

# Миграционная политика ЕС: актуальные тенденции организационно-правового регулирования

Трыканова С.А.\*

В статье рассматриваются актуальные направления определения миграционной политики ЕС.

1. Государства-члены будут по-прежнему нести ответственность за контроль над своим участком границы, опираясь при этом на обязательные нормы шенгенского законодательства.

2. Регулирование легальной миграции в соответствии с возможностями каждого государства-члена принимать и трудоустраивать иммигрантов. Эта сфера по-прежнему остается главным образом в компетенции национальных государств, которые сами будут определять условия въезда в страну и число приезжих.

3. Одновременно предлагаются меры по сокращению притока неквалифицированной иностранной рабочей силы, главным образом в форме нелегальной иммиграции.

4. Создание общей системы предоставления убежища.

5. Поддержка стран – экспортеров мигрантов.

В заключение анализируются пути оптимизации миграционной политики ЕС.

**Ключевые слова:** миграционное право; миграционная политика; Европейский союз; миграционные потоки; трудовая миграция.

В процессе развития ЕС государства-члены пришли к выводу, что решение проблем правового регулирования миграционной политики требует комплексного подхода.

На Брюссельском заседании Европейского Совета 4 ноября 2004 года была принята Гагская программа по стратегии ЕС в области правового регулирования миграционной политики.

Задача Гагской программы состоит в том, чтобы усилить совместные возможности ЕС и его государств-членов в обеспечении основных

---

\* Трыканова Светлана Анатольевна – к.и.н., доцент кафедры конституционного и муниципального права факультета юриспруденции и политологии Рязанского государственного университета имени С.А. Есенина; научный сотрудник центра Европейской политики и права РГУ имени С.А. Есенина. svetlana.trykanova@gmail.com.

прав, минимальных процедурных стандартов и доступа к юридической защите; предоставлении защиты в соответствии с Женевской Конвенцией 1951 года и другими международными договорами; регулировании потоков миграции и контроле внешних границ ЕС; борьбе с организованной приграничной преступностью и подавлении угрозы терроризма; реализации потенциала Европола и Евроюста; устранении правовых и процессуальных препятствий при рассмотрении гражданских и семейных дел, последствия которых могут выходить за пределы национальных границ.

Первым крупным мероприятием ЕС в сфере юстиции и внутренних дел стал саммит глав государств и правительств в финском городе Тампере 15–16 октября 1999 г., который определил общую политику в сфере иммиграции и убежища.

Иммиграционная политика Евросоюза стала одним из приоритетов французского председательства в ЕС во второй половине 2008 года, и «Европейский пакт о миграции и предоставлении убежища» стал главным результатом активной деятельности президента Н. Саркози. Пакт представляет собой программу формирования общей иммиграционной политики Евросоюза по пяти основным направлениям:

1. Государства-члены будут по-прежнему нести ответственность за контроль над своим участком границы, опираясь при этом на обязательные нормы шенгенского законодательства. Таким образом, в отношениях между Брюсселем и странами ЕС сохранится принцип субсидиарности. Однако страны, более всего страдающие от наплыва нелегальных иммигрантов, смогут рассчитывать на помощь агентства ФРОНТЕКС (Европейское агентство по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств – членов Европейского союза), действующего на наднациональном уровне.

2. Регулирование легальной миграции в соответствии с возможностями каждого государства-члена принимать и трудоустраивать иммигрантов. Эта сфера по-прежнему остается, главным образом, в компетенции национальных государств. Они сами будут определять условия въезда в страну и число приезжих<sup>1</sup>.

3. Одновременно предлагаются меры по сокращению притока неквалифицированной иностранной рабочей силы, главным образом в виде нелегальной иммиграции.

---

<sup>1</sup> Овчинникова А. Незаконная миграция как новый вызов международной и национальной безопасности // «Российский следователь», 2009, № 6.

4. Создание общей системы предоставления убежища.

5. Поддержка стран – экспортеров мигрантов. Для стимулирования сотрудничества этих стран в борьбе против нелегальной иммиграции, Евросоюз предоставляет им возможности легальной иммиграции для работы и обучения в странах ЕС. Будет также поощряться добровольное возвращение нелегальных иммигрантов на родину, а также обеспечены условия для инвестирования заработка легальных мигрантов в странах ЕС в экономику их родных государств. Предложение Н. Саркози о введении «контрактов иммигрантов», обязывающих потенциальных иммигрантов разделять ценности Евросоюза, не нашло поддержки у государств-членов и поэтому не вошло в Пакт.

Одновременно ЕС пытается воздействовать на такой «притягивающий фактор» нелегальной иммиграции, как спрос на теневых рынках рабочей силы. В мае 2007 года Комиссия ЕС представила новые предложения, направленные против использования труда нелегальных иммигрантов, охарактеризовав свою инициативу как составную часть массированного удара по нелегальной иммиграции. Новое законодательство основывается на трех главных принципах. Во-первых, вводятся новые административные требования, которые работодатели должны будут выполнить, прежде чем нанимать иностранцев. Во-вторых, предполагается гармонизация процедуры рассмотрения судебных исков против нарушителей. В-третьих, в планы Комиссии также входит увеличение с 2 % до 10 % количества компаний, которые подвергаются ежегодной проверке на предмет выявления случаев использования нелегального труда.

Результаты выполнения Плана ЕС по борьбе с трафиком людей свидетельствуют об определенных успехах деятельности государств-членов, которые, тем не менее, не смогли кардинальным образом переломить ситуацию<sup>2</sup>.

Евросоюз решил либерализовать рынок труда для мигрантов из стран, не входящих в ЕС. Получить «голубую карту» будет несложно при наличии соответствующей вакансии, опыта работы в данной сфере (не менее 5 лет), либо диплома о высшем образовании по данной специальности признанного в ЕС образца. Однако за принимающей стороной остается право отказать лицу в получении документа либо прекратить его действие досрочно.

---

<sup>2</sup> Коннова А.Д. Стратегия Европейского союза по борьбе с нелегальной иммиграцией // «Миграционное право», 2009, № 1.

Срок действия Карты будет составлять три года с возможностью его продления до пяти лет. Однако если срок действия трудового договора истекает раньше трех лет, то и действие Карты сокращается соответственно сроку, указанному в договоре, плюс шесть месяцев.

Следует также отметить, что после того как в 2004 году ЕС пополнился десятью новыми членами из Восточной Европы, полностью границы для трудовых мигрантов из этих стран открыли только Ирландия, Великобритания и Швеция. В других странах были либо введены квоты, либо въезд трудовым мигрантам был запрещен полностью. Впрочем, со временем некоторые страны либерализовали свое законодательство: границы для рабочих из Восточной Европы уже открыли Греция, Италия, Португалия, Испания, Финляндия, а о готовности сделать это заявили Бельгия, Дания, Франция, Люксембург и Голландия. Австрия и Германия, напротив, объявили, что сохраняют временные ограничения для мигрантов из стран – новичков ЕС.

К тому же государства-члены будут ежегодно устанавливать квоты на выдачу «голубых карт». Именно для предотвращения роста нелегальной иммиграции в ЕС должны быть созданы необходимые рычаги – в виде соответствующих документов, допускающих на работу граждан третьих стран на законных основаниях, однако ограничивающих сроки и сферы их занятости. На данный момент существует 27 различных визовых режимов в каждом государстве-члене, а упростив процедуру «откроется дверь» для законного въезда на территорию ЕС, процент нелегалов сократится.

Не остался без внимания и такой способ проникновения в Евросоюз как заключение фиктивных браков. В ноябре 2008 года Совет пришел к согласию относительно усиления мер по противодействию фиктивным бракам между гражданами государств – членов ЕС и лицами из стран, в Евросоюз не входящих.

Усовершенствование охраны внешних границ Евросоюза всегда рассматривалось как один из методов противодействия нелегальной иммиграции.

В июне 2005 года в Варшаве начало работать новое Агентство по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств – членов ФРОНТЕКС (FRONTEx)<sup>3</sup>. Государства-члены, расположенные по периметру внешней границы ЕС, также возлагают большие надежды на Агентство, и, как оказывается, слишком большие.

---

<sup>3</sup> От франц. *frontiers exterieures*, сокращенно *frontex*.

Материальные возможности и полномочия его ограничены, главную роль в обеспечении пограничной безопасности продолжают играть национальные пограничные службы.

Анализ основных направлений политики ЕС (охрана границы ЕС; высылка нелегалов; уголовное преследование торговцев людьми и предпринимателей, использующих рабский труд; меры против фиктивных браков; информационный обмен и визовая политика; защита прав жертв торговцев, особенно детей) выявляет комплексный подход ЕС к феномену нелегальной иммиграции. Отдавая должное Евросоюзу, следует отметить, что в последние годы много усилий было направлено на борьбу с «притягивающими факторами», а именно, преследованию не столько жертв трафика, сколько его организаторов и тех, кто использует труд иммигрантов незаконно. Кроме того, проблему нелегальной иммиграции невозможно решить вне общего развития иммиграционной политики, а также пространства свободы, безопасности и правосудия в целом. Создание общих, хотя и минимальных стандартов, правил и процедур в рамках пространства, взаимное признание судебных решений, гармонизация основ уголовного законодательства государств-членов – все эти меры непосредственным образом способствуют укреплению такого важного направления, как противодействие нелегальной иммиграции.

Все более возрастает значение международного сотрудничества в борьбе с угрозами внутренней безопасности. Взаимодействие со странами, не входящими в Европейский союз, и международными организациями как часть внешней политики ЕС реализуется в форме разного рода соглашений, которые заключают ЕС, его агентства и ведомства, а также государства-члены; в форме совместных оперативных действий, обмена информацией, образовательных программ. Отсутствие доверия между партнерами по борьбе с организованной преступностью, разногласия по экономическим и политическим вопросам играют на руку криминальным группировкам. Равная же ответственность за построение общеевропейского пространства внутренней безопасности как главный принцип сотрудничества способна дать ожидаемые результаты как в ближайшее время, так и в долгосрочной перспективе. Новые тенденции в развитии миграционной политики ЕС открываются в связи с вступлением в силу Лиссабонского договора.

Согласно новому Договору совершенствованная процедура принятия решений – совместное принятие решений (законодательная

инициатива, исходящая от Комиссии, голосование квалифицированным большинством в Совете, полноправное участие Европарламента) в рассматриваемой нами области становится стандартной законодательной процедурой.

Правительства стран Европейского союза в скором времени должны скоординировать усилия в отношении следующих аспектов:

- совершенствовать не только вторичную правовую базу (директивы, рамочные решения ЕС) в области миграционной политики, но и создавать первичную, т.е. развивать содержание учредительных договоров ЕС в области миграционной политики;

- разработать общую политику по предоставлению убежища, гармонизировать национальные законодательства в этом вопросе;

- дополнить законодательную базу в области незаконной миграции и контролировать исполнение уже существующих нормативных актов;

- создать законодательную базу по вопросам межгосударственного кадрового обмена в рамках ЕС, т.к. единый европейский рынок предполагает свободную циркуляцию рабочей силы.

В настоящее время данные вопросы остро встали перед всеми странами. Ведутся горячие дискуссии по созданию новых, соответствующих изменившейся ситуации, механизмов управления миграцией, в первую очередь, законодательных.

Вместе с тем оптимизация миграционной политики в Европе невозможна без решения вопросов, связанных с социально-психологической, культурно-языковой адаптацией иммигрантов.

### **Библиографический список**

Коннова А.Д. Стратегия Европейского союза по борьбе с нелегальной иммиграцией // «Миграционное право», 2009, № 1.

Овчинникова А. Незаконная миграция как новый вызов международной и национальной безопасности // «Российский следователь», 2009, № 6.

# Migration Policies of the EU: Burning Tendencies of the Organizational and Law Regulation (Summary)

*Svetlana A. Trykanova\**

The article considers current tendencies of migration policies in the European Union including labour migration regulation, borders control, etc. The author concludes by analyzing patterns of optimization of the EU migration policy.

**Keywords:** migration law; migration policy; European Union; migration streams; labour migration.

---

\* Svetlana A. Trykanova – Ph.D. in History, assistant professor of the Chair of Constitutional and Municipal law of the Faculty of Legal and Political Sciences; researcher at the Center of European politics and law of the Ryazan State University named after S. Esenin. svetlana.trykanova@gmail.com.