

ЭКСТЕРНАЛИЗАЦИЯ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ЕС КАК РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМЫ СОЛИДАРНОСТИ

*Крапивницкая Екатерина Дмитриевна,
PhD, Преподаватель
Уральский федеральный университет,
г. Екатеринбург*

Статья посвящена исследованию процесса экстернализации миграционной политики ЕС. Утверждается, что кризис беженцев 2015 года ещё более чётко обозначил перед государствами Евросоюза необходимость развития внешнего измерения управления миграционными процессами. Анализируется проблема секьюритизации миграции как одна из причин провала коллективных действий стран-членов ЕС в сфере миграционного регулирования. Процесс интеграции миграционной политики ЕС во внешнеполитическую деятельность объединения рассматривается как попытка преодоления кризиса солидарности. Исследуется взаимосвязь между миграцией и безопасностью как ключевой элемент в понимании процесса экстернализации.

Ключевые слова: миграция, беженцы, Европейский Союз, европейская солидарность, экстернализация миграционной политики ЕС, секьюритизация миграции

EXTERNALIZATION OF EU MIGRATION POLICY AS A SOLUTION TO THE PROBLEM OF SOLIDARITY

*Krapivnitskaya Ekaterina Dmitrievna,
PhD, Lecturer,
Ural Federal University
Yekaterinburg*

The article is focused on the process of externalization of EU migration policy. It argues that the 2015 refugee crisis clearly demonstrated the necessity to develop an external dimension of EU migration management. The securitization of migration is analysed as

one of the reasons of the collective action failure among EU Member States in the field of migration. Thus, the transfer of migration policy into the external dimension of the EU is seen as an attempt to overcome the crisis of solidarity. The relationship between migration and security is explored as a key element for understanding the process of externalization.

Key words: migration, refugees, European Union, European solidarity, externalization of EU migration policy, securitization of migration

На сегодняшний день проблемы международной миграции затрагивают практически все страны. Одними из основных причин увеличения потоков вынужденных мигрантов являются войны, социально-экономические и политические кризисы, а также различные нарушения прав человека. Несмотря на то, что беспрецедентный опыт массового миграционного притока, с которым ЕС столкнулся в начале 2015 года, уже пройден, политика в области миграции и убежища остается одним из основных элементов политической повестки дня Союза, который активизирует свои усилия по созданию новых эффективных методов её реализации.

Во время кризиса беженцев в 2015 году страны ЕС не пришли к единому мнению о том, как решить данную гуманитарную проблему. С одной стороны, некоторые государства, такие как Германия, выступали за политику «открытых дверей» и программу расселения беженцев, в то время как страны так называемой Вишеградской группы (Польша, Словакия, Венгрия, Чешская Республика) продемонстрировали решительное сопротивление переселению беженцев на свои территории. После 2015 года стало особенно заметно объединение миграционной проблематики с проблематикой безопасности. В последнее время из-за восприятия мигрантов как угрозы во многих странах Европы к власти пришли правительства с анти-миграционными программами [9, с. 196].

Таким образом, из-за отсутствия консенсуса между государствами-членами в решении миграционных вопросов, ЕС столкнулся с недостатком солидарности и провалом коллективных действий (*collective action failure*) в сфере миграционного регулирования. Эта ситуация потребовала пересмотра миграционной политики ЕС не только в рамках внутренней политики, но

и внешней. Сегодня проблематика миграционного регулирования все более тесно переплетается с внешней политикой, становясь одним из основных элементов в реализации внешнеполитической линии ЕС.

В целях повышения эффективности защиты и безопасности Союза и его государств-членов, защиты гражданских лиц и управления миграцией и кризисами, 28 июня 2016 года ЕС принял Глобальную стратегию по внешней политике и политике безопасности, которая заменила Европейскую стратегию безопасности 2003 года. Документ демонстрирует значительную переориентацию Общей политики безопасности и обороны (ОПБО) на противодействие «новым вызовам и угрозам». Одной из угроз безопасности считается миграция [1, с. 311]. В связи с этим, укрепление общеевропейской безопасности осуществляется посредством процесса интеграции миграционной политики ЕС во внешнеполитическую деятельность объединения. Принимая во внимание стирание границ между внутренней и внешней безопасностью [13 с. 465], в Плане по реализации Глобальной стратегии в области безопасности и обороны, принятом в ноябре 2016 года, также подчеркивается необходимость улучшения координации инструментов ОПБО с другими подразделениями ЕС.

В отличие от сферы миграционного регулирования, ОПБО понимается как область политики, в которой государства обычно разделяют общие интересы, поэтому вероятность, что коллективные действия увенчаются успехом, значительно выше. Действительно, в некоторых обстоятельствах регулирование отдельных областей политики с низкой степенью солидарности и сплоченности, как например, политика в сфере миграции и убежища [3, с. 2], может быть «интегрировано» в другую сферу политики ЕС с большим потенциалом сотрудничества. Однако в этом случае важно проанализировать, в какой мере миграция была подвергнута секьюритизации во внешней политике ЕС.

За последние несколько лет одной из основных задач для ЕС стала проблема преодоления последствий миграционного кризиса 2014–2015 гг., затронувшего большинство стран-членов ЕС. Участвовавшие теракты, создание новых гетто, рост популярности правых партий демонстрируют важность преодоления последствий миграционного кризиса в ЕС. Секьюритизация миграции часто

представляется как неизбежный политический ответ на вызовы общественного порядка и внутренней стабильности, связанные с увеличением числа (нелегальных) мигрантов и лиц, ищущих убежища [7; 8]. Фактически, в политической риторике ЕС иммиграция ассоциируется с угрозами и вызовами безопасности [13, с. 454]. Как утверждают Гаттинара и Моралес, «Иммиграция стала больше, чем проблема, связанная исключительно с рынком труда и социальной интеграцией, она стала определяться как важнейшая часть программ национальной безопасности принимающих стран» [5, с. 275].

В рамках кризиса с беженцами 2015 года некоторые государства-члены восприняли массовый приток мигрантов как угрозу безопасности. ЕС не смог выработать общее эффективное решение по урегулированию сложившейся ситуации, и, следовательно, были приняты конкретные национальные меры, как например усиление пограничного контроля. Соответственно, одним из основных факторов, побудивших страны ЕС принять меры по контролю внешних границ и миграционных потоков, стало переосмысление миграции как угрозы безопасности. В этой ситуации, страны не смогли прийти к сотрудничеству, что привело к отказу от осуществления коллективных действий. Решением возникшей проблемы в условиях кризиса солидарности стал процесс экстернализации миграционной политики. Под экстернализацией подразумевается процесс интеграции миграционной политики в область внешней политики и безопасности ЕС для преодоления проблемы солидарности и коллективных действий. Поскольку государства-члены воспринимали кризис с беженцами как проблему безопасности, консенсус в рамках внутреннего измерения иммиграционной политики и политики убежища не мог быть достигнут, в связи с чем «аспект безопасности» миграции стал ключевым элементом в решимости государств-членов предпринять общие действия.

Процесс экстернализации можно проследить в двух основных правовых мерах ЕС: Европейская повестка дня по миграции 2015 г. и Глобальная стратегия ЕС в области внешней политики и политики безопасности 2016 г., уже упоминавшаяся ранее. В рамках первого документа миграция становится компонентом ОПБО, являющейся частью Общей внешней политики и политики безопас-

ности (ОВПБ). Одной из основных целей становится устранение причин нелегальной миграции и защита вынужденных мигрантов. В Глобальной стратегии ЕС миграция рассматривается как ключевая проблем безопасности [1, с. 311]. Одна из основных попыток Глобальной стратегии - обратиться к «истокам» миграции и сотрудничать со странами происхождения и транзита мигрантов и беженцев.

Поскольку миграция считается проблемой безопасности, она воспринимается как внешняя угроза. Если миграцию рассматривать как область ОПБО (где уровень сплоченности достаточно высокий), риск возникновения разногласий среди государств-членов будет меньше, и, соответственно, будет больше шансов найти общее решение. Чтобы выработать общий ответ миграционному вызову, сфера миграционного контроля ЕС интегрируется во внешнее измерение деятельности объединения.

Для понимания того, насколько государства готовы сотрудничать и выработать совместные решения, целесообразно обратиться к теории коллективных действий. В этом отношении, с реалистической точки зрения, стимулы государств к сотрудничеству будут зависеть от предполагаемых выгод и затрат, связанных с выполнением определенных действий. Основанный на том же рациональном поведении, «парадокс размера группы» демонстрирует важность размера группы для обеспечения общественного блага. Как утверждает Олсон: «Чем больше группа, тем больше ей не удастся получить оптимальный запас какого-либо коллективного блага и тем меньше вероятность того, что она будет действовать, чтобы получить хотя бы минимальное количество такого блага. Иными словами, чем больше группа, тем меньше она будет продвигать свои общие интересы» [11, с. 36]. В этом контексте, чем больше группа, тем меньше вероятность найти общее решение, поскольку приоритетными становятся собственные предпочтения её членов.

Если рассматривать ЕС как группу государств, можно сказать, что в связи с процессом расширения в последние десятилетия (по мере увеличения числа государств-членов) было труднее найти общие решения некоторых проблем. Что касается политики миграции и предоставления убежища, то такие государства Центральной и Восточной Европы, как Польша, Венгрия, Словакия и

Чешская Республика, неохотно сотрудничали по данному вопросу на уровне ЕС [3, с. 11]. Если принять во внимание парадокс размера группы в качестве модели, объясняющей неудачи коллективных действий, можно утверждать, что процесс расширения 2004 года, в результате которого данные страны стали частью объединения, привел к трудностям в поиске общих решений в некоторых областях политики ЕС.

Проблема безопасности, связанная с миграцией и ее регулированием в Европейском союзе стала ощутимой к 2000 году, но после кризиса беженцев, охватившего европейские страны в 2015 году, этот вопрос стал одним из самых важных в европейской повестке дня. Если с одной стороны, до 2015 года миграционная политика ЕС не определялась нарративом безопасности, то с другой стороны, после кризиса беженцев миграция считается не только ключевым элементом внешней политики, но и проблемой безопасности.

Таким образом, миграционный кризис ясно продемонстрировал несостоятельность коллективных действий и неспособность стран-членов ЕС сотрудничать по данному вопросу. Прослеживается тенденция экстернализации вопросов миграции и убежища, поскольку в этой сфере коллективные действия не достигают должного успеха в рамках внутреннего измерения, в связи с чем они могут быть «перенесены» во внешнеполитическое измерение, где достижение общего консенсуса и коллективной солидарности среди государств-членов является наиболее вероятным. Одним из основных элементов этого процесса стало переосмысление миграции как угрозы безопасности, что обусловило процесс секьюритизации данной темы.

Относительно миграционной политики ЕС можно утверждать, что в условиях кризиса беженцев 2015 года и ситуации с провалом коллективных действий, ЕС активно развивает внешнее измерение управления миграционными процессами, вследствие чего вопросы регулирования миграции включаются во внешнюю политику объединения. Тем не менее, дальнейшие исследования должны определить, в какой мере безопасность играет определяющую роль в этом процессе, направленном на преодоление сложившейся ситуации и поиск решения проблемы солидарности и коллективных действий.

Список литературы

1. Anholt R. and Sinatti G. Under the guise of resilience: The EU approach to migration and forced displacement in Jordan and Lebanon // *Contemporary Security Policy*. 2019. №41(2). P. 311-335.
2. Boswell C. The ‘external dimension’ of EU immigration and asylum policy // *International Affairs*. 2003. № 79(3). P. 619-638.
3. Caballero Vélez D., Pachocka M. (2020). “Producing public goods in the EU: European integration processes in the fields of refugee protection and climate stability // *European Politics and Society*. 2020. [Электронный ресурс]. URL: <https://doi.org/10.1080/23745118.2020.1791458>
4. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A European Agenda on Migration. 13.05.2015. COM(2015) 240 final. [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf
5. Gattinara P. C., Morales L. The politicization and securitization of migration in Western Europe: Public opinion, political parties and the immigration issue // *Handbook on Migration and Security* / Ed. Ph. Bourbeau. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017. P. 273-295.
6. Habermas J. *Justification and Application. Remarks on Discourse Ethics*. Cambridge: Polity Press, 1993.
7. Huysmans Jef. The European Union and the Securitization of Migration. *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 2000. №38(5). P.751-777.
8. Lodge J. *Internal Security and Judicial Cooperation* / Ed. by J. Lodge, J. The European Community and the Challenge of the Future. 2nd edn. London: Pinter, 1993. P. 315–39.
9. Nagy B. Sharing the responsibility or shifting the focus? The responses of the EU and the Visegrad countries to the Post-2015 Arrival of Migrants and Refugees // *Global Turkey in Europe, Working Paper*. 2017. №17. P. 1-20.
10. Oliveira Martins B. O., Strange M. Rethinking EU external migration policy: contestation and critique // *Global Affairs*. 2019. №5(3). P.195-202.

11. Olson M. The logic of collective action: public goods and the theory of groups. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.
12. Pachocka, M. Understanding the Visegrad Group States' Response to the Migrant and Refugee Crisis 2014+ in the European Union // Yearbook of Polish European Studies. 2016. №19. P.101-132.
13. Pachocka M., Visvizi A. Rethinking the Twin Migration and Refugee Crises in Europe through the Lens of Safety and Security / Ed. by C.E. Pacheco Amaral, V. Cucerescu, G. Gabrichidze, I. Horga, A. Kruglashov, E. Latoszek, M. Pachocka. The European Union and the Eastern Partnership: Security Challenges. Chişinău, Tbilisi, Cernăuți: Tipografia "Print- Caro", 2018. P. 453-470.
14. «Shared vision, Common Action: A Stronger Europe». A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. European Union. 2016. [Электронный ресурс]. URL: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf