

ТЕМА НОМЕРУ:

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ



*Хашматулла Бехруз,
доктор юридических наук, професор,
член-корреспондент Международной
академии сравнительного права,
заведующий кафедрой права
Европейского Союза
и сравнительного правоведения
Национального университета
«Одесская юридическая академия»*

УДК 341.174(4):314.74

Правовое регулирование миграционной политики ЕС в современных реалиях

Украина с начала 90-х годов прошлого столетия превратилась в транзитный коридор для международных миграционных потоков, что объясняется ее географическим расположением. Украина граничит со странами-членами СНГ, с которыми подписано соглашение о безвизовом режиме, и имеет с ними общую границу (с Российской Федерацией – 2 295,04 км, Беларусью – 1 084,2 км и Молдовой – 1 222 км). Этому факту также способствует то, что Украина граничит с государствами-членами Европейского Союза (Румынией – 613,8 км, Польшей – 542,4 км, Венгрией – 136,7 км и Словакией – 97,9 км).

Кроме того, в последнее время, из-за сложившейся обстановки в социально-экономической сфере в Украине значительное количество украинцев иммигрируют в европейские страны. Это обстоятельство, а также сложившаяся обстано-

вка в Европе, обуславливает необходимость разработки и воплощения в жизнь национальной стратегии миграционной политики.

В статье предпринимается попытка анализировать законодательные акты, формирующие миграционную политику ЕС с тем, чтобы дальнейшая её разработка способствовала эффективности реализации данной политики в жизни.

В ТОП-10 государств по количеству мигрантов (по данным на 2013 год) входят такие государства как США (45,8 млн. чел.); Россия (11,2 млн. чел.); Германия (9,8 млн. чел.); Саудовская Аравия (9,1 млн. чел.); ОАЭ (7,8 млн. чел.); Великобритания (7,8 млн. чел.); Франция (7,4 млн. чел.); Канада (7,3 млн. чел.); Австралия (6,5 млн. чел.) и Испания (6,5 млн. чел.). Необходимо отметить, что эти цифры в последнее время из-за значительных переселений изменились.



Привлекательность европейских государств для мигрантов заключается, прежде всего, в предоставляемых социально-экономических пакетах помощи. Государства-члены ЕС проводят совместную политику в социальной сфере в соответствии с Европейской социальной хартией. Еще, договором о ЕС, были определены основные социальные ориентиры и цели общего рынка и всех направлений деятельности ЕС, которые ставили перед собой задачу «...обеспечить устойчивое развитие Европы на основе сбалансированного экономического роста и стабильности цен, наличие в высокой степени конкурентоспособной социальной рыночной экономики, стремящейся к полной занятости и социальному прогрессу, а также высокий уровень охраны и улучшения качества окружающей среды. Он способствует научно-техническому прогрессу» (ст. 3 Договора о ЕС). Вместе с общими политиками по регулированию различных аспектов экономической деятельности, одним из составных элементов компетенции ЕС являются «Занятость», «Социальная политика», «Здравоохранение» (разд. IX, X, XIV Договора о функционировании ЕС) [1].

В частности в ст. 151 Договора закреплено положение о том, что «сознавая основные социальные права, как они изложены в Европейской социальной хартии, подписанной в Турине 18 октября 1961 г., и в Хартии Сообщества об основных социальных правах работников 1989 г., Союз и государства-члены ставят своими целями: повышение занятости, улучшение условий жизни и труда, обеспечивающее их выравнивание при одновременном прогрессе, адекватную социальную защиту, социальный диалог, развитие человеческих ресурсов, позволяющее добиться высокого и стабильного уровня занятости, борьбу с маргинализацией. Для достижения этих целей Союз и государства-члены осуществляют меры, которые учитывают разнообразие

национальной практики (в частности, в сфере договорных отношений) и необходимость поддерживать конкурентоспособность экономики Союза».

В связи с военными конфликтами, напряжённой обстановкой и отсутствием реальных перспектив политической, военной и экономической стабилизации, граждане некоторых стран Азии и северной Африки в поисках лучшей жизни отправляются в благополучные страны Европы. Кроме того, трудовая миграция в государства-члены ЕС стала очевидной реальностью для граждан государств, переживающих экономические проблемы. Это связано с отсутствием работы и, соответственно, низким уровнем жизни.

Особенно последние несколько месяцев ежедневно тысячи людей вынуждены бежать из своих стран в поисках убежища, чтобы избежать насилия. Масштаб перемещения огромен и, поскольку конфликты сохраняются, то количество мигрантов возрастает. Со времён Второй мировой войны это самый масштабный процесс миграции, в котором такое количество людей бегут из зоны конфликта в страны ЕС.

Правовое обеспечение миграционной политики ЕС осуществляется учредительными договорами, регламентами, директивами, решениями, а также мягким правом ЕС как, например, рекомендациями и повестками, и имплементативными нормами права для гармонизации законодательства в государствах-членах ЕС.

Миграционная политика ЕС по отношению к гражданам третьих стран получила правовое регулирование после подписания Амстердамского договора 1997 г., в который был включён раздел IV «Визы, убежище, иммиграция и другие направления политики, связанные со свободным перемещением лиц» [2]. Данная сфера также регулируется Шенгенским соглашением, принятым 1990 г., вступившим в силу в 1995 г.

Важным шагом на пути дальнейшего регулирования Миграцион-

ной политики ЕС стало принятие Директивы Совета 2003/109/ЕС от 25 ноября 2003 г. о статусе граждан третьих стран, проживающих в ЕС на долгосрочной основе, а также Директивы Совета 2003/86/ЕС от 22 сентября 2003 г. о праве на семейное воссоединение.

Договор о функционировании ЕС закрепляет, что Союз развивает общую политику по вопросам предоставления убежища, дополнительной защиты и временной защиты, которая стремится предоставить адекватный статус любому гражданину третьей страны, нуждающемуся в международной защите, и обеспечить соблюдение принципа невысылки. Эта политика должна соответствовать Женевской конвенции от 28 июля 1951 г. и Протоколу от 31 января 1967 г. о статусе беженцев, а также другим уместным международным договорам (ст. 78). Союз развивает общую иммиграционную политику, которая стремится обеспечить на всех стадиях эффективное управление миграционными потоками, справедливое обращение с гражданами третьих стран, законно проживающими в государствах-членах, а также предотвращение нелегальной иммиграции, торговли людьми и усиленную борьбу с ними» (ст. 79) [1].

Важнейшей частью современной миграционной политики ЕС являются интенсификация борьбы с нелегальной миграцией; поддержка и стимулирование легальной миграции; позиционирование миграции как важного элемента отношений ЕС со странами происхождения и транзита мигрантов; интеграция постоянно проживающих мигрантов в общество принимающего государства-члена ЕС.

«Европейская повестка дня по вопросам миграции» [3], представленная Европейской Комиссией в мае 2015 г. является попыткой адекватного ответа на сложившуюся ситуацию в данной сфере в ЕС. В перечне приоритетных действий изложены основные меры, подлежащие не-

медленной реализации: 1. оперативные меры; 2. бюджетная поддержка и 3. законодательные меры.

Среди оперативных мер особо выделяются:

- ЕС обеспечивает помощь населению в Сирии – в особенности внутреннему перемещению лиц – и финансовую поддержку пограничным государствам, которые принимают самое большое количество беженцев. К настоящему времени уже € 3.9 миллиарда были мобилизованы Европейской комиссией и государствами-членами в гуманитарном развитии, экономической и стабилизационной помощи сирийцам в их стране и беженцам, и их принимающим общинам в соседнем Ливане, Иордании, Ираке, Турции и Египте.

- В поддержку государств-членов ЕС, которые больше всего находятся под давлением иммиграционных потоков, направляется финансовая и техническая помощь. Непосредственная практическая поддержка будет поступать через Команды координации и Поддержки Миграции, работающие в «горячих точках». Команды Поддержки будут оказывать мгновенную помощь критическим пунктам проникновения иммигрантов в ЕС.

- Поддержка нуждающихся государств-членов ЕС осуществляется через программу равномерного переселения, утверждённую Советом, чтобы переместить 160,000 нуждающихся в международной защите людей. Это позволит сократить давление на наиболее затронутые государства-члены. Все государства-члены ЕС должны определить национальные контактные пункты для переселения в первоочередном порядке, чтобы позволить претендентам на переселение в конкретное государство-член быть быстро идентифицированными и переданными.

Это – первый шаг к безопасному будущему для нуждающихся, и ранняя возможность определить тех, кто должен быть возвращен в их родные страны. Сеть вовлеченных Агентств ЕС также повысит сотрудничество



против мигрантов, занимающихся контрабандой, опознавая подозреваемых и помогая новым расследованиям. Команды Поддержки могут работать только в сотрудничестве с национальными властями. Только они могут учреждать (с финансовой поддержкой ЕС) и управлять этими процессами, обеспечивая связь с основными участниками, такими как местные власти, социальные службы, правоохранные службы и руководители средств поступления (Frontex, European Asylum Support Office (EASO), Европол и Eurojust). Италия и Греция в первоочередном порядке должны доработать и начать реализацию своих дорожных карт для переселения и для Команд Поддержки, работающих в горячих точках и обеспечить соответствующую инфраструктуру приёма.

Саммит ЕС, состоявшийся в Валлетте (Мальта) 11 – 12 ноября 2015 г. был посвящен вопросам миграции. В рамках его работы было обсуждено выполнение согласованных мер по борьбе с кризисом. Следует отметить, что в его работе активно участвовали представители ряда африканских стран. На Саммите было принято решение о создании Целевого фонда по чрезвычайным ситуациям для стабилизации и устранения причин нелегальной миграции, с первоначальным уставным капиталом в объеме € 1.8 миллиарда. Открытие данного фонда стало частью двухстороннего партнерства с целью замедления потока мигрантов из Африки и увеличения количества людей, которые будут возвращены, так как не имеют право на международную защиту.

По мнению председателя ЕС Дональда Туска, «средства будут использоваться для стимулирования экономик местных государств, при условии их содействия в возвращении в Африку мигрантов из ЕС. Фонд создаст и новые возможности развития в странах Африки. «Это существенно, потому что у молодых африканцев зачастую лишь есть вы-

бор между безработицей или радикализацией. Именно поэтому Европа удвоит отводимое Африке число мест в программах высшего образования».

Среди мер бюджетной поддержки особо выделяется чрезвычайное финансирование в области убежища, миграции и пограничного контроля, которое было уже удвоено в этом году (€ 73 миллионов). Это оказало прямую и непосредственную поддержку во время кризиса. Для развития таких сфер как Убежище, Миграция и Фонд Интеграции (AMIF) и Фонд внутренней безопасности (ISF), Италия, например, получила больше чем € 19 миллионов чрезвычайного финансирования в этом году.

Что касается законодательных мер, то особо отмечается, что «Европейская повестка дня по вопросам миграции» основана на простом принципе: помогите нуждающимся мигрантам в международной защите и возвратите мигрантов, которые не имеют никакого права остаться на территории ЕС. Чтобы осуществить эту европейскую миграционную политику, важно, чтобы все государства-члены в полной мере применяли общие правила об убежище и нерегулярной миграции, которые были недавно согласованы на уровне ЕС.

Продолжающийся кризис в данной сфере потребовал принятия дальнейших немедленных действий. 23 сентября 2015 г. Коммюнике Европейского Парламента, Европейского Совета и Совета по управлению кризисом беженцев о приоритетных неотложных оперативных, бюджетных и правовых мерах по реализации «Европейской повестки дня по вопросам миграции» стало адекватным ответом для решения сложившихся проблем. В частности, было поручено институтам ЕС и национальным правительствам активно работать над предложенными Европейской комиссией Приоритетными действиями для оперативного решения неотложных проблем по следующим направлениям:

- выделение на срочные нужды мигрантов в странах исхода через

Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Всемирную продовольственную программу и другие агентства не менее 1 млрд. евро;

- помощь Ливану, Иордании и Турции в связи с потоком беженцев из Сирии, в т.ч. через существенное увеличение средств Регионального трастового фонда ЕС;

- развитие диалога с Турцией на всех уровнях для сдерживания и управления миграционными потоками;

- содействие странам Западных Балкан в урегулировании потоков беженцев, в т.ч., используя инструменты их подготовки к интеграции в ЕС;

- увеличение финансирования из Чрезвычайного трастового фонда (Emergency Trust Fund) для борьбы с корнями нелегальной миграции и внутреннего перемещения людей в Африке;

- содействие приграничным государствам-членам в создании центров идентификации, регистрации и дактилоскопирования мигрантов не позже ноября 2015 г. [3].

Европейской комиссией были разосланы государствам-членам специальные листы с запросом о подтверждении соответствия национального законодательства таким наднациональным инструментам как Директива Европейского Парламента и Совета ЕС 2013/32/EU от 26 июня 2013 года «об общих процедурах предоставления и лишения международной защиты» [4], Директива Европейского Парламента и Совета 2013/33/EU от 26 июня 2013 года «Об установлении стандартов приема лиц, ходатайствующих о международной защите» [5], и Регламент ЕС № 562/2006 Европейского Парламента и Совета от 15 марта 2006 г., устанавливающий Кодекс Сообщества о режиме пересечения людьми границ (Шенгенский кодекс о границах) [6]. Более того, Европейской комиссией инициированы 40 административных дел, в рамках которых должно быть выяснено, не противоречили ли действия некоторых государств-членов ЕС в

процессе регулирования потоков миграции, правовым нормам и стандартам Европейского Союза.

Саммит ЕС, состоявшийся 17 декабря 2015 о миграции концентрировал усилия на спасении беспаспортного режима шенгенской зоны, несмотря на то, что почти 1 млн. человек пересекли границы ЕС в этом году. Вместе с тем, происходит «борьба» между «прифронтовыми» государствами на юге, борющимися за защиту внешних границ и северными государствами, которые хотят остановить поток мигрантов в их государства.

Разработка регламента Европарламента и Совета о «Европейской пограничной и береговой охране» от 2015/0310 также является очередным шагом на пути совершенствования ЕС в сфере борьбы с нелегальной иммиграцией. Регламент регулирует деятельность и объединяет независимые ресурсы Европейской пограничной и береговой охраны («Агентство») и органов государств-членов, ответственных за управление границами. Агентство несёт ответственность за реализацию комплексного подхода и будет обеспечивать эффективное применение сильных общих стандартов управления границами и оказывать оперативную поддержку.

Механизм Гражданской обороны ЕС может мобилизовать различные типы натуральной помощи, включая модули (команды и оборудование), приют, медикаменты и другие непродовольственные предметы, а также опыт. Участвующие государства предоставляют помощь, и Комиссия может совместно финансировать транспортировку предметов первой необходимости и экспертов в рассматриваемую страну. В дополнение к этому, ЕС намерен формировать единую пограничную систему до лета 2016 г.

Европейский Союз постоянно уделял и уделяет большое внимание решению проблем нелегальной миграции путем выработки адекватной и эффективной миграционной политики, включающей в себя комплексные



политические, социально-экономические, гуманитарные, а также правовые меры. Однако необходимо констатировать и тот факт, что данная политика не справляется со сложившейся новой ситуацией в мигра-

ционной сфере, являющейся, по сути, новым сложным вызовом перед Союзом в целом, от решения которого зависит не только судьба шенгенской зоны, но и перспективы развития всего ЕС.

Список використаних джерел

1. *Договор* о функционировании ЕС [Электронный ресурс] / Режим доступа к док.: <http://eulaw.ru/treaties/tfeu>
2. *Амстердамский договор* [Электронный ресурс] / Режим доступа к док.: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>
3. «*Европейская повестка дня по вопросам миграции*» [Электронный ресурс]/Режим доступа к док.: <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation>
4. *Директива* Европейского Парламента и Совета ЕС 2013/32/EU от 26 июня 2013 года «Об общих процедурах предоставления и лишения международной защиты» [Электронный ресурс] / Режим доступа к док.: unhcr.org.ua/attachments/article/597/EUProceduralDirectiveRUS.doc
5. *Директива* Европейского Парламента и Совета 2013/33/EU от 26 июня 2013 года «Об установлении стандартов приема лиц, ходатайствующих о международной защите» [Электронный ресурс] / Режим доступа к док.: unhcr.org.ua/attachments/article/597/EUreceptionStandardsR.doc
6. *Регламент* ЕС № 562/2006 Европейского Парламента и Совета от 15 марта 2006 г., устанавливающий Кодекс Сообщества о режиме пересечения людьми границ (Шенгенский кодекс о границах) [Электронный ресурс] / Режим доступа к док.: <http://eulaw.ru/content/borders-code>

Бехруз Х. Н. Правове регулювання міграційної політики ЄС у сучасних реаліях

Стаття присвячена аналізу правового ракурсу сучасної міграційної політики ЄС. Досліджено процес її правового регулювання за останній період. Особливу увагу приділено зміцненню основ адекватної та ефективної міграційної політики, що включає у себе комплексні політичні, соціально-економічні, гуманітарні, а також правові заходи. Констатовано, що дана політика не справляється із новою ситуацією, що склалася у міграційній сфері, що є новим складним викликом перед Союзом у цілому.

Ключові слова: міграційна політика ЄС, правове регулювання, мігрант, нелегальна міграція.

Бехруз Х. Н. Правовое регулирование миграционной политики ЕС в современных реалиях

Статья посвящена анализу правового ракурса современной миграционной политики ЕС. Исследован процесс ее правового регулирования за последний период. Особое внимание уделено укреплению основ адекватной и эффективной миграционной политики, включающей в себя комплексные политические, социально-экономические, гуманитарные, а также правовые меры. Констатировано, что данная политика не справляется со сложившейся новой ситуацией в миграционной сфере, являющейся новым сложным вызовом перед Союзом в целом.

Ключевые слова: миграционная политика ЕС, правовое регулирование, мигрант, нелегальная миграция.

Bekhruz Kh. Legal regulation of migration EU policies in modern realities

This article was devoted to analysis of the legal perspective of the modern EU migration policy. It was investigated the process of its legal regulation in the last period. Particular attention is paid to strengthening the foundations of an adequate and effective migration policy, including comprehensive political, socio-economic, humanitarian and legal measures. It was stated that this policy can not cope with the new situation in the area of migration, which is a new and complex challenge to the Union as a whole.

Key words: EU migration policy, legal regulation, migrant, illegal migration.