Вып. 76-77, апрель-сентябрь. – 51 с. – Режим доступа: http://www.edc-aes.ru/data/edcaes/content/user_files/files/76-77.pdf (Дата обращения – 26.03.2015).
2. Пасякина Л.С. ЕС: Иммигранты как необходимость и как проблема // Современная Европа. – М., 2012. – № 4 (52). – С. 34–43.
3. Потемкина О.Ю. Иммиграционная политика Европейского союза: Проблемы и перспективы. – М.: Русский сувенир, 2010. – 130 с.
4. Action plan 2014–2017: Priorities for future cooperation in the area of migration and mobility in the framework of the Africa-EU strategic partnership // Africa-EU partnership. – Brussels, 2014. – 10 February. – 6 p. – Mode of access: <http://www.africa-eu-partnership.org/documents/action-plan-2014-2017-priorities-future-cooperation-area-migration-and-mobility-framework> (Дата обращения – 26.03.2015).
5. Annual risk analysis 2014 / Frontex. – Warsaw, 2014. – May. – 80 p. – Mode of access: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2014.pdf (Дата обращения – 26.03.2015).
6. Bulletin Quotidien Europe / Agence Europe. – Bruxelles, 2014. – 30.09. – N 11165. – Mode of access: <http://www.agenceeurope.info/pub/index.php> (Дата обращения – 31.03.2015).

7. Collett E. Future EU policy development on immigration and asylum: Understanding the challenge / Migration policy institute. – Brussels, 2014. – May. – 12 p. – Mode of access: <http://www.migrationpolicy.org/research/future-eu-policy-development-immigration-and-asylum-understanding-challenge> (Дата обращения – 26.03.2015).
8. 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 / European Commission. – Brussels, 2011. – 18 November. – COM (2011) 743 final. – 25 p. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0743&from=EN> (Дата обращения – 26.03.2015).
9. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The EU justice agenda for 2020: Strengthening trust, mobility and growth within the Union / European Commission. – Strasbourg, 2014. – 11 March. – COM (2014) 144 final. – 10 p. – Mode of access: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_144_en.pdf (Дата обращения – 26.03.2015).
10. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: An open and secure Europe: Making it happen / European Commission. – Brussels, 2014. – 11 March. – COM (2014) 154 final. – 13 p. – Mode of access: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/basic-documents/docs/an_open_and_secure_europe_-_making_it_happen_en.pdf (Дата обращения – 26.03.2015).
11. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A new EU framework to strengthen rule of law / European Commission. – Brussels, 2014. – 19 March. – COM (2014) 158 final/2. – 9 p. – Mode of access: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_en.pdf (Дата обращения – 26.03.2015).
12. De Bruycker Ph. The missed opportunity of the «Ypres guidelines» of the European Council regarding immigration and asylum / European univ. institute. – Florence, 2014. – 29 July. – Mode of access: <http://blogs.eui.eu/migrationpolicycentre/the-missed-opportunity-of-the-ypres-guidelines-of-the-european-council-regarding-immigration-and-asylum/> (Дата обращения – 26.03.2015).
13. European Council 24–25 October 2013: Conclusions / General Secretariat of the Council. – Brussels, 2013. – 25 October. – EUCO 169/13. – 19 p. – Mode of access: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-169-2013-INIT/en/pdf> (Дата обращения – 26.03.2015).

14. European Council 26–27 June 2014: Conclusions / General Secretariat of the Council. – Brussels, 2014. – 27 June. – EUCO 79/14. – 21 p. – Mode of access: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-79-2014-INIT/en/pdf> (Дата обращения – 26.03.2015).
15. European Council 26–27 June 2014: Strategic agenda for the Union in times of change. – Brussels, 2014. – 27 June. – 7 p. – Mode of access: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/143477.pdf (Дата обращения – 26.03.2015).
16. Lessons from the European Commission's development of the second generation Schengen Information System (SIS II): Special report / European Union; European Court of auditors. – Luxembourg, 2014. – N 3. – 58 p. – Mode of access: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_03/SR14_03_EN.pdf (Дата обращения – 31.03.2015).
17. Peers S. The next multi-year EU justice and home affairs programme: Views of the Commission and the Member States / Statewatch. – 2014. – 12 March. – 4 p. – Mode of access: <http://www.statewatch.org/analyses/no-238-new-jha-programme.pdf> (Дата обращения – 26.03.2015).
18. Report from the Commission to the European Parliament and the Council: Fifth bi-annual report on the functioning of the Schengen area. 1 November 2013–30 April 2014 / European Commission. – Brussels, 2014. – 26 May. – COM (2014) 292 final. – 12 p. – Mode of access: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/schengen/docs/fifth_biannual_report_on_the_functioning_of_the_schengen_area_en.pdf (Дата обращения – 26.03.2015).
19. Situation of asylum in the European Union 2013: Annual report / European asylum support office. – Luxembourg, 2014. – July. – 122 p. – Mode of access: <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-AR-final1.pdf> (Дата обращения – 26.03.2015).
20. Standard Eurobarometer 80. Autumn 2013: Public opinion in the European Union: Report / European Commission. – Brussels, 2013. – 146 p. – Mode of access: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb80/eb80_publ_en.pdf (Дата обращения – 26.03.2015).