

# Миграционная политика Европейского союза

Елена Царёва

В современных условиях, когда мировой финансовый кризис в той или иной степени затронул экономики ведущих стран мира, политические процессы и нестабильность в Центрально-Восточном регионе, а также на Африканском континенте привели к массовому потоку миграции в страны Евросоюза. Перед принимающими мигрантов государствами остро встал вопрос: как следует решать проблему социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов в коренной социум. При этом возникает проблема не только языковых барьеров, но и более глубоких политических, культурных, конфессиональных различий, которые могут привести не только к созданию «мультикультурного общества», но и деструкции и расшатыванию культурных основ «принимающего общества», угрожая стабильности самого государства. Каждый из перечисленных конечных результатов прежде всего зависит от эффективности государственной политики в сфере регулирования миграционных потоков.

Среди комплекса мер, направленных на упорядочение миграционных потоков в ЕС, используются два основных механизма: нормативно-правовое регулирование и интеграционные меры. Первый воздействует непосредственно на количественные составляющие миграции – численность и интенсивность потока мигрантов, а второй механизм служит качественному изменению и интегрированию переселенцев в коренной социум.

## Нормативно-правовые основы регулирования миграции в Евросоюзе

**В** сфере нормативно-правового регулирования действующим субъектом являются национальные государства и общеевропейские институты. Объектом регулирования являются миграционные потоки и

---

**ЦАРЁВА Елена Юрьевна** – аспирант МГИМО(У) МИД России. E-mail: tsareva2011@gmail.com

**Ключевые слова:** Европейский союз, миграция, миграционное законодательство, миграционная политика, миграционные потоки.

связанные с ними социально-экономические последствия.

К универсальным международным принципам и нормам, разработанным в сфере регулирования миграции, относятся:

- право на свободное передвижение и свободу выбора места жительства;
- запрет высылки;
- недопустимость дискриминации;
- содействие воссоединению семей;
- право на судебную защиту.

Данные нормы закреплены в универсальных международных актах о правах человека, например, во Всеобщей Декларации прав человека (1948 г.), в Международном пакте о гражданских и политических правах (1966 г.) и других документах.

Так, согласно ст. 13 Всеобщей декларации прав человека, каждый человек имеет право свободного перемещения и выбора места жительства в пределах каждого государства так же, как и каждый человек имеет право покинуть любую страну, включая свою собственную, и вернуться туда.

В Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г. (ст. 12) гарантируется право каждого, законно находящегося на территории любого государства, свободного перемещения в пределах этой территории, а также свобода выбора места жительства в тех же пределах. Согласно документу, никто не может быть произвольно лишен права на въезд в свою собственную страну.

Более того, ст. 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, принятой на Генеральной Ассамблее ООН (1965 г.), направлена на обеспечение равноправия каждого человека в свободе передвижения[1].

В ст. 2 Международной конвенции о пресечении преступления апартеида и наказании

за него, принятой Генеральной Ассамблеей ООН (1973 г.), любые законодательные меры по ограничению прав на свободу передвижения тех или иных расовых групп, определяются как «бесчеловечный акт».

Специальные нормы, регулирующие непосредственно права мигрантов, закреплены в следующих нормативно-правовых документах:

- Конвенция МОТ № 97 о правах мигрантов (1949 г.);
- Конвенция МОТ № 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения (1975 г.)[2];
- Конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990 г.), в которой обобщен опыт регулирования прав мигрантов.

Приведенные выше документы свидетельствуют о том, что к 90-м годам XX в. основной тенденцией международной миграционной политики становится борьба с нелегальной миграцией. Так, если Конвенция № 97 ориентирована на регулирование прав легальных мигрантов и обеспечение защиты их интересов, то Конвенцией № 143 ужесточается регулирование в национальных законодательствах принимающих стран нелегальных миграционных потоков. В то же время международные нормы закрепляют суверенное право государства регулировать въезд мигрантов на свою территорию, порядок их проживания, занятия трудовой деятельностью. Поэтому в ЕС существуют свои нормативно-правовые механизмы, дополняющие международные декларативные принципы общей правоприменительной практики.

Основными документами в сфере миграционной политики ЕС являются:

- Амстердамский договор (1997 г.) о внесении изменений в Договор о Европейском союзе;

– Договор об учреждении Европейских сообществ, который закрепил передачу вопросов юстиции и внутренних дел (визовой политики, предоставление убежища, иммиграции) в ведение органов Европейского союза.

Сферы регулирования распределены следующим образом:

– региональные акты закрепляют основные стандарты в сфере прав человека;

– регулируют сотрудничество государств по вопросам миграции;

– предусматривают создание наднациональных институтов в сфере контроля над обеспечением и соблюдением прав мигрантов.

Однако до сих пор вопросы регулирования миграционных потоков решаются в основном на уровне национального законодательства конкретного государства.

Основным документом на территории ЕС в сфере миграции является Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов (1977 г.). В ней закреплены основные права трудящихся мигрантов. Фактически Европейская конвенция направлена на обеспечение равенства условий работы и проживания трудовых мигрантов в принимающих странах. Однако следует учитывать, что данный документ носит рамочный характер, т.е. может подвергаться различным дополнениям и изменениям по желанию подписавших ее сторон. К тому же, как и все прочие акты международного права, Конвенция носит лишь рекомендательный (не обязательный к исполнению) характер. При этом ряд исследователей отмечает, что в последние годы тенденция к наднациональному регулированию миграционных процессов все же усиливается, особенно в

связи с необходимостью борьбы с нелегальной миграцией.

Поэтому в последние 6–7 лет европейские государства оказались перед необходимостью прийти к унификации норм по противодействию нелегальной миграции и усилению сотрудничества в данной сфере: в Гаагской программе (2004 г.) была поставлена цель к 2010 г. создать общую политику Европейского союза в сфере миграции. При этом методы борьбы с нелегальной иммиграцией, предложенные в документе, были конкретизированы в нескольких сообщениях Комиссии и планах действий, посвященных как непосредственно нелегальной иммиграции и трафику, так и формированию общей иммиграционной политики.

Так, в коммюнике Комиссии «Общая иммиграционная политика Европейского союза: принципы, направления, инструменты» фактически закрепляются десять основных принципов миграционной политики.

В разделе «Процветание и иммиграция» особо подчеркивается, что для социально-экономического развития Евросоюза и каждого государства-члена в отдельности необходима именно легальная организованная иммиграция. Второй раздел «Солидарность и миграция» содержит положения о внутреннем управлении миграционными потоками, а также внешнем партнерстве со странами – экспортерами иммигрантов и транзитными государствами.

В разделе «Безопасность и иммиграция» сформулированы основные принципы визовой политики, которая сочетает меры безопасности и либерализацию правил въезда граждан в страны Евросоюза, что должно сочетаться с необходимостью обеспечения безопасности Шенгенского пространства при усилении борьбы с нелегальной иммиграцией.

В дальнейшем эти принципы получили свое отражение в Стокгольм-

ской программе, принятой на период 2010–2014 гг. и устанавливающей приоритеты Европейского союза в сфере регулирования внешней и внутрирегиональной миграции. Визовая политика призвана обеспечить безопасность государства, облегчение легального въезда граждан, а также гарантии международной защиты интересов беженцев и вынужденных переселенцев. В основу программы положен принцип пропорциональности на рынках труда стран – членов ЕС и мигрантов. Документ особенно интересен тем, что в нем впервые сделана попытка закрепить принципы активной стратегии государств в области адаптации и интеграции мигрантов в принимающий социум.

В Регламенте 539/2001 2001 г. «Об установлении перечня третьих стран, граждане которых должны иметь визу, и стран, граждане которых освобождаются от виз» регулируются условия въезда иностранных граждан в ЕС. Документ содержит также общий перечень стран, граждане которых обязаны иметь визу при пересечении внешних границ государства-члена, а также перечень стран, граждане которых освобождаются от требований получения визы для пребывания продолжительностью максимально до трех месяцев.

Фактически в данном документе учреждаются так называемые черные и белые списки третьих стран, что, несомненно, является нарушением Конвенции по правам человека (1947 г.), декларирующей свободу передвижения. Однако именно данная мера позволила довольно эффективно сдерживать нелегальную миграцию в страны ЕС, хотя и

не дала возможности ее полного пресечения.

Еще один документ – Директива 2009/50/ЕС (2009 г.) «Об установлении условий въезда и пребывания граждан третьих стран в целях высококвалифицированной работы», с одной стороны, направлен на борьбу с нелегальной миграцией, а с другой – ориентирован на создание более привлекательных условий легального въезда и пребывания в Шенгенской зоне высококвалифицированных специалистов из третьих стран, в частности, для таких иммигрантов упрощен порядок воссоединения с семьей, предусмотрено право досрочного получения статуса «долгосрочного резидента» ЕС, что, несомненно, дает более широкие возможности для работы на территории Евросоюза[3].

К документам, содержащим прямые ограничения нелегальной миграции, в законодательной базе ЕС относятся:

1. Директива 2002/90/ЕС от 28 ноября 2002 г.[4], а также Рамочное решение от 28 ноября 2002 г.[5]

На основе этих документов к 2004 г. государствами-членами были внесены поправки в уголовные и гражданские кодексы по установлению адекватных санкций за преступные деяния по содействию проникновения нелегальных мигрантов. Документы содержат также требования по привлечению к ответственности работодателей, которые используют нелегальных мигрантов в качестве дешевой рабочей силы.

2. Директива 2008/115/ЕС 2008 г. устанавливает единые для всего Евросоюза правила и процедуры по возвращению нелегальных мигрантов на родину.

Здесь, в частности, формулируются принципы по стимулированию добровольного отъезда, устанавливаются минимальные стандарты содержания нелегальных мигрантов в центрах государственной помощи, а также детально прописываются условия запрета на повторный въезд [6].

3. Директивой 2009/52/ЕС от 2009 г. были введены унифицированные уголовные и административные санкции в сфере ответственности работодателей.

Документ фактически запретил принимать на работу любого нелегального мигранта [7].

## Интеграция и адаптация мигрантов в Евросоюзе

**П**омимо прямой борьбы с нелегальной миграцией в сфере законодательства Евросоюзом выработан ряд документов по противодействию явлениям, сопутствующим нелегальной миграции.

В этих документах Европейский союз тщательно проработал принципы борьбы с таким страшным явлением, как торговля людьми, причем жертвы подобных преступлений могут быть ввезены в страну как нелегально, так и вполне законно. В документах прописаны принципы защиты женщин от сексуальной эксплуатации, меры против организованной преступности и т. п. К числу подобных актов относится в первую очередь Конвенция Совета Европы «О противодействии торговле людьми», принятой в 2005 г. (вступила в силу в 2008 г.), которая направлена на предупреждение и борьбу с торговлей людьми, а также на обеспечение расследования и наказания виновных [8]. Причем действие Кон-

Согласно приведенным выше документам, в Европейском союзе зафиксированы на региональном законодательном уровне санкции против незаконного проникновения иностранных иммигрантов, а санкции уголовной и административной ответственности предусмотрены для работодателей.

В данном отношении к самим нелегальным мигрантам в странах Европейского союза придерживаются гуманной позиции и, кроме принудительной депортации из страны, им ничего не грозит.

венции распространяется и на нелегальных, и на легальных жертв насилия, т.е. имеет как национальный, так и наднациональный уровень применения.

Документом также предусмотрен довольно широкий набор санкций как превентивного, так и карательного характера в отношении организаторов подобного бизнеса.

Необходимо упомянуть еще один основополагающий документ – Директиву 2004/81/ЕС от 2004 г., в которой определяются условия выдачи вида на жительство гражданам третьих стран, являющимся жертвами торговли людьми [9].

Однако в настоящее время наднациональное регулирование в сфере миграции на территории стран Европейского союза не оформлено окончательно, этот процесс постоянно совершенствуется как в плане выработки совместных решений, так и в сфере механизмов их дальнейшей реализации. Об этом свидетельствует

сохранение практики регулирования проблем миграции на основе двусторонних соглашений, а также отсутствие единого определения понятия «мигрант» в совокупности с общеевропейским механизмом реагирования на угрозы нелегальной миграции. Сейчас ЕС имеет особый статус правосубъектности на международной арене, но при этом сохраняется отсутствие общей системы регулирования миграционных потоков, несовершенство регулирования и мер в сфере адаптации мигрантов к условиям труда, быта и культуры принимающих стран.

В Евросоюзе также создаются институциональные и финансовые механизмы для осуществления мер по адаптации и интеграции мигрантов. В частности, существует четыре крупных фонда, призванных решать проблемы мигрантов на территории стран ЕС [10].

## Миграционная карта Евросоюза на современном этапе

**Н**а сегодняшний день миграционная карта ЕС выглядит следующим образом.

В Норвегии и Швейцарии, которые не входят в ЕС, но являются участниками Шенгенской зоны, среди почти полумиллионного населения число мигрантов составляет 46 млн чел. Это в основном выходцы из стран Азии и Африки, Латинской Америки и стран региона ЦВЕ.

В Германии, которая по-прежнему остается центром притяжения мигрантов в ЕС из-за своей наибольшей экономической стабильности, насчитывается порядка 16 млн мигрантов. При этом по степени проникновения мигрантов территория

В последние 5–6 лет европейские страны, входящие в Шенгенскую зону, стремятся к снижению уровня дискриминации в области миграционной политики, что выражается в первую очередь в инкорпорировании в национальное миграционное законодательство ключевых и принципиальных решений таких общесоюзных структур, как Европейский суд справедливости, Европейский суд по правам человека, а также известных всем исследователям европейской интеграции Директив ЕС 2000/43/ЕС и 2002/73/ЕС, в которых нашли отражение основные принципы равенства в правах мигрантов по отношению к принимающему социуму.

Параллельно с совершенствованием и либерализацией миграционного законодательства в странах ЕС формируются специальные государственные институты [11].

именно ФРГ занимает третье (после России и США) место в мире.

Во второй «стране-локомотиве» европейской интеграции – Франции, число мигрантов варьируется от 5,5 до 6,9 млн чел., в Великобритании на рынке труда зафиксировано в общей сложности 5,3 млн мигрантов.

В Испании поток несколько меньше – порядка 4,2 млн чел.; в Италии – 2,3 млн чел. за 2013 г., причем в основном из стран Африканского континента, где гуманитарная катастрофа приняла устрашающие масштабы.

А вот Голландия благодаря либерализации своего законодательства в отношении сексуальных мень-

шинств фактически стала местом концентрации данной категории мигрантов со всего мира, в том числе из стран самого Евросоюза, ежегодный приток мигрантов составляет порядка 1 млн чел.

В Австрии, где приняты довольно жесткие санкции против нелегальной миграции и за нарушение миграционного законодательства, мигрантов насчитывается чуть более 1,2 млн чел.

Швеция и Греция (последняя в основном в результате глубочайшего экономического кризиса) находятся на последнем месте по масштабам приема мигрантов: 1,1 и 900 тыс. чел. соответственно [5].

При имеющейся пестроте и многообразии миграционной ситуации в Евросоюзе большинство его стран стремятся к формированию таких методов миграционной политики, которые смогли бы эффективно воздействовать на легальную часть миграции, сохраняя ограничительные меры для нелегального въезда. В этой сфере также отмечается стремление государств – членов ЕС к упрощению порядка и правил приема научных кадров высокой квалификации, что вызовет в дальнейшем дополнительные сложности с их адаптацией: рабочие места создаются с учетом потребностей внутренней демографии, а ученые-мигранты в большинстве случаев так и не получают постоянного вида на жительство (*Green Card*) [5].

В странах ЕС формируются специальные государственные институты, такие как британский Комитет по расовому равноправию (*Committee of Racial Equality*); немецкое Бюро по недискриминации в правах

(*Antidiskriminierungsstelle*); французский Совет по вопросам равенства в правах и борьбе против дискриминации (*Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité*); испанский Высший совет по иммиграционной политике (*Consejo Superior de Política de Inmigración*) и итальянский Комитет по миграции (*Il Comitato Per La Migrazione*) [12].

Эффективная миграционная политика в странах ЕС именно по адаптации и интеграции мигрантов в коренной социум необходима также для улучшения внутренней демографической ситуации на общеевропейском пространстве. В настоящее время коренное население большинства стран Евросоюза является носителем одних и тех же проблем: старение и естественная убыль населения, отсутствие восполняющей динамики рождаемости, а также отсутствие высококвалифицированных кадров для удовлетворения потребностей рынка труда.

По прогнозам статистических служб, количество трудоспособного активного населения только в Германии может снизиться примерно на 8 млн чел. уже к 2025 г. [13]

В Италии, одной из самых активно принимающих стран, наибольший пробел в специалистах ощущается в ключевых для коренного общества отраслях: медицине, фармакологии, образовании и фундаментальной науке [14]. Кроме того, в Италии со вступлением в должность главы Министерства международного сотрудничества и интеграции Сесиль Кьенге вообще наметились коренные преобразования в сфере государственной миграционной политики.

Новый министр планирует множество не слишком популярных в

Италии мер, в частности формирования Jus soli – гражданство для лиц, родившихся на территории Италии независимо от гражданства их родителей, ликвидацию скандально на шумевших в залах судов по правам человека Центров установления личности и депортации.

Министр также намерена уже в 2014 г. добиться одобрения парламентом отмены целого ряда законодательных норм, направленных на противодействие нелегальной миграции в страну, так как в настоящее

время нелегальная миграция в Италии считается преступлением и подлежит административным санкциям согласно действующему законодательству.

В данном контексте возникает вопрос о степени демократичности итальянского государства на современном этапе, поскольку ограничение въезда тех или иных групп мигрантов в теории нарушают права человека о свободе передвижения, о чем многие итальянские исследователи писали еще в 80-х годах XX в. [15]

Таким образом, можно сделать следующий вывод: современная политика стран Евросоюза имеет комплексный характер и отражает специфику социально-экономической ситуации каждого отдельно взятого национального государства.

Общими для всех стран являются следующие характеристики:

- сегментированная по направлениям миграционная политика;
- наличие в национальных законодательствах стран ЕС механизмов по ограничению въезда для определенных категорий мигрантов, мотивированные неудовлетворительным состоянием рынка труда меры по упрощению въезда высококвалифицированных специалистов;
- усиление требований по внутренней интеграции в коренной социум для мигрантов.

Все говорит о новом подходе к миграционной политике как интеграционной составляющей деятельности государства в сфере регулирования миграционных потоков.

## Примечания

<sup>1</sup> Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации // URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conventions/raceconv.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conventions/raceconv.shtml)

<sup>2</sup> Международные документы // URL: [http://www.Conventions.ru/view\\_base.php?id=278](http://www.Conventions.ru/view_base.php?id=278)

<sup>3</sup> Визовые требования для граждан стран, не являющихся членами ЕС // <http://www.eapmigrationpanel.org/pape19831.html>

<sup>4</sup> Директива 2002/90/ЕС от 28 ноября 2002 г. «Об установлении определения для помощи незаконному въезду, транзиту и пребыванию // [http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/law\\_defence/uleg\\_emmigr.htm](http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/law_defence/uleg_emmigr.htm???history=0@sample=2@ref=0)

<sup>5</sup> Рамочное соглашение от 28 ноября 2002 г. «Об усилении уголовно-правовых стандартов в целях наказания помощи незаконному въезду, транзиту и пребыванию // URL: [http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/law\\_defence/uleg\\_emmigr.htm](http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/law_defence/uleg_emmigr.htm)

- <sup>6</sup> Council Regulation (EC) No 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement. OJ L 81, 21.3.2001, [online]/ [cited 2013-12-12. P. 1–7.
- <sup>7</sup> Annual Report on Immigration and Asylum (2013) // URL: <http://www.emn.europa.eu>
- <sup>8</sup> *Мохова И.М.* Начало новой политики ЕС по борьбе с нелегальной иммиграцией // <http://www.iimes.ru/?p=7291???history-0@sample=12@ref=0>
- <sup>9</sup> Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004 on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities // Official Journal L 26. 06/08/2004. P. 19–23.
- <sup>10</sup> *Deibel K.* Die Ausweisung von Ausländer unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, ZAR 2009. S. 26.
- <sup>11</sup> European Centre on Racism and Xenophobia- Annual Report on the Situation regarding Rasism and Xenophobia in the Member States of the EU.FRA, 2013 // URL: <http://www.libertysecurity.org>
- <sup>12</sup> Demographie gibt die Richtung vor. Institut für Arbeitsmarkt–IAB. Kurzbericht, 12/2012.
- <sup>13</sup> Demographie gibt die Richtung vor. Institut für Arbeitsmarkt–IAB. Kurzbericht, 12/2013.
- <sup>14</sup> Socio-politico di previsione. Una raccolta di articoli. Universita Degli Studi di Milano. 2012. P. 18.
- <sup>15</sup> Convention On The Recognition Of Qualifications of Higher Education In The European Region // URL: <http://www.kspu.ru/upload/documents/2013/03/21/>
- <sup>16</sup> *Никандров А.* Социализм и демократия в Италии // Обозреватель–Observer. 2013. № 2. С. 84–93.

**Подписка на 2014 г.  
на журнал “Обозреватель – Observer”  
в каталоге «Газеты и журналы»  
агентства «РОСПЕЧАТЬ»:**

**47653 — на полугодие**

**36789 — на год**