

УДК 341.1

*М.А. Саракуца*, канд. юрид. наук, доцент  
Одесский национальный университет имени И.И. Мечникова  
Кафедра конституционного права и правосудия  
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

## НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

В статье исследуются этапы формирования и нормативная база иммиграционной политики Европейского Союза. Проанализированы основные составляющие современного миграционного кризиса в ЕС и правовые пути его разрешения.

**Ключевые слова:** миграционная политика, Европейский Союз, нелегальные мигранты, беженцы, миграционный кризис.

**Постановка проблемы.** Современная международная иммиграция характеризуется постоянно возрастающими масштабами и интенсивностью, создавая новые вызовы не только национальным государствам, но и Европейскому Союзу (далее – ЕС). Именно это объединение, благодаря существующим свободам внутреннего рынка и достаточно высокому уровню экономики государств-членов последние десятилетия страдает от массовой нелегальной иммиграции.

Это привело к необходимости приспособления миграционной политики к новому уровню интеграции объединения, основанного Лиссабонским договором и концентрация внимания Союза на формировании пространства свободы, безопасности и правосудия. Ключевыми задачами Союза является реализация существующих основ единой миграционной политики объединения и создание детализированной нормативно-правовой базы относительно регулирования миграции.

**Целью статьи** является исследование общей миграционной политики ЕС, особенностей современного миграционного кризиса и основных мер по его ликвидации.

**Анализ последних исследований и публикаций.** Проблемы миграционной политики ЕС освещены в научных трудах таких отечественных и российских ученых, как Н. Жукова, Р. Гасанов, И. Грицяк, В. Муравьев, К. Шапиев, М. Шамраева, О. Потемкина, М. Энтин. Новые тенденции миграционных процессов отражены в работах К. Бонифаци, М. Околски, Л. Рутса, П. Глауберта и др.

**Изложение основного материала.** Миграционная политика Европейского Союза тесно связана с проблемами беженцев, вынужденных переселенцев, лиц, ищущих политическое и временное убежище, трудовых и иных переселенцев, а соответственно с правовым статусом граждан и иностранных граждан, его конституционно-правовой основой и особенностями для отдельных категорий физических лиц.

Как известно, базовые принципы предоставления политического убежища, порядок пересечения внешней границы и осуществления контроля за этим, иммиграционной политики имелись уже в Маастрихтском д-ре. Амстердамский договор 1997 г. привел к коммунитаризации иммиграционной политики ЕС, ввел более детальное регулирование вопросов предоставления долгосрочных виз и видов на жительство, воссоединение семей, условий въезда и пребывания на территории ЕС и третьих лиц. Миграционный курс ЕС стал характеризоваться «внешним измерением» [1, 44], то есть сотрудничество с третьими странами по вопросам миграции перешло с межправительственного на наднациональный уровень. Именно тогда была осознана необходимость активного сотрудничества и оказания помощи странам – потенциальным донорам мигрантов.

В 1999 г. Саммит ЕС принял «Заключения», получившие название «Вехи Тампере» и выделившие следующие приоритетные сферы деятельности: Иммиграционная политика и предоставление политического убежища, Создание «европейского правового пространства», Борьба с организованной преступностью. На этом этапе развития права ЕС миграционная политика фактически стала элементом внешней политики Союза.

В 2003 г. был принят Регламент Совета № 343/2003, устанавливающий критерии и механизмы определения ответственности государств-членов ЕС за рассмотрение заявлений о предоставлении убежища в любом из государств-членов ЕС гражданами третьих стран. Его задача состояла в максимально быстром определении государства-члена ЕС, ответственного за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища, установлении разумных сроков для каждой фазы этого определения и предотвращении злоупотреблений процедурами предоставления убежища в форме подачи нескольких заявлений.

В 2005 г. было создано Европейское агентство по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов «Frontex». Агентство является учреждением Союза и юридическим лицом. Оно координирует сотрудничество государств-членов по охране границ и оказывает им помощь в учреждении подразделений пограничных служб, а также в разработке общих стандартов охраны границ.

В 2008 году в Пакте об иммиграции и убежище Союзом были обозначены основные векторы совместной политики ЕС, нашедшие свое развитие в Стокгольмской программе Союза. Основным приоритетом становится такая миграционная политика государств-членов, которая будет отвечать коммунитарным интересам; принимать во внимание способность страны к принятию иммигрантов и потребности рынка; обеспечит гармоничную интеграцию иммигрантов в общество. Другим приоритетом является борьба с нелегальной иммиграцией, в том числе путем подтверждения факта возвращения иммигранта в страну происхождения или транзита. Значительную роль в реализации этого приоритета играет двустороннее сотрудничество стран ЕС с третьими странами, в том числе в рамках «Глобального подхода к миграции», кооперация стран ЕС.

Принятие Лиссабонского договора 2009 г. открыло новый этап в развитии права ЕС. Вступление в силу этого документа определило новый уровень гармонизации миграционной политики. Ст. 79 определила необходимость проведения совместной иммиграционной политики и содержит детальный перечень вопросов, которые требуют регулирования на уровне Союза [2].

Договор закрепил принцип солидарности государств ЕС в распределении ответственности за охрану границы и регулирования притока беженцев. Было введено понятие «Голубой карты», которая является отражением заинтересованности Европейского Союза в высококвалифицированных специалистах и предоставляет им дополнительные права по сравнению с мигрантами, занимающимися неквалифицированным трудом.

Однако все новеллы Лиссабонского договора в области миграционной политики носили, в целом, половинчатый характер, и не смогли вывести эту сферу деятельности на коммунитарный уровень. Виной этого во многом стала политика государств-членов, сопротивляющихся распространению полномочий наднациональных институтов ЕС на сферу миграции. Поскольку данная сфера входит в совместную компетенцию, государства-члены не утратили прав по принятию внутренних нормативно-правовых актов в данной области, что позволяет им регулировать количество и порядок выдачи долгосрочных национальных виз и разрешений на проживание.

Ряд государств, таких как Великобритания, Ирландия и Дания, изначально получили возможность не участвовать в формировании иммиграционной политики ЕС. Однако и другие государства-члены ЕС, обеспокоенные все увеличивающимся потоком нелегальных мигрантов, со временем ужесточили свою миграционную политику и в частности, борьбу с нелегальной миграцией.

К началу 2014 г. ситуация в области иммиграции стала трудноконтролируемой. В Европе заговорили об эскалации «европейского миграционного кризиса». Так, в 2014 г. в государствах-членах ЕС было подано 630000 заявок на убежище, с января по сентябрь 2015 года было зарегистрировано более 700 тыс. людей, ищущих убежище [3], а в 2016 г. ожидается, что около миллиона беженцев достигнут ЕС.

В настоящий момент сформировалось три основных пути, которые используют беженцы, стремящиеся попасть в ЕС. Так, около 120 000 мигрантов и беженцев прибыли в ЕС по центрально-средиземноморскому пути из Ливии, Туниса и Египта в Италию или

на Мальту. Будучи полностью морским, этот путь считается самым опасным. На протяжении 2015 года более 350 000 тысяч беженцев избрали так называемый Восточно-средиземноморский путь, ведущий через Турцию к греческим островам. Этот путь используется, в основном, беженцами из Сирии, Афганистана и Пакистана. Третий путь – западнобалканский – из Сербии в Венгрию, далее, чаще всего, в Австрию и Германию. Наиболее активно этот путь используют граждане Сирии и Эритреи, а также Косово и Албании.

С целью разрешения сложившегося кризиса в мае 2015 г. председатель Еврокомиссии Жан-Клод Юнкер представил план по борьбе с нелегальной миграцией. В него входят четыре основных пункта:

- 1) общая миграционная политика для всего Евросоюза путем введения квот на прием беженцев;
- 2) совместная борьба с нелегальной иммиграцией и торговлей людьми;
- 3) совместный контроль внешних границ Евросоюза;
- 4) новая политика в области легальной миграции [4].

Одним из результатов проведенного в Брюсселе чрезвычайного саммита, посвященного иммиграционной тематике, стало решение о переселении уже прибывших в Италию и Грецию мигрантов, претендующих на убежище, в другие страны ЕС на основе определенных квот. Данные квоты были рассчитаны на основе ВВП, населения, уровня безработицы и количества уже рассмотренных заявлений о предоставлении убежища с 2010 по 2014 гг. По мнению руководства европейскими институтами эта система поможет снизить давление на более привлекательные для мигрантов страны. При этом к странам, отказывающимся принимать беженцев, могут быть применены финансовые санкции.

Предложение по квотам вызвало сопротивление не только оппозиции, но и правительств государств-членов, таких как Великобритания, Франция, Дания, Венгрия, государств Прибалтики и Восточной Европы. Дания и Великобритания отказались участвовать в механизме квот. Словакия намерена саботировать решение о принятии квот и обжаловать его в Суде ЕС. Польша заявила, что не будет принимать экономических мигрантов, то есть тех, кого на миграцию в Европу толкнули невыносимые условия и бедность дома, а не война. В целом, такая позиция государств-членов отразила их опасения, что нынешние квоты в будущем могут быть закреплены в новом механизме постоянного распределения.

Еще одним направлением по решению миграционного кризиса в краткосрочной перспективе является соглашение с Турцией, в соответствии с которым ей было предложено 3,3 млрд. долларов в обмен на содержание нелегалов на турецкой территории и недопущение их в ЕС.

На сегодняшний день ЕС сочетает прием беженцев и мигрантов с использованием силовых методов, в частности, готовит наиболее масштабную депортацию в истории, планируя выслать около 400 000 лиц, которым было отказано в предоставлении статуса беженца, за пределы ЕС.

Кроме того, ЕС планирует согласовать списки «опасных» и «безопасных» государств: выходцам из регионов, где идет война, убежище будет предоставляться по упрощенной процедуре, тогда как нелегалам из «безопасных» (мирных) стран придется доказывать, что на родине им грозят опасность или преследования. В противном случае они будут причислены к экономическим мигрантам с четкой перспективой быть немедленно отправленными на родину.

Также планируется создать на всех проблемных границах ЕС центры приема беженцев, которые будут заниматься их регистрацией, со снятием отпечатков пальцев, для занесения в полицейские и иммиграционные базы данных Шенгена и последующим распределением – отправкой на рассмотрение запроса об убежище или возвратом на ранней фазе домой [5].

Наконец, ЕС намерен начать борьбу с криминалитетом, который стоит за транспортировкой беженцев через Средиземное море. Для реализации этого плана в 2015 г. Советом ЕС был принят так называемый «План по миграции, состоящий из 10 пунктов», который, среди прочего, содержит призыв к «систематическим попыткам захватить и уничтожить

суда контрабандистов» [6]. ЕС уже имеет санкцию Совбеза на захват судов незаконных перевозчиков мигрантов. Однако при всей своей разумности данный план представляется труднореализуемым и малоэффективным.

После опубликования доклада Frontex, в котором утверждалось о прямой связи между увеличением миграционного потока в ЕС и обострением террористической угрозы, Еврокомиссия подготовила ряд предложений для реформирования миграционной политики.

По словам вице-президента Еврокомиссии Франса Тиммерманса «кризис выявил четкие недостатки и пробелы в существующих механизмах контроля за границами. Настало время перейти к подлинно интегрированной системе управления границами». В соответствии с этим, Еврокомиссия представила предложение по созданию европейского агентства пограничной службы и береговой охраны для усиления контроля за внешними границами Евросоюза. Его численность составит 1,5 тысячи пограничников, которые будут готовы к дислокации в течение 72 часов. Агентство будет наделено полномочиями по репатриации нелегальных мигрантов [7].

Также изменения коснутся регистрации граждан третьих стран, въезжающих на европейскую территорию с краткосрочной визой (она позволяет находиться здесь в общей сложности до 90 дней каждые полгода). Штампы в паспорте и фотографию на документах при нынешних технических возможностях слишком просто подделать, утверждает в документе Еврокомиссии. Вместо этого на всех пунктах пограничного контроля ЕС должны быть установлены терминалы, которые позволят въезжающим сюда иностранным гражданам оформить пересечение границы при минимальной помощи офицера пограничных служб. Еврокомиссия предлагает сканировать данные паспорта, визы и биометрики, которые затем будут сличаться с информацией, находящейся в общей базе данных европейских пограничных служб. На этом основании будет выноситься решение о праве человека на въезд. Название централизованной системы проверки виз — Exit-Entry System (EES, или «Система въезд-выезд») [8].

Говоря о сущности и последствиях миграционного кризиса в ЕС, нужно отметить, что он сопряжен со значительным количеством проблем. Так, ЕС необходимо выработать не только схему распределения мигрантов между странами (что уже стало камнем преткновения в отношениях между государствами-членами), но и меры, которые бы способствовали интеграции мигрантов в общество и их экономической самостоятельности. Необходимость выработки общих политик ЕС по решению проблем, связанных с миграционным кризисом вызывает значительные разногласия внутри Союза. Значительной проблемой являются диспропорции в нагрузке между различными странами ЕС, что делает практически невозможным применение «дублинского принципа» политики предоставления убежища.

Также, ввиду того что многие страны временно вводят пограничный контроль в целях борьбы с терроризмом, под угрозой находится дальнейшее беспрепятственное функционирование Шенгенского пространства. Как отметил премьер-министр Франции Мануэль Вальс, «если Европа не способна защитить свои границы, то сама идея Европы будет поставлена под сомнение» [9].

В частности, с конца 2015 г. уже пять стран Шенгенской зоны ввели точечный или полномасштабный паспортный контроль на своих границах, аргументируя эту меру серьезной угрозой или внутренней безопасности (право временного восстановления границ предусмотрено ст. 29 Шенгенского кодекса о границах). Германия ввела контроль на всех своих внутренних границах, с особым акцентом на немецко-австрийской сухопутной границе; Австрия — с особым акцентом на австрийско-словенской и австро-венгерских сухопутных границах; Швеция — с особым акцентом на выбранные морские порты на западе и юге страны; Норвегия — с особым акцентом на морских границах с Швецией, Германией и Данией. И, наконец, Дания — с особым акцентом на морских границах с Германией и на датско-немецкой сухопутной границе.

В соответствии с предложением Европейской Комиссии по реализации Регламента Европейского парламента и Совета 2016/399 от 9 марта 2016 года данные исключительные меры могут сохраниться до конца 2016 г. [10].

**Выводы.** Таким образом, отсутствие единой стратегии в сфере миграции и преобладание национальных интересов являются главными проблемами выработки единой иммиграционной политики ЕС. Нынешний миграционный кризис является беспрецедентным для Европейского Союза, чьи институциональные и правовые механизмы не были готовы к столь крупномасштабному притоку мигрантов. Осуществление точечных мер по ограничению притока мигрантов не в состоянии решить проблему в целом. Отсутствие единой европейской миграционной политики может стать причиной разрушения всего Шенгенского пространства и поколебать основы интеграционного устройства в Европе. Для Европейского Союза жизненно необходимым является разработка качественной новой долгосрочной стратегии в области миграции.

### Список литературы

1. International migration in Europe: New Trends and New Methods of Analysis / ed. Bonifazi C., Okolski M., School J., Simon P. – Amsterdam: University of Amsterdam Press, 2010 – 325 p.
2. Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community [Electronic resource]. – Mode of access: [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/full\\_text/index\\_en.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm)
3. OECD: Migration Policy Debates N°7, September 2015 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.oecd.org/migration/Is-this-refugee-crisis-different.pdf>
4. European Commission. Migration and Home Affairs. European Agenda on Migration – [Electronic resource]. – Mode of access: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/index_en.htm)
5. Гасанов Р.М. Миграционный кризис в Европе: причины, последствия, перспективы разрешения [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.scienceforum.ru/2016/1834/23426#>
6. Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration // European Commission Press Release Database. – [Electronic resource]. – Mode of access: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4813\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm).
7. Commission proposals: Borders Package and Voluntary Humanitarian Admission Scheme with Turkey. Reports on Migration in Greece, Italy and the Western Balkans [Electronic resource]. – Mode of access: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2015/20151215\\_1\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2015/20151215_1_en.htm).
8. Крючков И. В. Евросоюз без штампа / И.Крючков // Газета.ru. – 06.04.2016 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.gazeta.ru/politics/2016/04/06\\_a\\_8164559.shtml](http://www.gazeta.ru/politics/2016/04/06_a_8164559.shtml).
9. Migrant crisis: EU at grave risk, warns France PM Valls // BBC. 22.01.2016. – [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.bbc.com/news/world-europe-35375303>.
10. European Commission Proposal for a Council Implementing Decision setting out a recommendation for temporary internal border control in exceptional circumstances putting the overall functioning of the Schengen area at risk – [Electronic resource]. – Mode of access: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160504/schengen\\_proposal\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160504/schengen_proposal_en.pdf)

Статья поступила 30.05. 2016 г.

**М.О. Саракуца**, канд. юрид. наук, доцент  
Одесский национальный университет имени И.И. Мечникова  
Кафедра конституционного права та правосуддя  
Французский бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

## ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

### Резюме

У статті досліджуються етапи формування та нормативна база імміграційної політики Європейського Союзу. Проаналізовано основні складові сучасної міграційної кризи в ЄС і правові шляхи її вирішення.

**Ключові слова:** імміграційна політика, Європейський Союз, нелегальні мігранти, біженці, міграційна криза.

*M.A. Sarakutsa*, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor  
Odessa I. I. Mechnikov National University  
the Department of Constitutional Law and Justice  
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

### **SOME ISSUES OF MODERN MIGRATION POLICY OF THE EUROPEAN UNION**

#### **Summary**

The article investigates the stages of formation and legal base immigration policy of the European Union. The author analyses the main constituents of the current migration crisis in the European Union and legal ways of its resolution.

**Key words:** Immigration policy, European Union, illegal migrants, refugees, migration crisis.