

Проблемы и перспективы управления миграционными процессами

На примере западноевропейских стран

Анастасия КРАМАРЕНКО

На общеевропейском и национальном уровнях существуют разветвлённые системы легального въезда, трудоустройства и проживания иммигрантов, особенно из стран, не входящих в состав ЕС: миграционные схемы для сезонных работников; гуманитарная иммиграция, регулируемая на основе международной системы убежища; программы воссоединения семьи.

В их основе следующее: ограничение притока иммигрантов и интеграционные меры [1]. Здесь можно говорить о поощрении к въезду иммигрантов с инвестиционным потенциалом или необходимыми навыками за счёт использования системы баллов и различных стимулирующих механизмов. Для предотвращения нерегулярной миграции, что материально более выгодно, чем депортация, используются санкции, применяемые к недобросовестным перевозчикам и работодателям: штрафы, обязательство вернуть в страну исхода нелегальных мигрантов, требования предоставлять информацию о пассажирах [2].

КРАМАРЕНКО Анастасия Сергеевна – кандидат политических наук, старший научный сотрудник Института стран СНГ. *SPIN-код:* 5021-1033, *E-mail:* tlingell2@gmail.com

Ключевые слова: иммиграция, международная миграция, нелегальная миграция, ЕС, Западная Европа, секьюритизация.

¹ Lewis R. Policy trends in Migration: why migration should be central to public policy // URL: <http://qoo.by/2BQ1>

² Peers S. Justice and Home Affairs Law. Oxford: Oxford University Press, 2006.

Что касается инклюзии, то для вновь прибывших есть программы консультирования и помощи, реализуемые правительством или, чаще всего, неправительственными организациями по контракту с правительством [3]. Однако они часто недостаточно эффективны и не удовлетворяют ни иммигрантов, ни принимающее общество. Большее значение имеет предоставление информации о принимающей стране и курсы, прежде всего языковая подготовка, которые реализуются в большинстве стран Западной Европы (Великобритания, Германия, Франция, Нидерланды и др.) с середины 2000-х годов.

Степень успешности данных мероприятий может быть оценена только в рамках общественных дебатов: если определённые слои европейского общества терпимо относятся к иммиграции, то другие (особенно к культурно и религиозно «другой») – исключительно отрицательно, поддерживая правые партии, общий антииммиграционный дискурс и создавая социальную напряжённость.

Всё это свидетельствует об относительной эффективности политического управления миграцией в ЕС.

Проблемы в сфере управления миграцией в ЕС

В европейском географическом и историческом контексте гораздо сложнее управлять миграционными потоками, чем в Канаде, США или Австралии. Географическая близость Северной Африки и сухопутные границы между Грецией и Турцией затрудняют работу полиции по контролю как легальных, так и нелегальных миграционных потоков. Кроме того, ни одна из этих англоговорящих демократий не имеет сравнимого с европейскими странами колониального прошлого. Это историческое наследие может работать как на потенциального мигранта (мигрант знаком с культурой и языком бывшей метрополии), так и против него (мигрант может воспринимать себя уязвимо из-за прежних отношений «колония – метрополия»). Историческая память, безус-

ловно, оказывает несомненное влияние на миграционные потоки и на интеграционные стратегии иммигрантов и принимающего государства.

Кроме того, в странах Западной Европы по-прежнему создаётся большое количество новых рабочих мест, не требующих никакой квалификации, значительная доля которых приходится на «неформальный» сектор. Такие рабочие места занимают иммигранты, готовые трудиться за заработную плату, неприемлемую для коренного населения, что создаёт благоприятные условия для развития экономической миграции, не всегда желаемой правительствами принимающих стран.

В данных условиях ужесточение иммиграционного контроля представляется противоречивой страте-

³ Newland K. Migration and Development Policy. What have we learned? // URL: <http://www.migrationpolicy.org/research/migration-and-development-policy-what-have-we-learned>

гией, вне зависимости от его эффективности для ряда западноевропейских государств. Поэтому более перспективным механизмом управления иммиграцией выступает сотрудничество со странами-отправителями.

В Европейском союзе действуют Соглашения о реадмиссии (*Readmission Agreements*) и Мобильное партнёрство (*Mobility Partnerships*), число отправляющих государств, заключивших такие соглашения, постоянно увеличивается [4].

Соглашения о реадмиссии, как правило, считаются справедливым инструментом для возвращения нелегальных мигрантов либо на родину, либо в безопасную третью страну [5]. Амстердамский договор (*Treaty of Amsterdam*) предоставил возможность государствам-членам также заключать соглашения о реадмиссии с третьими странами.

Наиболее важным из подобных соглашений – договор с Турцией, направленный на преодоление миграционного кризиса, 2015 г. [6, с. 64].

Эти договорённости в сочетании с положениями о сотрудничестве в Соглашениях об ассоциации и Со-

глашениях о стабилизации и ассоциации (с западнобалканскими странами) укрепляют обычное международное право, обязывающее государства признавать своих собственных граждан [1]. В равной степени у принимающих государств – членов ЕС есть обязательство либо возвращать нелегальных иммигрантов в страну исхода, либо предоставлять им определённый юридический статус. Это позволяет избегать юридической неопределённости для нелегальных иммигрантов. В свою очередь, данные инструменты предусматривают запрет на въезд в ЕС, уменьшающий потенциальную необходимость повторного задержания и последующей высылки.

Мобильное партнёрство – часть международной политики Европейского союза с 2007 г. – на сегодняшний день является наиболее перспективным инструментом управления миграцией, поскольку оно основано на совместных усилиях стран – источников миграции и ЕС [7].

На сегодняшний день соглашения о Мобильном партнёрстве подписал ряд стран на восточной границе ЕС (Молдавия, Грузия, Армения, Азербайджан) и Африки (Марокко, Тунис и Кабо-Верде) [8].

⁴ Wild F. Readmission agreements of the European Union – A policy instrument with lacking incentive // URL: http://www.cife.eu/Ressources/FCK/files/publications/policy%20paper/CIFE_PP28_Readmission_agreements_of_the_EU_Wild_January_2016.pdf

⁵ Panizzon M. Readmission Agreements of EU Member States: A case for EU Subsidiarity or Dualism? // Working Paper. 2012. № 3/35 // URL: https://www.wti.org/media/filer_public/2d/27/2d27886b-ad71-4fef-aa96-45cfd1eb5894/eureadmission_31_4_rsqr_2012_upload.pdf

⁶ Зверева Т.В. Миграционный кризис ЕС: пути преодоления // Европа в эпоху перемен / отв. ред. Т.В. Зверева. М.: Дипломатическая академия, 2017.

⁷ Weiner A. Mobility Partnerships – What impact do they have on legal migration and mobility? // URL: <https://blogs.eui.eu/migrationpolicycentre/mobility-partnerships-what-impact-do-they-have-on-legal-migration-and-mobility/>

⁸ Mobility partnerships, visa facilitation and readmission agreements // URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/eastern-partnership/mobility-partnerships-visa-facilitation-and-readmission-agreements_en

Концепция партнёрства заключается в том, что страны, подписавшие соглашение, получают возможность облегчённого юридического доступа в ЕС для своих граждан (в том числе для студентов и бизнесменов) взамен на гарантию помощи в контроле за нелегальной миграцией.

Вместе с тем Мобильное партнёрство подвергается критике со стороны разнообразных организаций, в том числе и профсоюзных, в странах отправления, поскольку на практическом уровне предоставляет мало возможностей для развития реальной мобильности и упрощённого доступа на территорию Европейского союза [7]. В основном оно сосредоточено на предотвращении нелегальной миграции и улучшении пограничного контроля, либерализируется получение краткосрочных виз, долгосрочный же легальный доступ – для наиболее привилегированных лиц и квалифицированных специалистов [9]. При этом значительно меньше внимания уделяется экономической миграции, правам мигрантов, взаимному признанию квалификаций и навыков, вопросам, связанным с воссоединением семьи.

Мобильное партнёрство фокусируется на мерах контроля за незаконной миграцией, и, как концепция, оно представляет собой начало кооперативного метода решения проблемы управления миграцией. Мобильное партнёрство в совокупности с Соглашениями о реадмиссии

и специальными соглашениями, такими как Соглашение о размещении офицеров связи иммиграционной службы в стратегических точках за рубежом [10], следует рассматривать как попытку создания наднациональной стратегической системы управления международной миграцией совместно со странами отправления в противовес изолированной и кризисной.

Доминирование национальных суверенитетов – ещё одна проблема, напрямую влияющая на эффективность управления миграционными процессами на территории Европейского союза, поскольку препятствует разработке и последующей реализации наднациональной системной миграционной политики. Хотя у ЕС есть мандат на внесение законодательных предложений, гармонизирующих иммиграционную политику, приоритет национальных методов регулирования миграции в сочетании с явным сопротивлением стран-членов дальнейшему согласованию иммиграционной политики существенно замедляет законодательную работу в этом направлении. Миграционный кризис отчётливо продемонстрировал неспособность европейских стран договариваться о комплексном и совместном управлении миграцией: в то время как одни страны ЕС приветствовали беженцев, другие – стремились ограничить миграцию [6, с. 45]. Вскоре после решения А. Меркель принять 800 тыс. миг-

⁹ Мозель Т.Н. Миграционная политика ЕС и проблема беженцев в современном мире // Россия и современный мир / отв. ред. М.А. Неймарк. М.: Канон+; РООИ «Реабилитация», 2016. С. 152.

¹⁰ Council Regulation (EC) No 377/2004 of 19 February 2004 on the creation of an immigration liaison officers network // URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32004R0377>

рантов, Германия отказалась от Дублинского регулирования и начала приём сирийских беженцев. Но по мере того, как миграционные потоки становились всё более интенсивными, Австрия, Венгрия и Нидерланды закрыли свои границы, а Македония, Сербия, Хорватия и Словения ограничили доступ мигрантам, оставляя возможность попасть в страну только тем, кто был способен доказать, что они прибыли из зон военных и политических конфликтов и имеют право на убежище (Сирия, Ирак, Афганистан) [11, р. 1].

Швеция тоже ужесточила контроль на своих рубежах, разрешив въехать в страну только мигрантам с документами, удостоверяющими личность [11, р. 1].

На сегодняшний день сохраняется глубокое расхождение между национальными миграционными политиками (в области натурализации, регуляризации и легализации, политики высылки, приёма беженцев) стран, формально придерживающихся «нулевой» иммиграции, к которым относятся, как правило, государства Западной Европы, и стран с явной политикой экономической миграции [12, р. 109]. К последним можно отнести государства Южной Европы, располагающиеся на пограничных рубежах ЕС, имеющие более мягкое миграционное законодательство и предоставляющие больше возможностей для занятости

нелегальных иммигрантов в неформальном секторе экономики.

Например, миграционные законы Испании не криминализируют определение нелегальной миграции: нелегальный иммигрант в рамках испанского законодательства – гражданин иностранного государства, не являющийся резидентом Испанского королевства [13, р. 94]. Фактически большая часть так называемых нелегальных иммигрантов – те, кто пересекли границу законно, а затем просрочили сроки выезда, перейдя в нерегулярную ситуацию.

Наказанием является административный штраф [13, р. 94].

Напротив, в Германии существует чёткое определение нелегальной иммиграции, незаконный въезд и проживание классифицируется как уголовное преступление [3, р. 61].

Показательна также критика западноевропейскими странами (в частности, Нидерландами и Германией) программ регуляризации в Испании как дискредитирующей общеевропейский подход к нелегальной иммиграции. Вместе с тем многие западноевропейские страны сталкиваются с дилеммой, связанной с необходимостью легализации просителей убежища, прошедших процедуру, но не получивших статус беженца и продолжающих жить на территории принимающих стран без соответствующих документов.

Значительная разница в национальных миграционных системах

¹¹ Orrenius P. M., *Zavodny M.* Irregular Immigration in the European Union // URL: http://www.sieps.se/sites/default/files/2016_2_epa%20eng.pdf

¹² Pastore F. *Visas, Borders, Immigration: Formation, Structure, and Current Evolution of the EU Entry Control System* // *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

¹³ *Undocumented Migration: Counting the Uncountable. Data and Trends Across Europe* // *Clandestino Project Final Report, 2009* // URL: <http://cordis.europa.eu/documents/documentlibrary/126625701EN6.pdf>

европейских государств повлекла за собой не только юридические и практические противоречия, но и отсутствие эффективного управления миграционными процессами. Каждая страна сталкивается с различными миграционными сценариями и принимает различные политические стратегии управления ими, делая компромисс труднодостижимым.

Данные обстоятельства в итоге привели к тому, что шаги ЕС по контролю над иммиграционными вопросами способствовали формированию рестриктивных инструментов общей иммиграционной политики (ограничение прав, свобод и привилегий для иммигрантов), которые в результате интегрировали миграцию в область безопасности. Вступление в силу Амстердамского договора и последующая разработка инструментов контроля нелегальной иммиграции подтвердили негативную тенденцию: создание общих принципов европейской иммиграционной политики базировалось скорее на негативном опыте регулирования миграции и не обещало благоприятные эффекты и положительные инструменты [12, р. 109]. В директивах ЕС в основном сделан упор на соблюдение иммигрантами ряда ограничительных условий. До сих пор в области свободы, безопасности и правосудия основное внимание уделялось разработке репрессивного законодательства, касающегося контроля за незаконной миграцией, а не управления легальной [14].

Таким образом, с проблемой приоритета национальной иммиграционной политики тесно коррелируют проблемы амбивалентного отношения к мигрантам и чрезмерной сенькюризации миграции на территории Европейского союза, что приводит к перманентному увеличению бюджета для финансирования деятельности органов безопасности, усилению морского контроля, внедрения оборудования для наблюдения и слежки (инфракрасные устройства обнаружения, биометрическое и отпечаточное оборудование).

Труд мигрантов признаётся необходимым дополнением к европейскому рынку труда, поскольку компенсирует отсутствие неквалифицированных и высококвалифицированных работников и сдерживает негативные эффекты сокращения европейского населения в условиях роста спроса на рабочую силу. Вместе с тем в европейском социокультурном и политическом пространстве существует противоположный аргумент: приток трудящихся-мигрантов создаёт конкуренцию и способствует демпингу заработных плат и росту напряжённости в сфере социального обеспечения и услуг. Этот негативный дискурс повышает шансы на протекционизм, стимулирует развитие внутренних дебатов о миграционной политике, результатом которых является разработка и применение ограничительной иммиграционной политики.

Меры ЕС по борьбе с нелегальной иммиграцией, как правило, игнори-

¹⁴ Carrera S. Towards an EU Framework on the Integration of Immigrants // The Nexus Between Immigration, Integration and Citizenship in the EU. Collective Conference Volume Challenge April 2006. P. 7.

руют необходимость управления коренными причинами миграции беженцев и улучшения их защиты в третьих странах, что приводит к противоречию между европейской миграционной политикой и политикой в области прав человека [15].

Попытки ЕС усилить внутреннюю безопасность с введением инструментов секьюритизации миграции привели к сокращению возможностей для легального въезда, доступа к законному трудоустройству, государственным услугам и снижению возможностей для беженцев получить убежище и соответствующую защиту. Ограничение законных каналов миграции стимулирует рост нелегальной миграции.

Таким образом, основными проблемами политического управления

миграцией на территории ЕС являются:

- сложности эффективного управления миграцией из-за географического расположения и европейского колониального прошлого;

- недостаточность усилий ЕС по развитию эффективного сотрудничества и выработке интернациональной системной политики управления миграционными потоками совместно со странами отправления;

- доминирование национальных систем управления миграцией, что не позволяет сформировать общие подходы на уровне союза с привлечением стран – источников миграции;

- проблема амбивалентного отношения к мигрантам и чрезмерной секьюритизации миграции.

Перспективы трансформации европейской миграционной политики

Учитывая растущее число желающих иммигрировать в промышленно и социально развитые страны по экономическим или политическим причинам и ограниченные возможности для этого, иммиграционная политика западноевропейских стран будет становиться более рестриктивной. Основную роль сыграв три основных фактора:

- увеличение иммиграционного давления;
- рост социального неравенства;

- постоянная безработица [16].

Как теоретические, так и эмпирические исследования в области миграции связывают эти факторы с формированием более жёстких иммиграционных режимов [16]. Ориентация на ограничение иммиграционной политики в рамках ЕС уже выражается в усилении пограничного контроля, установлении дополнительных мер противодействия нелегальной иммиграции, ограничений на допуск иностранных граждан

¹⁵ European Council on Refugees and Exiles. Broken Promises – Forgotten Principles: An ECRE Evaluation of the Development of EU Standards for Refugee Protection. Tampere 1999, Brussels 2004 // URL: https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Broken-Promises-%E2%80%93-Forgotten-Principles-An-ECRE-evaluation-of-the-development-of-EU-minimum-standards-for-refugee-protection_June-2004.pdf

¹⁶ Massey D.S. Patterns and Processes of International Migration in the 21st Century // URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.473.925&rep=rep1&type=pdf>

к социальным услугам или занятости.

Делиберализация иммиграционной политики часто сочетается с эволюцией в сторону большей избирательности и поощрением въезда отдельных лиц и групп людей, отвечающих конкретным потребностям рынка труда или идеологической политике. Вероятнее всего, западноевропейские страны будут сочетать данные критерии со способностью определённых групп иммигрантов к ассимиляции в принимающем обществе и позитивным отношением местного населения. Всё более популярным становится введение некоторыми европейскими странами систем баллов, основанных на опыте традиционных стран иммиграции, таких как США, Канада или Новая Зеландия.

В противовес растущему числу инициатив, направленных на привлечение высококвалифицированных рабочих, возможности для неквалифицированной иммиграции всё время сокращаются. Подавляющее большинство международных соглашений, заключённых в этой области, предусматривают её временный (обычно очень краткосрочную или сезонную) характер.

Во-первых, это отвечает потребностям работодателей отдельных секторов экономики, нуждающихся в низкоквалифицированном труде.

Во-вторых, временная занятость успокаивает общественное мнение, отрицательно воспринимающее

рост миграции. В этой связи временная экономическая миграция – средство быстрого решения проблемы нехватки трудовых ресурсов, не требующее принятия долгосрочных политических рискованных решений. Поэтому, если не произойдёт серьёзных потрясений на рынках труда, указанные тенденции сохранятся и в будущем.

Расширение мер, направленных на борьбу с коренными причинами миграции, прежде всего с экономическими диспропорциями между отправляющим и принимающим государствами, становится ещё одним важным аспектом управления миграционными процессами в странах ЕС. Поддержка данному направлению миграционной политики выражена в ряде документов ЕС, в том числе и в последней Повестке дня по миграции (*European Agenda on Migration*) [17].

Активизация усилий по интеграции иммигрантов станет ещё одной характерной чертой миграционной политики государств Союза в ближайшем будущем [18]. Центральными инклюзивными механизмами выступают программы регуляризации и обязательные языковые курсы.

При прогнозировании миграционной политики в рамках ЕС следует учитывать усиление институционализации международного сотрудничества в данной области и становление международных режимов прав человека. Форумы, на ко-

¹⁷ A European Agenda on Migration // URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf

¹⁸ New Pact on Migration and Asylum // URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_en

торых обсуждаются и координируются вопросы миграции, будут действовать разработанные правовые нормы и обязательства, вытекающих из расширения доктрины прав человека.

Важным фактором, определяющим вектор политического управления миграционными процессами в западноевропейских странах, является система отношений между государствами – членами ЕС. Значительный объём миграционных вопросов транспортирован с национальных уровней на наднациональный, однако нежелание государств-членов передавать всё большую часть своего суверенитета общеевропейским институтам, особенно

при ориентации ЕС на расширение, – ключевое препятствие для разработки общей миграционной политики.

Вопрос о том, как расширение ЕС изменит его миграционную политику, остаётся без ответа, поскольку не ясно, в какой мере опыт новых государств-членов будет влиять на его философию и практику в области миграции. Как указывает Д. Мэсси, иммиграционная политика – это выбор между закрытыми и открытыми границами [16], поэтому прогнозы должны быть сосредоточены на одном вопросе: какие политические силы будут преобладать – нацеленные на либерализацию и инклюзию или рестриктивность и исключение.

Рекомендации

Поскольку нет никаких политических альтернатив гармонизации миграционного законодательства и выработки общей миграционной политики, учитывая, что ЕС постепенно становится единым пространством общих социальных прав и открытых внутренних границ [19], комплексная стратегия управления должна удовлетворять определённым критериям. Среди них необходимо выделить следующие:

- лица, определяющие политику, и их социальные партнёры должны быть хорошо информированы;
- миграционная политика должна быть открытой и прозрачной для всех заинтересованных лиц;

- правила, положения и процедуры, сформулированные политиками и их агентами, должны быть максимально ясными и недвусмысленными;

- любая стратегия должна реализовываться с учётом имеющихся ресурсов;

- миграционная политика должна иметь чёткие цели и задачи, осуществляемые последовательно.

Учитывая это, можно сформулировать основные принципы, которые должны быть заложены в основу общеевропейской системы управления миграционными процессами.

1. *Упорядоченность*. Необходимо разработать совокупность мер, способствующих управлению миграци-

¹⁹ Delgado Godoy L. Immigration in Europe: realities and policies // Unidad de Políticas Comparadas (CSIC) Working Paper 02-18 // URL: <http://digital.csic.es/bitstream/10261/1540/1/dt-0218e.pdf>. P. 14.

ей комплексно, максимизируя возможности и выгоды для отдельных мигрантов и принимающих обществ, а также противодействовать торговле людьми и нелегальной иммиграции. Секьюритизация миграции в Европе привела к формированию разрозненных частей миграционной политики, развивающихся по собственной логике: регулирование трудовой миграции, политика убежища, воссоединение семьи. Нужна общая упорядоченная политика, объединяющая данные вопросы и последовательно их регулирующая.

2. *Сотрудничество между государствами, входящими в состав ЕС, а также со странами отправления.* Учитывая демографические изменения, страны – члены ЕС должны признать, что иммиграция в современных условиях должна рассматриваться как всеобъемлющая проблема, затрагивающая как государства приёма, так и отправления. Для этого требуется, чтобы разработка и реализация стратегии управления миграционными процессами постепенно перемещались на международный уровень [20]. Кроме того, ЕС должен воздействовать на коренные причины оттока населения из стран исхода.

3. *Защита и обеспечение надлежащего контроля за иммиграцией и противодействие нелегальным иммиграционным потокам.* При этом миграционную политику необходимо вывести за пределы сферы

обеспечения безопасности, т. е. десекуритизировать, поскольку привязка миграции к терроризму и международной преступности сужает возможности для легального въезда граждан третьих стран на территорию ЕС, дополнительно увеличивая количество каналов незаконного проникновения.

4. *Обеспечение среды и инструментов, способствующих интеграции иммигрантов в принимающее общество и направленных на содействие получения иммигрантами регулярного статуса в европейских обществах, для подавления тенденций к маргинализации и радикализации.* Интеграционные программы не будут работать, если не будут поддерживаться различными участниками общества. Поэтому необходимо обеспечивать их прозрачность, возможность участия в них организаций гражданского общества. Интеграционные программы не могут быть разработаны в Брюсселе с ожиданием того, что местные сообщества осуществят их автоматически. Как вывод: разумная коммуникация внутри ЕС, стратегия внедрения, а также поддержка «интеграционных агентов», являющихся основными катализаторами трансформации способов управления миграционными процессами, являются неременным условием их эффективности [21].

Интеграционные агенты нуждаются в лояльности и поддержке со стороны коллективных участников,

²⁰ Selm J. van. The Enlargement of an Area of Freedom, Security and Justice: Managing Migration in a European Union of 25 Members // URL: <http://www.migrationpolicy.org/research/enlargement-area-freedom-security-and-justice-managing-migration-european-union-25-members>

²¹ Luedtke A. European Integration, Public Opinion and Immigration Policy. Testing the Impact of National Identity // European Union Politics. 2005. № 6. P. 84.

таких как крупные институты Европейского союза.

Так, Европейская комиссия должна представлять сквозную политическую повестку дня, демонстрируя целостный подход к политике миграции и интеграции.

Европейский парламент может инициировать, стимулировать, поощрять и контролировать инициативы различных партнёров в гражданском обществе.

Это позволит выработать комплексную многоуровневую стратегию управления миграционными процессами, включающую не только регулирование миграции, но и интеграцию иммигрантов в рынок труда, в гражданскую жизнь, обеспечение равных возможностей и выстраивание положительных взаимоотношений между мигрантами и коренным населением.

Для создания такой комплексной стратегии управления необходимо выполнение ряда условий отдельными правительствами европейских стран.

Во-первых, всем странам, входящим в состав ЕС, следует разработать всеобъемлющую миграционную политику, начиная с обзора существующих целей и мер, выявить нормативные пробелы и повысить согласованность с общим законодательством ЕС в данной области. В настоящее время большинство европейских правительств проводит политику, направленную на решение некоторых аспектов миграции, но лишь немногие из них могут управлять всем спектром типов и проблем миграции.

Во-вторых, эта политика должна быть внутренне скоординирована между всеми правительственными

ведомствами, отвечающими за вопросы миграции и интеграции для обеспечения согласованности как в инициативах, так и в результатах.

В-третьих, стратегический комплексный подход к управлению миграционными процессами требует участия всех агентов миграционной политики, включая широкий круг неправительственных организаций.

В-четвёртых, миграционная политика должна быть прозрачной, с ясным обоснованием, целями и задачами, а также открытыми инициативами и их результатами.

Наконец, национальная политика в области иммиграции должна координироваться на наднациональном европейском и международном уровнях для обеспечения максимально возможной степени согласия и гармонизации.

Сегодня Европа является регионом иммиграции, и управленческий подход к ней должен быть гибким, дополненным мерами интеграционной политики, сосредоточенной на уровне местной власти и координируемой правительствами европейских стран и наднациональными органами ЕС. Наилучшим контролем за нелегальной иммиграцией должно стать «отталкивание» иммигрантов от европейских границ при помощи превентивных мер, направленных на противодействие не имеющим права на въезд согласно установленной политике, в сочетании с решениями проблем, вызывающих отток населения из стран исхода.

Стоит отметить, что в европейской повестке дня в области миграции были обозначены некоторые из указанных предложений, например, необходимость управле-

ние миграцией совместно со странами происхождения иммигрантов и государствами транзита [17]. Однако данный документ был принят в кризисных условиях и не может выступать основой формирования новой комплексной системы управления миграционными процессами, поскольку был ориентирован

на решение текущих проблем, спасение мигрантов и преодоление миграционного кризиса. Долгосрочным стратегическим вопросам, прежде всего формированию легальных каналов иммиграции и десекьюритизации миграционной политики, не было уделено достаточно внимания.

Эффективно управлять миграционными процессами западноевропейские государства в современных условиях глобализации и транснационализации миграционных потоков могут только в рамках Европейского союза при его непосредственной поддержке. Вместе с тем существующие общеевропейские механизмы регулирования миграции не отвечают современным условиям, поскольку содержат проблемные моменты, не позволяющие эффективно управлять миграцией. В целом они скорее реактивны, чем инициативны, и характеризуются отсутствием последовательности, что отчётливо продемонстрировал миграционный кризис 2015 г.

Законодательные трансформации и секьюритизация миграции на уровне Европейского союза привели к отсутствию комплексной политики иммиграции и существованию разрозненных национальных механизмов регулирования миграции. В результате интеграционные меры по трудоустройству, воссоединению семьи, противодействию торговле людьми и нелегальной иммиграции противоречат друг другу, а политика предоставления убежища развивается отдельно от перечисленных направлений.

Управление миграционными процессами требует комплексных решений и всеобъемлющего стратегического подхода, вне рамок секьюритизации (системы безопасности), включающего в себя не только выработку общей миграционной политики на пространстве ЕС, но и интенсификацию сотрудничества со странами – источниками миграции и странами транзита.

Библиография • References

- Зверева Т. В.* Миграционный кризис ЕС: пути преодоления // Европа в эпоху перемен / отв. ред. Т. В. Зверева. М.: Дипломатическая академия, 2017. – 483 с.
 [Zvereva T. V. Migracionnyj krizis ES: puti preodoleniya // Evropa v epohu peremen / отв. red. T. V. Zvereva. M.: Diplomaticheskaya akademiya, 2017. – 483 s.]
- Мозель Т. Н.* Миграционная политика ЕС и проблема беженцев в современном мире // Россия и современный мир / отв. ред. М. А. Неймарк. М.: Канон+; РООИ «Реабилитация», 2016. – 512 с.
 [Mozel' T. N. Migracionnaya politika ES i problema bezhencev v sovremennom mire // Rossiya i sovremennyy mir / отв. red. M. A. Nejmark. M.: Kanon+; ROOI «Reabilitaciya», 2016. – 512 s.]

- A European Agenda on Migration // URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf
- Carrera S.* Towards an EU Framework on the Integration of Immigrants // The Nexus Between Immigration, Integration and Citizenship in the EU. Collective Conference Volume Challenge April 2006.
- Council Regulation (EC) No 377/2004 of 19 February 2004 on the creation of an immigration liaison officers network // URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32004R0377>
- Delgado Godoy L.* Immigration in Europe: realities and policies // Unidad de Políticas Comparadas (CSIC) Working Paper 02-18 // URL: <http://digital.csic.es/bitstream/10261/1540/1/dt-0218e.pdf>
- European Council on Refugees and Exiles. Broken Promises – Forgotten Principles: An ECRE Evaluation of the Development of EU Standards for Refugee Protection, Tampere 1999, Brussels 2004 // URL: https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Broken-Promises-%E2%80%93-Forgotten-Principles-An-ECRE-evaluation-of-the-development-of-EU-minimum-standards-for-refugee-protection_June-2004.pdf
- Lewis R.* Policy trends in Migration: why migration should be central to public policy // URL: <http://qoo.by/2BQ1>
- Luedtke A.* European Integration, Public Opinion and Immigration Policy. Testing the Impact of National Identity // European Union Politics. 2005. № 6. P. 83–112.
- Massey D. S.* Patterns and Processes of International Migration in the 21st Century // URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.473.925&rep=rep1&type=pdf>
- Mobility partnerships, visa facilitation and readmission agreements // URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/eastern-partnership/mobility-partnerships-visa-facilitation-and-readmission-agreements_en
- New Pact on Migration and Asylum // URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_en
- Newland K.* Migration and Development Policy. What have we learned? // URL: <http://www.migrationpolicy.org/research/migration-and-development-policy-what-have-we-learned>
- Orrenius P. M., Zavodny M.* Irregular Immigration in the European Union // URL: http://www.sieps.se/sites/default/files/2016_2_epa%20eng.pdf
- Panizzon M.* Readmission Agreements of EU Member States: A case for EU Subsidiarity or Dualism? // Working Paper. 2012. № 3/35 // URL: https://www.wti.org/media/filer_public/2d/27/2d27886b-ad71-4fef-aa96-45cfd1eb5894/eureadmission_31_4_rsqs_2012_upload.pdf
- Pastore F.* Visas, Borders, Immigration: Formation, Structure, and Current Evolution of the EU Entry Control System // Europe's Area of Freedom, Security and Justice. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- Peers S.* Justice and Home Affairs Law. Oxford: Oxford University Press, 2006.– 636 p.
- Selm J. van.* The Enlargement of an Area of Freedom, Security and Justice: Managing Migration in a European Union of 25 Members // URL: <http://www.migrationpolicy.org/research/enlargement-area-freedom-security-and-justice-managing-migration-european-union-25-members>

Undocumented Migration: Counting the Uncountable. Data and Trends Across Europe // Clandestino Project Final Report. 2009 // URL: <http://cordis.europa.eu/documents/documentlibrary/126625701EN6.pdf>

Weiner A. Mobility Partnerships – What impact do they have on legal migration and mobility? // URL: <https://blogs.eui.eu/migrationpolicycentre/mobility-partnerships-what-impact-do-they-have-on-legal-migration-and-mobility/>

Wild F. Readmission agreements of the European Union – A policy instrument with lacking incentive // URL: http://www.cife.eu/Ressources/FCK/files/publications/policy%20paper/CIFE_PP28_Readmission_agreements_of_the_EU_Wild_January_2016.pdf

Статья поступила в редакцию 16 июня 2021 г.