

Секция «Актуальные вопросы современного международного права»

Европейский механизм правового регулирования вынужденной миграции: особенности регламентации и функционирования трех измерений Общей европейской системы убежища в условиях формирования новой политико-правовой повестки Европейского Союза

Научный руководитель – Энтин Марк Львович

Гукешев Асхад Алиевич

Аспирант

Московский государственный институт международных отношений,

Международно-правовой факультет, Москва, Россия

E-mail: askhad03@yandex.ru

Европейский миграционный кризис (или кризис беженцев), достигший своего апогея в 2015 году, стал безусловным катализатором широкой общественно-политической дискуссии в европейском социуме и одним из основных вопросов политико-правовой повестки Европейского Союза (далее - ЕС). Тщательное изучение событий 2015-2016 гг., происходивших как на глобальном уровне, так и в региональном измерении свидетельствует о наличии внутренних и внешних детерминант критических миграционных процессов, негативно отразившихся на всех сферах системы общественных отношений в Европе. Интенсификация миграционных потоков, будучи прямым последствием целого калейдоскопа региональных и локальных конфликтов, спровоцировавших неконтролируемую волну миграционного перемещения из неблагоприятных с точки зрения социально-экономических и политических условий стран Африки, Ближнего Востока и Азии в страны ЕС, выявила фундаментальную проблему общей функциональной недостаточности так называемой «Дублинской системы», а также наличие политической разобщенности среди акторов европейской интеграции.

Европейской Комиссией (далее - ЕК) под руководством Жан-Клода Юнкера в 2015 г. были предложены основные меры реагирования европейского интеграционного объединения, выразившиеся в реформировании правового регулирования политики ЕС в сфере вынужденной миграции:

- Установление обновленных критериев определения ответственного за лиц, ищущих убежище, государства-члена ЕС с применением «корректирующего» механизма распределения ответственности в справедливых пропорциях между всеми государствами-членами ЕС;
- Унификация правил предоставления убежища на пространстве ЕС;
- Увеличение финансово-экономического покрытия международных программ ЕС в сфере вынужденной миграции;
- Институциональная реформа политики ЕС в сфере вынужденной миграции [n1], конечным результатом которой должно было стать создание единого Европейского агентства по предоставлению убежища, а также расширение полномочий Агентства ЕС по береговой и пограничной охране [n3].

Несмотря на прогрессивный характер предложенного ЕК сценария всеобъемлющей реформы Общей европейской системы убежища, пакет изменений и поправок в акты вторичного права ЕС, составляющие в своей совокупности «Дублинскую систему», так и не был принят окончательно - лишь отдельные элементы реформированного законодательства ЕС были доведены до непосредственной имплементации.

Институциональные изменения, произошедшие в ЕС в 2019 г., а также деформация общественно-политического ландшафта многих государств Европы открыли новые перспективы развития правового обеспечения системной реформы политики ЕС в сфере вынужденной миграции.

23 сентября 2020 г. в Брюсселе были приняты Сообщение ЕК «О новом Пакте по миграции и убежищу», а также «дорожная карта» по его имплементации [n4], установившие в качестве основных ориентиров обновленной политики в сфере вынужденной миграции следующие программные положения:

- Улучшенное и более справедливое управление внешними границами, заключающееся в более эффективной идентификации прибывающих на территорию ЕС лиц, проведении надлежащих проверок состояния здоровья данных лиц и соблюдении мер безопасности;
- Новый механизм «солидарности» в рамках поисково-спасательных операций;
- Усиление готовности Общей европейской системы убежища к кризисным ситуациям;
- Эффективная и скоординированная политика ЕС по возврату мигрантов в страны транзита и страны происхождения;
- Рациональное управление миграционными процессами на уровне ЕС;
- Развитие взаимовыгодного сотрудничества с ключевыми третьими государствами транзита и происхождения;
- Учреждение устойчивых легальных «маршрутов» для лиц, нуждающихся в международной защите, а также для лиц, представляющих особый интерес для ЕС с точки зрения трудовых и экономических ресурсов;
- Поддержка эффективной политики по интеграции мигрантов в ЕС.

Таким образом, при сохранении базовых параметров института дихотомической международной защиты, зиждущейся на двух уровнях правовой протекции (международном, основанном на Конвенции о статусе беженцев 1951 г., и европейском, представленном преимущественно вторичными актами ЕС, учредительными и международными договорами ЕС и его государств-членов, а также практикой Европейского Суда по правам человека и Суда ЕС) [n2], происходит сущностная смена парадигм в самой политике ЕС в сфере вынужденной миграции и в ее правовой регламентации [n4]. Все более отчетливым становится применение трехуровневого подхода в данной политике: рационализируется и унифицируется правовое регулирование внутреннего измерения Общей европейской системы убежища (статус беженцев и лиц, ищущих убежище, связанные с ним акты ЕС), происходит «кристаллизация» регулирования миграции в рамках управления внешними границами (в частности, расширение мандатов основных агентств ЕС, ведающих вопросами пограничной и береговой охраны, обеспечительных служб), а третье - внешнее - измерение данной системы приобретает более функциональный характер, нацеленность на полное устранение или значительное снижение влияния факторов, стимулирующих вынужденную миграцию в третьих странах.

Источники и литература

- 1) Гукешев А.А. Институциональные основы деятельности Европейского Союза в сфере вынужденной миграции // Евразийский юридический журнал, 2019. № 2. С. 52-53.

- 2) Егорова Е.Н., Гукешев А.А. Предотвращение негативных последствий миграционного кризиса: механизм правового регулирования в ЕС // Миграционное право, 2019. № 2. С. 3-7.
- 3) COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL TOWARDS A REFORM OF THE COMMON EUROPEAN ASYLUM SYSTEM AND ENHANCING LEGAL AVENUES TO EUROPE, COM/2016/0197 final. [Электронный ресурс] URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A52016DC0197> (дата обращения: 01.03.2021)
- 4) COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on a New Pact on Migration and Asylum, COM/2020/609 final. [Электронный ресурс] URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2020:609:FIN> (дата обращения: 01.03.2021)