

ЭКСТЕРНАЛИЗАЦИЯ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Н. В. Соколова*

На протяжении долгого времени актуальная сегодня проблематика связи и взаимовлияния миграционной и внешней политики не рассматривалась в рамках научных исследований международных отношений должным образом. Но в условиях развивающегося процесса глобализации и интеграции в регионах мира конца XX столетия миграционные вопросы и проблемы регулирования миграционных потоков на основе внешнего воздействия вошли в повестку дня многих стран.

В эпоху глобализации возрастающая мобильность населения повышает значение миграционного фактора в международных отношениях, что делает миграцию важнейшей составляющей как социально-экономического, так и политического развития развитых и развивающихся стран мира.

Однако в современных условиях миграция выступает причиной многих проблем, которые требуют сотрудничества всех государств и выработки глобальных подходов к их решению.

* **Соколова Н.В.** – магистр кафедры теории и истории международных отношений. Научный руководитель – к.ю.н., доцент кафедры С.А. Бокерия.

Таким образом, проблематика миграционного регулирования переплетается с внешней политикой, занимая одно из главных мест в реализации внешнеполитической линии государства.

Сегодня в странах ЕС именно миграция является одной из насущных проблем развития интеграционного союза. Прогрессирующие нелегальные миграционные потоки, способствующие криминализации региона, не интеграция новых волн мигрантов в европейское общество, социально-экономическое и культурное расслоение подчеркивают значимость пересмотра политика Европейского Союза по миграционному регулированию в связи с новыми вызовами.

Вследствие этого в XXI веке миграционная политика европейских стран, как и общая миграционная политика Евросоюза, приобретает тенденцию к секьюритизации и экстернализации. Сегодня можно отметить оформление особого внешнеполитического вектора миграционной политики ЕС, в рамках которого происходит взаимодействие ЕС с третьими странами по вопросам миграционного регулирования и проблемам развития, борьбы с терроризмом и организованной преступностью и т.д.

Именно взаимосвязь иммиграционной политики ЕС, которая традиционно считалась сферой внутренней политики, и внешней политики, выход внутренней проблематики на внешнеполитический уровень демонстрирует, что государства ЕС интегрируют в стратегию внешней политики нетрадиционные методы, тем самым развивают всеобъемлющую внешнюю политику.

Под «всеобъемлющей внешней политикой» можно понимать политику, в рамках которой при помощи взаимодействия с государствами, организациями, ТНК и иным акторами происходит влияние на ход событий в стратегически важном регионе [4. С. 26].

Сегодня целесообразным является выделение двух оставляющих современной иммиграционной политики – внутренней и внешней. Политика приема иммигрантов, последующая их интеграция входят во внутреннее измерение, в то время как реактивная и превентивная дипломатия являются внешней составляющей.

Так, реактивную политику можно представить как систему мер по иммиграционному контролю, который реализуется через охрану границ и противостояние и реакцию на потоки нелегальных иммигрантов. Реактивная политика осуществляется сегодня посредством усиления контроля и введения большего количества ограничительных элементов.

В то же время превентивный вектор предполагает реализацию иммиграционной стратегии, где основной целью выступает управление миграционными потоками за счет сотрудничества с третьими странами-донорами мигрантов.

В данном контексте, представляется эффективным взаимодействие «отправляющих» и «принимающих» мигрантов государств в русле миграционного регулирования. Современные модели сотрудничества стран Европейского Союза и третьих государств-экспортеров мигрантов и миграционного транзита подтверждают этот тезис.

Процесс интеграции миграционной политики ЕС во внешнеполитическую деятельность объединения имеет в своей динамике две задачи – укрепление общеевропейской безопасности и распространение европейских норм и ценностей. Таким образом, нетрадиционными методами внешней политики Евросоюз осуществляет иммиграционный контроль при помощи третьих стран, а также при помощи программ сотрудничества в некой степени влияет на изменение базовых элементов внутренней политики этих стран, что в конечном итоге предполагает защиту границ ЕС от новых вызовов извне.

В контексте изучения миграционных проблем важно выделить «причинный подход» [7. С. 47], при котором «принимающие» государства и международные правительственные и неправительственные организации проводят превентивные меры с целью устранения базовых причин массовой эмиграции из «отправляющего» государства. На практике это выражается в финансовой и технической помощи развитию для решения, прежде всего, экономических проблем.

В настоящее время «причинный подход» стал базой современных стратегий миграционного регулирования, которые заменяют устаревшие схемы контроля. Сотрудничество и вовлечение всех участников процесса сегодня делает миграционную политику частью предпринимаемых государством внешнеполитических мер, выводя ее за рамки внутривнутриполитической сферы. Вовлечение третьих стран в решение миграционных проблем в Европейском Союзе сегодня фактически переносит на них функции по охране границ, что подразумевает и физическое перемещение пунктов контроля, так и перенос ответственности за нарушение миграционного режима.

Оформление внешнего измерения миграционной политики ЕС представляет собой относительно новую тенденцию. В XXI веке государства начали сталкиваться с новыми проблемами и вызовами, которые охватили государства всего мира на волне прогрессирующей глобализации. Транснациональная преступность, наркотрафик, нелегальная миграция, торговля людьми вошли в повестку дня и стран Евросоюза, которые тесно связывают внутреннюю стабильность и безопасность с выполнением стратегических задач за пределами ЕС [6. С. 38]. На фоне глобализации и миграционной проблематики, ЕС сфокусировался на вовлечении стран происхождения и транзита мигрантов в решение актуальных вопросов. Таким образом, произошло

расширение его концептуальных и географических рамок миграционной политики ЕС посредством переноса бремени иммиграционного контроля на третьи страны [1. С. 156].

Уже в 1990-х гг. деятельность стран ЕС проявила некоторые элементы актуального процесса экстернализации: были ужесточены визовые процедуры, были размещены представители МИД государств ЕС в аэропортах стран – доноров с целью улучшения качества проверки документов и контроля потоков. С этого периода времени развитие сотрудничества стран ЕС с третьими странами стало приобретать более оформленные черты в рамках концепции «всеобъемлющего подхода к проблемам миграции». Этот подход подразумевает, что при разработке и реализации иммиграционной политики «внимание уделяется всем формам миграции (легальной, нелегальной, предоставлению убежища), и что предпринимаемые меры направлены как на устранение фундаментальных причин миграции из данного региона, так и на решение вопросов интеграции, переселения или возврата иммигрантов» [6. С. 48].

Внешнеполитическое измерение миграционной политики ЕС прошло долгий путь становления, в исторической линейности который может быть выражен саммитами ЕС в Тампере в 1999 году, и впоследствии решениями саммитов в Лейкене (2001 г.), Севилье (2002 г.) и Салониках (2003 г.).

Как комплексная стратегия внешнее измерение миграционного режима Евросоюза стало оформляться после решений встречи в Тампере в 1999 году. В Заключениях Тампере подчеркивалось, что вопросы миграции должны были быть «интегрированы» в стратегию и реализацию политики ЕС в области внешней политики [5. С. 11].

Дальнейший толчок развитию стратегии был дан в начале XXI века. Террористические акты 11 сентября 2001 года в США, вступление новых членов в ЕС, появление новых

путей миграционного транзита способствовали экстернализации миграционной политики, т.е. как географическому расширению зоны ответственности ЕС, так и функциональному распространению политики миграционного регулирования на новые страны – экспортёры мигрантов.

В ответ на теракты в США в декабре 2001 года на саммите в Лейкене членами ЕС было принято решение об интеграции аспектов миграционной политики во внешнюю политику, которое было поддержано и на саммите в Севилье в 2002 году.

Декабрь 2002 г. был отмечен выходом в свет Сообщения Европейской Комиссии «Об интеграции вопросов миграции в отношении ЕС с третьими странами», в котором подчеркивалась приоритетность превентивной иммиграционной стратегии и значимость перехода от фактически односторонних действий ЕС к сотрудничеству с третьими странами.

В ноябре 2004 года Европейским Советом была принята «Гаагская программа», в которой были обозначены цели, которые необходимо было достичь в сфере Европейского пространства свободы, безопасности и правосудия в период 2005-2010гг. Данная программа придала новый импульс начинаниям государств-членов и институтов ЕС на пути оформления реально действующего экстерналичного измерения миграционной политики. Раздел Гаагской программы, посвященный внешнеполитическому измерению иммиграционной политики, четко обозначил значимость этой проблематики.

Важной особенностью Гаагской программы стало то, что тезису о взаимной ответственности государств за управление миграционными потоками было уделено должное внимание. Так, согласно документу, «политика ЕС должна быть направлена на содействие третьим странам в их усилиях по развитию миграционного регулирования и защиты

беженцев, поддержку стран в усилении механизмов пограничной защиты, по обеспечению надежности документов и по решению задач возврата иммигрантов» [8. С. 13].

Механизмами развития внешнеполитического измерения иммиграционного режима ЕС стали три элемента: партнерство со странами и регионами происхождения мигрантов, партнерство со странами и регионами транзита мигрантов, политика возврата и реадмиссии [8. С. 15].

В рамках партнерства со странами и регионами происхождения мигрантов предполагается оказание материальной помощи странам с целью развития пограничной инфраструктуры, разработке систем по сбору, хранению и защите необходимой информации, а также систем по приему беженцев.

Партнерство со странами и регионами транзита мигрантов осуществляется при помощи уже разработанного ранее Европейского инструмента соседства и партнерства. В контексте реализации программ сотрудничества ЕС с государствами Средиземноморья, Ближнего Востока, со странами к востоку от границ Евросоюза страны ЕС осуществляют и мероприятия по миграционной проблематике.

Именно в соответствии с Гаагской программой можно выделить явную экстернализацию миграционной политики ЕС, подразумевающую масштабное вовлечение третьих стран в решение иммиграционных проблем Евросоюза, получила свои практические очертания.

В 2005 году, в соответствии с принятым документом «Стратегия для внешнего измерения в области свободы, безопасности и правосудия» внешнее измерение миграционной политики ЕС становится интегрированной и неотъемлемой частью внешней политики союза. В документе были выделены приоритеты сотрудничества, как охрана границ, взаимодействие в правовой сфере, борьба с нелегальной миграцией, торговлей людьми, терроризмом.

Главная особенность «Стратегии для внешнего измерения в области свободы, безопасности и правосудия» состоит в том, что документ делает сферу Юстиции и Внутренних Дел ЕС одной из основных в осуществлении ОВПБ ЕС.

«Глобальный подход» к миграции был официально утвержден в декабре 2005 года в Сообщении Европейской Комиссии, согласно которому «глобальный подход» к миграционным проблемам представлен как «комплекс приоритетных действий для сокращения притока нелегальных иммигрантов, сопровождающийся человеческими жертвами, а также для обеспечения возвращения мигрантов на родину» [2. С. 32]. Представленный подход затрагивает различные сферы политики Европейского Союза как «пространство свободы, безопасности и правосудия», так и международное сотрудничество, политику развития и занятости, а также Европейскую политику соседства.

На 2010-2014 гг. ЕС была принята новая программа действий – Стокгольмская, в которой внешнее измерение миграционной политики получило свое дальнейшее развитие. Согласно актуальной сегодня программе, внутренняя безопасность ЕС связана с внешней, что подчеркивает значимость укрепления сотрудничества с третьими странам.

Сегодня внешнее измерение миграционной политики ЕС должно включать в себя деятельность по трем функциональным векторам.

Во-первых, должна быть реализована эффективная и устойчивая политика возвращения мигрантов; во-вторых, необходима превентивная и ограничительная работа по противодействию нелегальной иммиграции; в - третьих, приоритетным должен стать диалог и партнерство со странами, не входящими в ЕС, как важнейшее средство осуществления миграционной политики Евросоюза [9. С. 33].

Таким образом, на сегодняшний день внешнее измерение миграционной политики Европейского Союза

фактически превратилось в самостоятельное комплексное направление политики Евросоюза и отражает развитие миграционной стратегии ЕС в географической и концептуальной плоскостях.

Согласно вышеперечисленным документам, общая «внешняя» миграционная стратегия ЕС заключается в том, чтобы эффективно контролировать миграционные потоки, противодействуя нелегальной миграции и содействуя упрощению схем легальной миграции, улучшать системы приема и защиты беженцев, развивать программы занятости, образования в странах-экспортеров мигрантов в целях более упрощенного пути интеграции мигрантов.

В современном контексте, стратегия ЕС заключается в оптимизации выгод миграции для всех партнеров, которая реализуется по линии программ для стратегических регионов, как южно-средиземноморских стран, откуда идет основной поток мигрантов. Основной целью партнерства регионов в отношении миграции является ее снижение и осуществление проектов по увеличению занятости в странах-партнерах.

Подводя итоги, можно сказать, что в связи с нарастающими миграционными проблемами в государствах-членах ЕС и актуализацией разработки новых форм и методов миграционного регулирования, миграционная политика ЕС стала составной частью ОВПБ ЕС.

Сегодня страны Евросоюза выделяют международное сотрудничество с третьими странами, как основу эффективного решения миграционных проблем. Стратегия членов ЕС подчеркивает необходимость тесного и плодотворного сотрудничества с третьими странами для более успешной политики на европейском пространстве свободы, безопасности и правосудия и в противостоянии транснациональным проблемам.

Между тем, внутри Европейского Союза нет общего подхода по данным вопросам, что, безусловно, тормозит

процесс. Однако если говорить о функционировании общей внешней политики ЕС в рамках ОВПБ, то можно констатировать, что именно миграционный вектор является сегодня реально действующим в сфере общей внешней политики Евросоюза.

Подводя итог, важно отметить, что Европейский Союз находится на начальной стадии в становлении успешно функционирующего внешнего измерения миграционного режима ЕС. Для создания успешно функционирующего взаимовыгодного ресурса ЕС еще предстоит скоординировать все уровни этой политики и выделить значительные финансовые средства для программ в странах-партнёрах, чтобы сотрудничество стало плодотворным.

Ссылки на источники и литературу:

[1] *Anderson M. and Apap J.* Changing conceptions of security and their implications for EU justice and home affairs cooperation, CEPS policy brief. No. 26. Brussels, 2010.

[2] European Council Note from the Presidency on a Global Approach to Migration: Priority Actions focusing on Africa and the Mediterranean, 15744/05, Brussels, 13.12.2005. [Официальный сайт права Европейского Союза]. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:EN:PDF>.

[3] *Heisler M.* Migration, international relations and the new Europe: theoretical perspectives from institutional political sociology// *International Migration Review*. Vol. 26. No.2. Special Issue: The New Europe and International Migration. 1992.

[4] *Keukeleire S.* Reconceptualizing (European) foreign policy: structural foreign policy. The 1st pan-European conference on EU Politics. Conference paper. Bordeaux, 2002.

[5] *Lavenex S.* The External Governance of EU Internal Security / S. Lavenex, N. Wichmann // Journal of European Public Policy / Routledge: Taylor & Francis Group. - United Kingdom, January 2009.

[6] *Mounier G.* Civilian Crisis Management and the External Dimension of JHA: Inceptive, Functional and Institutional Similarities / G. Mounier // Journal of European Public Policy /Routledge: Taylor & Francis Group. - United Kingdom, January 2009.

[7] *Thorburn J.* Root causes approaches to forced migration: part of a comprehensive strategy? A European perspective// Journal of refugee studies. Vol. 9. No. 2, 1996.

[8] The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union. 16054/04. JAI 559. Brussels, 13 December 2004. [Официальный сайт Европейской Комиссии].

URL:

http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/doc/hague_programme_en.pdf.

[9] The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens (2010/C 115/01). Official Journal of the European Union. V.53. 04.05.2010. [Официальный сайт права Европейского Союза]. URL: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:000138:EN:PDF>.

[10] *Wolff S.* The external Dimension of Justice and Home Affairs: A Different Security Agenda for the EU?/ S.Wolff, N. Wichmann, G. Mounier// Journal of European Public Policy /Routledge: Taylor & Francis Group. - United Kingdom, January 2009.