

ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ

DOI: 10.26794/2226-7867-2020-10-4-85-91
УДК 325.14(045)

Страновые политико-правовые основы регулирования миграционных процессов в условиях кризисного развития мирового сообщества*

М.Л. Галас

Финансовый университет, Москва, Россия
<https://orcid.org/0000-0002-1523-8287>

АННОТАЦИЯ

В статье анализируются риски «афтершоков» вторичной посткризисной миграции из стран Европейского союза, переориентации миграционных потоков посткризисной миграции в связи с изменением европейского миграционного законодательства, введением правовых ограничений на предоставление статуса беженца, убежища экстренным переселенцам, а также вследствие истощения экономических, социальных, политических и иных ресурсов для приема миграционных потоков из стран, переживающих вооруженные, гражданские конфликты, кризисные ситуации, экологические и природно-ресурсные катастрофы, претерпевающих иные неблагоприятные условия.

Ключевые слова: посткризисная миграция; глобальность; социальная стабильность; беженство; экстренное переселение; индекс благополучия; доверие к власти; национальные интересы; риск; конфликт; право убежища

Для цитирования: Галас М.Л. Страновые политико-правовые основы регулирования миграционных процессов в условиях кризисного развития мирового сообщества. *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета*. 2020;10(4):85-91. DOI: 10.26794/2226-7867-2020-10-4-85-91

ORIGINAL PAPER

Country's Political and Legal Framework for Regulating Migration Processes in the Context of the Crisis Development of the World Community**

M.L. Galas

Finance University, Moscow, Russia
<https://orcid.org/0000-0002-1523-8287>

ABSTRACT

The article analyses the risks of “aftershocks” of secondary post-crisis migration from the countries of the European Union, reorientation of migration flows of post-crisis migration due to changes in European migration legislation, the introduction of legal restrictions on granting refugee status, asylum to emergency migrants, as well as due to the exhaustion of economic, social, political and other resources for receiving migration flows from countries experiencing armed, civil conflicts, crisis situations, environmental and natural resource disasters, undergoing other unfavourable conditions.

Keywords: post-crisis migration; globality; social stability; refugee status; emergency relocation; index of society's; the credibility of the authorities; national interests; risk; conflict; right to asylum

For citation: Galas M.L. Country's political and legal framework for regulating migration processes in the context of the crisis development of the world community. *Gumanitarnye Nauki. Vestnik Finansovogo Universiteta = Humanities and Social Sciences. Bulletin of the Financial University*. 2020;10(4):85-91. DOI: 10.26794/2226-7867-2020-10-4-85-91

* Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета.

** The article is based on the results of research carried out at the expense of budget funds on the state task of the financial University.

Посткризисная миграция трактуется как процесс перемещения населения из проблемных регионов (миграционных доноров), обусловленный причинением вреда социокультурной, инфраструктурной, религиозно-конфессиональной, финансово-экономической, энергетической, политико-правовой, этносоциальной, экологической и иным благоприятным и традиционным средам жизнедеятельности, вызванный политическими и вооруженными конфликтами, при которых требуется защита прав гражданина и человека, коррелирующаяся с проблемой обеспечения национальной безопасности [1].

Российская Федерация принимает вызовы глобальных миграционных процессов [2]. В декабре 2018 г. был принят Глобальный договор ООН о безопасной, упорядоченной и легальной миграции. Следует признать, что на данный момент по этим документам нет международной консолидированной позиции, но Россия принимает шаги к заключению договора, рассматривая его как вектор законодательного процесса в сфере государственной миграционной политики.

Поток ищущих убежища иностранцев нестабилен, что коррелируется с непостоянством современного миропорядка, разбалансированностью страновых и региональных интересов, недостаточной эффективностью международного права и его институтов, зачастую подменяемых региональным правопорядком. Нестабильность процесса посткризисной миграции осложняет деятельность законодателей и правоприменителей современной Европы как основного реципиента.

Специалисты Агентства ООН по делам беженцев считают, что мировому сообществу следует готовиться к ряду посткризисных волн вынужденной миграции из стран-реципиентов, принявших значительное число сирийских переселенцев: Турции, Ливана, Иордании, Германии, Ирака, Египта (<https://news.un.org/ru/story/2018/06/1333182>).

К началу 2000-х гг. Европейский союз стал выстраивать общеевропейскую систему международной защиты иммигрантов в соответствии с базовой целью — формированием пространства свободы, безопасности и правосудия [3]. Система европейского права (далее — ЕП) развивается на стыке национального и международного права. Нормы ЕП регламентируют

права и обязанности государств, институтов, лиц, состоящих под юрисдикцией ЕС. Одно из базовых направлений современной европейской политики — право свободы, безопасности и правосудия, которое включает широкий спектр вопросов регулирования свободы перемещения лиц, визовой политики, иммиграции, предоставления убежища, пограничного контроля; обеспечения внутригосударственной безопасности; формирования единого судебного пространства. Предоставление убежища, регулирование вопросов миграция в странах ЕС исследователи относят к области юстиции и внутренних дел [4].

Общеввропейская система гуманитарной помощи регионам с высоким уровнем напряженности (нестабильности) не сложилось¹ [5], так как страны ЕС перенесли приоритеты на собственные геополитические интересы, нагнетая в проблемных регионах гражданское противостояние, усиливая социально-экономическую нестабильность. Аналогично проявили себя страны ЕС в гражданско-политическом кризисе на Украине в 2013–2014 гг., в сирийском конфликте. Не реализована Международная программа по переселению, предусматривавшая предоставление лицам, обратившимся за международной защитой, условий для переезда в страну, выразившую готовность принять их и гарантировать безопасность. В эту программу вошли страны, подписавшие Нью-Йоркскую декларацию о беженцах и мигрантах 2016 г. (https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/NY_Declaration_RUS.pdf).

Спорные вопросы по формированию системы международной защиты посткризисных мигрантов попытались решить в общеевропейских законопроектах 2019 г. — тогда Еврокомиссией на рассмотрение Европарламента и Евросовета был представлен ряд проектов регламентов:

- Дублин IV, содержащий обновленные принципы и механизмы ответственности государства — члена ЕС за предоставление международной защиты посткризисным иммигрантам;
- проект реорганизации Европейского бюро по оказанию поддержки соискателям убежища (EASO) в Агентство по вопросам

¹ Имеются в виду программы «региональной защиты», стартовавшие в 2005 г. на Украине, в Републиках Молдова, Беларусь, Танзания (https://ec.europa.eu/councils/bx20060615/com2005_0494fr01.pdf).

убежища (https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-eu-agency-asylum-regulation-633_en.pdf) в интересах мониторинга международной защиты посткризисных иммигрантов в государствах — членах ЕС и добровольного обмена информацией по миграционным вопросам;

- общеевропейские процессуальные правила предоставления иностранным соискателям международной защиты (https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160713/proposal_for_a_common_procedure_for_international_protection_in_the_union_en.pdf);

- модернизированная система Евродак², созданная на основе Регламента № 603/2013 (<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-272-EN-F1-1.PDF>);

- стандарт квалификации иностранных бенефициаров международной защиты, а также содержания данной защиты (<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-272-EN-F1-1.PDF>). Новый стандарт сменил предшествующий, установленный Директивой 2011/95/ЕС (<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-466-EN-F1-1.PDF>);

- система переселения³ в государства — члены ЕС иностранцев, нуждающихся в международной защите, преобразующая систему 2013 г.

Помимо проектов регламента, был предложен проект Директивы правил приема иностранных соискателей международной защи-

ты, ранее регулируемых Директивой 2013/33/ЕС (<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-465-EN-F1-1.PDF>).

Рассматривая вышеуказанные проекты в комплексе, можно отметить, что поиск баланса между принципами ответственности и справедливости в решении вопросов посткризисной миграции не завершен. Предложенная система переселения иммигрантов, нуждающихся в международной защите, вызвала дискуссии, не разрешив разногласий между суверенными правами государств — членов ЕС с разным экономическим, финансовым потенциалом, уровнем социально-политической стабильности, задачами национальной безопасности, законными интересами граждан принимающих обществ — с одной стороны и гуманитарными целями миссии Евросовета, Европарламента, Еврокомиссии, других профильных институтов ЕС по управлению посткризисными миграционными процессами — с другой. Европейская система предоставления международной защиты вынужденным переселенцам и беженцам не реагирует достаточно гибко на геополитические вызовы, глобальные и региональные факторы, вызывающее экстренное трансграничное переселение населения, не направлена на развитие национального потенциала стран с высоким уровнем напряженности (нестабильности).

Неслучайно основным посылом Брюссельского саммита ЕС (июнь 2017 г.) стало реформирование европейской системы предоставления международной защиты посредством баланса ответственности и солидарности стран ЕС. Принципы и механизмы предоставления международной защиты посткризисным мигрантам обсуждались министрами внутренних дел и юстиции стран ЕС в январе 2018 г., но к единому пониманию вопроса участники не пришли⁴.

Председательствовавшая тогда в Совете Евросоюза Республика Болгария (январь-июнь 2018 г.) и ее предшественница на этом посту Эстонская Республика (июль-декабрь 2017 г.)

² Существенными изменениями являются: сокращение срока принятия решения по ходатайству о международной защите с 6 до 2 месяцев с правом его обжалования в срок от недели до одного месяца; гарантия предоставления соискателю безвозмездной юридической помощи; формирование в течение пяти лет от даты принятия нового регламента общеевропейского списка безопасных стран ЕС для оказания международной защиты.

³ Согласно новым правилам, с момента обнаружения иностранца за пределами страны ЕС, оказавшей ему международную защиту, заново исчисляется пятилетний срок для предоставления этому лицу статуса долгосрочного резидента. Также бенефициару международной защиты предоставлены права: ходатайства в соответствующие инстанции др. государство — члена ЕС о предоставлении ему право на жительство; свободы передвижения при соблюдении правил Шенгенского соглашения. Принципиально новым в проекте является периодический пересмотр оснований для оказания международной защиты с учетом статуса страны происхождения, деятельности и поведения бенефициара.

⁴ Проект предусмотрел право несовершеннолетнего бенефициара, не имеющего сопровождающего его лица, на попечителя; сокращение срока обеспечения принимающей стороной соискателю реадмиссии к рынку труда с 9 до 6 месяцев с момента направления им заявления о предоставлении международной защиты; ограничение гарантии международной защиты для бенефициара только территорией государства — члена ЕС, ответственного за рассмотрение соответствующего заявления.

реформирование Дублинского регламента видели в отмене принудительной ответственности за прием соискателей убежища и беженцев и в закреплении принципа добровольности принятия странами ЕС решения о размещении иммигрантов на своей территории.

Г. Кикл, министр внутренних дел Австрии (возглавившей Евросовет в июле-декабре 2018 г.), выразил несогласие с обязательностью размещения на территориях стран ЕС соискателей международной защиты. По мнению политика, размещение должно основываться на двустороннем соглашении между странами-членами. С его позицией не согласился министр внутренних дел Словацкой Республики Р. Калиняк, резюмировав опыт австрийско-словацкого соглашения 2015 г., на основании которого Словакия правомочна временно размещать на своей территории соискателей убежища и беженцев, состоящих под ответственностью Австрии.

Накануне саммита Евросоюза, проходившего в июне 2018 г., к политическим руководителям стран ЕС с призывом к ответственности в реформировании Дублинского регламента и достижению консенсуса по миграционному вопросу выступил Д. Аврамопулос [6]. Комментируя итоги саммита, Премьер-министр Республики Италия Д. Конте заявил о согласии 28 стран-участниц с принципом «разделения ответственности» в оказании международной помощи иностранцам, ищущим международной защиты, с правилами спасения мигрантов, терпящих бедствие в Сицилийском проливе (включая невмешательство в действия службы береговой охраны Ливии и доставку спасенных мигрантов в порты стран ЕС). По настоянию Италии итоговой документ саммита содержал обязательство стран-участниц финансировать фонд помощи странам Африки (<https://ria.ru/20180620/1523102647.html>).

В июле 2018 г. 16 стран-участниц согласились с предложением о создании на границе Австрии и ФРГ транзитных центров для ищущих международной защиты иностранцев, прошедших регистрацию в других государствах — членах ЕС. Пройдя фильтрацию в центрах, иммигранты могут возвращаться в страну первичной регистрации. Решения по перемещению ищущих международной защиты иностранцев предлагалось принимать персонафицировано.

Не преодолены разногласия по вопросу квотирования между Европарламентом и Евросоветом. В 2020 г. в Евросовете председательствует ФРГ, предложившая дополнить международную помощь мигрантам услугой по предоставлению гуманитарного убежища.

Европейский разлад относительно правил размещения соискателей международной защиты отразился и в дискуссии о Глобальном договоре о безопасной, упорядоченной и регулярной миграции (далее — ГДМ) (<https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/5334300>). Тем не менее в декабре 2019 г. Генеральная ассамблея ООН подавляющим большинством голосов проголосовала за принятие ГДМ, который призван стать международно-правовым инструментом преодоления разногласий в вопросах регулирования посткризисной миграции, в согласовании интересов безопасности принимающих обществ и суверенитета государств-реципиентов — с одной стороны и прав человека и их обеспечения для посткризисных иммигрантов — с другой. Принципиально новым подходом в ГДМ по сравнению с Дублинским регламентом является комплексность миграционной политики (<https://undocs.org/ru/A/CONF.231/3>). На сегодняшний день в принимающих обществах ЕС внимание акцентировано на обеспечении безопасности миграции. Симптоматично, что в июне 2019 г. еврокомиссар инициировал учреждение регионального правоохранительного института (по аналогии с Федеральным бюро расследований США), обеспечивающего безопасность гражданам стран ЕС, в том числе от незаконной миграции.

Подводя итоги, можно сделать следующие выводы.

- В начале 2015 г. ЕС начал испытывать социально-политические проблемы в связи с увеличивающимся потоком посткризисных мигрантов из Северной Африки, Ближнего Востока, Южной Азии, на территории которых разгорелись локальные конфликты разной степени интенсивности. Сложность ситуации заключалась в диспропорции притока иммигрантов: основной миграционный приток вынуждены были принять южные страны ЕС, инфраструктура которых была наименее готова к приему такого количества соискателей международной защиты.

- Учредительные нормативные документы ЕС, устанавливая общие принципы единой европейской границы, не закрепляют опреде-

ленные инструкции и методики по распределению миграционных потоков между государствами — членами ЕС.

- В экономически развитых государствах, где есть возможности для открытия новых рабочих мест, социальная напряженность вследствие различия титульной и миграционной культур заметно ниже. Страны Южной Европы недостаточно индустриализованы.

- Миграционный кризис разделил государства ЕС: экономически развитые страны Центральной и Северной Европы принимают мигрантов, а ориентированные на туристический бизнес страны Юга Европы и экономически нестабильные страны Восточной Европы стремятся оградить свои территории от притока посткризисных мигрантов. Итак, миграционный кризис обострил структурно-экономический дисбаланс внутри ЕС.

- Решения стран ЕС в сфере регулирования миграции можно классифицировать по территориальному принципу, разделив страны ЕС на соответствующие географические направления: северное, центральное, южное, восточное. Стремление стран Восточной Европы к сокращению миграционных потоков обусловлено также недостаточным опытом общеевропейской интеграции и инокультурными иммиграционными потоками: в период пребывания в Варшавском блоке эти страны сохраняли мононациональный менталитет.

- Страны Северной Европы лояльно отнеслись к миграционной модели центрально-европейских стран.

- Южноевропейские государства не разрабатывали законодательной базы по упорядочению и регулированию посткризисной иммиграции. Эти государства испытали давление со стороны стран Центральной Европы и не готовы к самостоятельным политическим решениям. Кроме того, страны Южной Европы рассматриваются посткризисными иммигрантами, ищущими международной защиты, как транзитные. Политическое руководство стран Южной Европы не стремится к адаптации иммигрантов, призывая лидеров ЕС к урегулированию напряженной (нестабильной) ситуации в странах исхода соискателей международной защиты.

- В последние годы в миграционной политике ЕС сформировалась устойчивая тенденция к рамочности законодательства в целях

предотвращения бесконтрольных потоков посткризисной иммиграции из стран с высоким уровнем напряженности (нестабильности), незаконного пребывания таких лиц на территории Европы. В этом контексте приняты нормативные акты по упрощению процедуры депортации, ужесточению контроля внешних европейских границ. Также проводятся информационно-разъяснительные мероприятия в миграционных центрах в целях убеждения соискателей международной защиты в бесперспективности их постоянного проживания в ЕС.

- «Заключения по преодолению миграционного кризиса» (https://riss.ru/wp-content/uploads/2015/12/40802204716_en_635827008000000000.pdf) определили долгосрочные направления европейской миграционной политики: а) ускорение процесса регистрации и обработки данных соискателей международной защиты посредством ограничения бюрократических барьеров для сокращения миграционной нагрузки на транзитные государства Южной Европы; б) создание специальных процессинговых центров в государствах, испытывающих высокое миграционное напряжение, с целью ускорить обработку данных; в) расширение морских операций, обеспечивающих контроль внешних границ ЕС от незаконных и беспорядочных миграционных потоков; г) укрепление системы европейских организаций, ответственных за борьбу с контрабандой.

- Разработанный Европейской Комиссией механизм функционирования Чрезвычайного трастового фонда по стабильности и адресной помощи в связи с проблемами мигрантов и беженцев в странах Африки может быть интересен для российской политики в отношении масштабных притоков посткризисной миграции из стран СНГ и постсоветского пространства, а также предупреждения рисков «автершоков» вторичной миграции из транзитных стран ЕС и переориентации посткризисных потоков миграции из стран с высоким уровнем напряженности (нестабильности). К позитивным сторонам такого трастового механизма можно отнести: а) улучшение качества управления потоками миграции путем содействия экономическому, социальному, культурному развитию в странах формирования нежелательных миграционных потоков

с высоким уровнем напряженности (нестабильности); б) открытие новых рабочих мест в сфере малого бизнеса в государствах Африки для снижения уровня безработицы; в) совершенствование социальной инфраструктуры и эффективности государственного управления в странах Африки; г) повышение уровня безопасности в странах с высоким уровнем напряженности (безопасности).

- Из опыта миграционной политики ЕС для России могут быть полезны следующие управленческие решения: а) при распределении иммигрантов на территории государства-реципиента нужно учитывать их социокультурные и вероисповедальные принципы для снижения уровня религиозной, межэтнической иной напряженности; б) упрощение процедур правовой адаптации для наиболее предпочтительных категорий иммигрантов (такая практика была апробирована в Белгородской области в 2015 г.); в) управление миграционными процессами на территории стран исхода или в регионах посредством принимающих процессинговых миграционных центров или специальных организаций.

- Европейский миграционный кризис 2015 г. непосредственно не коснулся России, но коррелируется с актуальными проблемами регулирования миграционных процессов. Симптоматично, что 3 июня 2015 г. Советом Федерации Федерального Собрания российской Федерации было принято постановление № 211-СФ (<https://base.garant.ru/71064820/>), в котором отмечалось, что международная обстановка становится все более сложной: объективный процесс формирования новой полицентричной модели устройства мира сопровождается ростом нестабильности на глобальном и региональном уровнях. В этом документе был определен курс на обеспечение всесторонней защиты прав, свобод и законных интересов российских граждан за рубежом, способствующий

углублению связей с соотечественниками, расширению российского культурного присутствия в мировом пространстве. Рекомендовалось использовать «мягкую силу» парламентской дипломатии в рамках делегаций Совета Федерации, в том числе, в Парламентской ассамблее Совета Европы, для формирования международного сообщества о российском взгляде на актуальные международные события, для эффективного отражения подходов России в итоговых резолюциях и рекомендациях форумов ЕС.

- Факторы притяжения посткризисных потоков, как в Европу, так и Россию, условно можно разделить на 4 группы. Первая — исторически сложившиеся причины, обусловленные во многом иммиграцией населения бывших колоний во Францию, Великобританию и пр. или в трудоизбыточные регионы (например, в ФРГ), а в России — на постсоветское пространство. Вторая — экономические факторы, включающие выплаты и пособия, которые могут получить иммигранты в странах приема, а также компенсации на иные нужды, обеспечивающие относительно высокий уровень жизни, по сравнению со странами исхода. Третья — социокультурные факторы, включающие воссоединение семей. Четвертая — гуманитарные факторы: политика обеспечения прав человека, социальных гарантий, повышения образовательного и квалификационного уровней, развития личного потенциала; гостеприимство, уровень лояльности титульного населения; стабильность принимающего общества.

- Массовая экстренная миграция в среднесрочном и долгосрочном прогнозах, которая изменит культурную, этническую, половозрастные пропорции принимающих обществ, трансформирует экономику, прежде всего, сферу услуг (этнически ориентированные кафе и рестораны, магазины и рынки, сервисы, кредитные учреждения, пр.).

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Галас М. Л. Социально-экономические и политико-правовые аспекты посткризисной миграции. *Вестник Финансового университета*. 2017;(3):216–235.
2. Галас М. Л. Угроза вторичной миграции ближневосточных и африканских беженцев из ЕС в Россию. Миграционные риски для России: прогнозирование национальных угроз. Монография. М.: РУСАЙНС; 2017.
3. Бирюков М. М., Илиев Д. М. Дублинское регулирование: история становления и содержание. *Московский журнал международного права*. 2018;(2):115–125.

4. Войников В.В. Пространство свободы, безопасности и правосудия в системе права ЕС. *Современная Европа*. 2017;4(76):91–97.
5. Mmasooma T. ECRE Working Paper: Refugee-Led Organisations (RLOs) in Europe: Policy Contributions, Opportunities and Challenges. URL: <https://www.ecre.org/ecre-working-paper-refugee-led-organisations-rlos-in-europe-policy-contributions-opportunities-and-challenges>.
6. Потемкина О.Ю. Дублинская реформа и судьба Шенгена — приоритеты председательства Болгарии в Совете. *Европейский Союз: факты и комментарии*. 2018;(91):36–39.

REFERENCES

1. Galas M.L. Socio-economic and political-legal aspects of post-crisis migration. *Gumanitarnye Nauki. Vestnik Finansovogo Universiteta = Humanities and Social Sciences. Bulletin of the Financial University*. 2017;(3):216–235. (In Russ.).
2. Galas M.L. The threat of secondary migration of Middle Eastern and African refugees from the EU to Russia. In: Migration risks for Russia: forecasting national threats. Monograph. M.L. Galas, ed. Moscow: RUSYNS; 2017. (In Russ.).
3. Biryukov M.M., Aliyev D.M. Dublin regulation: the history of the formation and content. *Moskovskii zhurnal mezhdunarodnogo prava*. 2018;(2):115–125. (In Russ.).
4. Voynikov V.V. Space for freedom, security and justice in the EU legal system. *Sovremennaya Evropa*. 2017;4(76):91–97. (In Russ.).
5. Mmasooma T. ECRE Working Paper: Refugee-Led Organisations (RLOs) in Europe: Policy Contributions, Opportunities and Challenges. URL: <https://www.ecre.org/ecre-working-paper-refugee-led-organisations-rlos-in-europe-policy-contributions-opportunities-and-challenges/>.
6. Potemkina O. Yu. The Dublin reform and the fate of Schengen are the priorities of Bulgaria's presidency of the Council. *Evropeiskii Soyuz: fakty i kommentarii*. 2018;(91):36–39. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Марина Леонидовна Галас — доктор исторических наук, профессор, главный научный сотрудник Департамента политологии и массовых коммуникаций, Финансовый университет, Москва, Россия
MLGalas@fa.ru

ABOUT THE AUTHOR

Marina L. Galas — D. Sc. (Hist.), Professor, Chief Researcher, Department of Political Sciences, Finance University, Moscow, Russia
MLGalas@fa.ru

Статья поступила 25.02.2020; принята к публикации 15.05.2020.

Автор прочитала и одобрила окончательный вариант рукописи.

The article received on 25.02.2020; accepted for publication on 15.05.2020.

The author read and approved the final version of the manuscript.