

# НАДНАЦИОНАЛЬНЫЙ ФОРМАТ И НАЦИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ СТРАН ЕС<sup>1</sup>

О. Е. Трофимова, А. С. Четверикова

Трофимова Ольга Ефимовна. Эл. почта: olgatrofimova53@mail.ru.  
ORCID 0000-0001-8788-5064

Четверикова Анна Сергеевна. Эл. почта: chetverikova@imemo.ru.  
ORCID 0000-0003-4793-4145

Центр европейских исследований, Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е. М. Примакова РАН, ул. Профсоюзная, 23, Москва, 117997, Россия.

*Аннотация.* В статье рассматриваются особенности формирования общеевропейской миграционной политики, которая выступает слабым звеном в процессе европейской интеграции из-за разности подходов, ценностей, ориентиров и исторических траекторий развития старых и новых стран – членов ЕС. Цель исследования – выявление специфики компетенций в сфере миграции как самого Евросоюза, так и отдельных его стран, баланса между наднациональными инициативами и национальными миграционными политиками. Переориентация с долгосрочных стратегических решений на достижение ближайших целей, сохранение солидарности и сплоченности в условиях нарастания противоречий между странами ЕС стали основными приоритетами общеевропейской миграционной политики. Новым моментом является исследование влияния миграционных вызовов на трансформацию процессов интеграции в Европе и наметившийся кризис его важнейшего принципа солидарности. Авторы анализируют особенности разных подходов к проблемам миграции и делают вывод, что согласование основных направлений европейской миграционной политики позволит сгладить ситуацию с вынужденными мигрантами и снизит риск дезинтеграции ЕС. Миграция из экономического фактора превратилась в политический и стала главным вызовом для Евросоюза из-за вовлеченности большого числа стран и специфики нынешнего потока вынужденных мигрантов, почти полностью состоящего из мусульман, что угрожает национальной идентичности европейских государств. Анализ наднационального и национального форматов отношений с мигрантами показал, что для нынешней политики характерен общий переход от ограничительной к избирательной политике и контролю над нелегальной миграцией, при этом региональный подход стал приоритетным, а основным инструментом регулирования миграции остается национальное государство.

*Ключевые слова:* наднациональный формат, миграционная политика, принцип солидарности, миграционный кризис, интеграция мигрантов, идентичность.

Особенностью миграционной политики ЕС является сочетание двух форматов регулирования миграционных потоков – национального и наднационального. Формирование наднациональной нормативно-правовой базы началось после саммитов ЕС в Тампере (1999 г.) и в Брюсселе (2004 г.), затем последовал ряд директив и актов ЕС, которые в основном касались привлечения квалифицированных кадров, помощи беженцам, борьбы с нелегальной миграцией. В отличие от национальных законодательств стран ЕС общеевропейская миграционная политика еще окончательно не сформирована и носит рекомендательный характер. Существующие различия, связанные с особенностями интеграции мигрантов

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 17-07-00040 «Структурная трансформация интеграционного процесса в ЕС под влиянием глобализирующихся миграционных потоков».

в отдельных странах, сохранением национальной идентичности в старых и новых странах – членах ЕС, отсутствием единства особенно после массового притока вынужденных мигрантов и нелегалов с 2015 г., негативно сказываются на общеевропейском сотрудничестве и принципе солидарности.

### **Общеевропейская миграционная политика: основные принципы**

Общая миграционная политика ЕС охватывает такие направления, как миграция, беженцы и внутренняя безопасность. Первое включает проблемы легальной и нелегальной миграции и беженцев, интеграцию, прием и возвращение мигрантов. Второе — это борьба с организованной преступностью и терроризмом, сотрудничество полицейских ведомств стран – членов ЕС и обустройство внешних границ ЕС. Эта политика реализуется через межгосударственное взаимодействие и передачу ряда полномочий наднациональным институтам, что ведет к ослаблению государственного суверенитета и в последнее время к разногласиям внутри ЕС.

Миграционная политика ЕС представляет собой совокупность законодательных актов и директив, базирующихся на принципах партнерства стран – членов и институтов Евросоюза, и учитывает экономическую и миграционную ситуацию каждой страны ЕС. При ее разработке Евросоюз исходил из существующих международных принципов и норм в сфере миграции, таких как право на свободное передвижение и выбор места жительства, содействие воссоединению семей, недопущение дискриминации и др. (Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. и др.).

Важнейшим принципом общеевропейской политики является принцип солидарности, предполагающий «коллективную ответственность» ЕС. Основной региональный документ — Европейская конвенция 1977 г. о правовом статусе трудящихся мигрантов, который носит рекомендательный характер и затрагивает наиболее важные аспекты правового статуса. Рост нелегальной миграции и проблемы трудоустройства мигрантов поставили ЕС перед необходимостью выработать общую политику и унифицировать нормы по противодействию нелегальной миграции.

Первоначально основу правового механизма общей миграционной политики составили Шенгенские соглашения от 1985 г. (Шенген I) о постепенной отмене проверок на общей границе и Конвенция о применении Шенгенского соглашения 1990 г. (Шенген II) о постепенной отмене проверок на общих границах (24 государства ЕС, а также Швейцария, Лихтенштейн, Норвегия и Исландия). Также в июне 1990 г. в Дублине все страны — члены ЕС подписали конвенцию о предоставлении убежища в ЕС, которая содержала систему критериев и ответственности той страны, чью границу изначально пересек мигрант при въезде в ЕС, за рассмотрение ходатайства об убежище. Она стала инструментом более тесного сотрудничества с помощью совместных действий и была принята в тот период, когда Европейский союз еще находился в стадии формирования, и вступила в силу лишь в сентябре 1997 г. Дублинская система состоит из Дублинского регламента (правил предоставления политического убежища) и Правил дактилоскопирования.

В Маастрихтском договоре 1992 г. также речь шла о переходе от межгосударственного сотрудничества в сфере миграции и приема беженцев к более тесному взаимодействию с учетом свободы передвижения лиц. Но поворотным моментом для общей миграционной политики стал Амстердамский договор 1997 г.

(вступил в силу в мае 1999 г.): он фактически закрепил так называемые общие принципы европейского права, включил нормативно-правовую базу Шенгенского соглашения в единое законодательство, передал некоторые правовые вопросы миграции (визовая политика, предоставление убежища, иммиграция) в ведение ЕС, т.е. фактически расширил полномочия Союза. К началу 2000-х гг. произошло разграничение полномочий в сфере миграции между странами – членами ЕС и Евросоюзом: европейские институты получили право регулировать миграционные потоки, а национальные правительства – решать проблемы натурализации и интеграции мигрантов.

Гагская программа 2004 г. поставила цель выработать общую миграционную политику к 2010 г., а Еврокомиссия в своих документах закрепила ее 10 принципов по трем разделам – «Процветание и иммиграция», «Солидарность и иммиграция», «Безопасность и иммиграция». Три основных Директивы, ограничивающих нелегальную миграцию (Директивы 2002 г., 2008 г., 2009 г.) легли в основу Стокгольмской программы 2010–2014 гг., приоритетами которой стали: увязывание визовой политики с безопасностью государства, солидарность и ответственность как основа миграционной политики, учет потребностей рынка труда, разработка общей стратегии предоставления убежища. Директива 2008/115 в целях гармонизации национальных правовых систем закрепила единообразие принципов и норм, которые практически все страны – члены ЕС и участники Шенгенского соглашения включили в свое законодательство.

Лиссабонский договор 2010 г. внес институциональные и структурные изменения в ЕС, определил основные принципы общей политики, разделил общеевропейские и национальные полномочия в этой области: меры, принимаемые на уровне ЕС в отношении мигрантов, не должны затрагивать право стран – членов определять число принимаемых ими трудовых мигрантов (Faugre, Gavas, Knoll, 2015, 11). ЕС объявил о формировании «всеобъемлющей миграционной политики», базирующейся на общих принципах допуска иностранных граждан, обеспечивающей охрану европейских границ. В 2005 г. было создано Агентство по безопасности внешних границ (Фронтекс), оно отвечало за проведение операции «Тритон» по обеспечению пограничного контроля и спасению нелегальных мигрантов в Средиземном море.

Принятый в ноябре 2011 г. «Новый Глобальный подход к миграции и мобильности» основывался на 4 принципах использования преимуществ миграции – способствовать легальной миграции, предупреждать нелегальную, максимально использовать позитивное влияние миграции на развитие, содействовать международной защите от ее негативных последствий. Этот подход был неэффективен: он не учитывал новые вызовы и в нем отсутствовала согласованность по горизонтали между странами в сфере миграции. «Координация приоритетов и методов большого числа стран – членов ЕС ведет к различным накладкам и финансовой фрагментации. Тот факт, что миграция и предоставление убежища относятся к сфере общей компетенции, усиливает сложности в согласовании подходов по вертикали между странами – членами ЕС» (Koenig, 2017, 4).

Миграционный кризис, затронувший в первую очередь Италию, Грецию и восточноевропейские страны, показал, что ряд проблем в сфере миграции сложно решить на национальном уровне, они требуют объединения усилий всех членов ЕС, использования всех механизмов для преодоления последствий кризиса

и разработки всеобъемлющей миграционной политики. Совпадение нескольких рисков привело к деструктивным событиям в 2015 г., когда к традиционной миграции добавилась миграция из зон вооруженных конфликтов, в результате выросли политические риски в странах ЕС и обострились проблемы безопасности и национальной идентичности.

«Новым подходом» и «новой стратегией», по утверждению Еврокомиссии, стала «Европейская повестка дня по миграции» 2015 г., которая в принципе является скорректированными «старыми мерами» регулирования миграции, не рассчитанными на чрезвычайные ситуации. «Кризис продемонстрировал, что институты ЕС не обладают достаточными рычагами и ресурсами, чтобы оперативно решить вопросы, требующие всестороннего и комплексного подхода» (Потемкина, 2015, 28). Первоочередные действия «Европейской повестки» финансируются за счет средств Фонда убежища, миграции и интеграции, Регионального фонда ЕС для сирийского кризиса, Фонда для сирийских беженцев в Турции, Фонда решения проблем нелегальной миграции и перемещенных лиц в Африке. На борьбу с миграционным кризисом ЕС выделил из бюджета 3,7 млрд. евро. Для содействия разрешению сирийского кризиса ЕС в общей сложности (из бюджета ЕС и средства стран – членов ЕС) мобилизовал с 2011 г. свыше 9,4 млрд. евро, что делает ЕС крупнейшим донором (Европейская...2017).

Основной поток мигрантов, идущий через Грецию и Италию, — это вынужденные мигранты, стремящиеся получить убежище в Германии, Швеции, Франции. Поэтому назрела необходимость пересмотра европейской системы предоставления убежища в целом и Дублинского соглашения в частности, предусматривающего предоставление убежища в стране, куда изначально прибывают вынужденные мигранты. В апреле 2016 г. Еврокомиссия выступила с предложением реформировать эту систему и выделила «два блока мер — меры, касающиеся реформирования этой системы, и меры, касающиеся реформирования иммиграционной политики ЕС» (Войников, 2017, 47). Были подготовлены семь законопроектов по основным вопросам общей системы предоставления убежища для усиления наднациональной составляющей.

Механизм перемещения 160 тыс. мигрантов в странах ЕС закончил свое действие в сентябре 2017 г. и показал неэффективность обязательного квотирования: 20 стран выполнили свои обязательства не более чем на 50%, Венгрия и Польша не приняли ни одного мигранта из Греции и Италии. На конец сентября 2017 г. удалось распределить около 29 тыс. просителей убежища, т.е. 18% от запланированного числа (Биссон, 2017). А Вишеградская группа предложила свою концепцию «гибкой» или «эффективной» солидарности, предполагающей добровольный характер использования квот или ответственность в форме финансовой и материальной помощи (Потемкина, 2016).

Неравномерность миграционной нагрузки в странах ЕС и система обязательного распределения мигрантов, с одной стороны, подтолкнула к усилению наднационального формата решения миграционных проблем, а с другой — ведет к разногласиям между членами ЕС по поводу квот для мигрантов, особенно из мусульманских стран и к фактическому отказу стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) и Прибалтики от их приема. Это показали саммит ЕС на Мальте в феврале 2017 г. (Мальтийская декларация касалась лишь центрально-средиземноморского сегмента миграционного потока) и саммит в Брюсселе

в июне 2017 г., продемонстрировавший противостояние Западной и Восточной Европы по миграционному вопросу.

Сложившуюся общеевропейскую миграционную систему можно охарактеризовать как иерархичный, дифференцированный режим, в котором сосуществуют разные правила, стандарты и условия для различных групп и стран происхождения мигрантов. Отсутствие критериев коллективной идентичности и солидарности привели к нарушению баланса между коренным населением и мигрантами, росту числа мусульман и созданию ими крупных диаспор, способствующих усилению влияния радикального ислама. Миграционный кризис, рост притока нелегалов подтолкнули европейскую бюрократию к более активной централизации Евросоюза, но противоречия и раскол между его членами могут запустить процесс дезинтеграции и возможный выход отдельных государств из зоны евро или ЕС, как в случае с Великобританией. Все кризисы европейского интеграционного процесса используются евробюрократией для «ужесточения, централизации и унификации в ходе европейской интеграции» (Клаус, Вейгл, 2017, 97).

### **Национальный подход к решению миграционных проблем**

Миграционный кризис показал, что единая европейская политика в сфере миграции существует, но фактически не работает. Миграционные проблемы в основном остаются прерогативой национальных правительств, а позиции и подходы стран ЕС к приему мигрантов и беженцев значительно различаются. Миграционная политика в странах ЕС постоянно модифицируется и адаптируется к новым условиям. В целом все европейские государства исходят из принципов селективной интеграции и ассимиляционной стратегии, а их миграционная политика характеризуется двумя тенденциями: 1) переход от ограничительной к избирательной политике отбора мигрантов, в частности используется система баллов и привлечение квалифицированных мигрантов; 2) переход от регулирования миграционных потоков к активной политике, включая заключение двусторонних соглашений европейских и африканских стран о сотрудничестве в борьбе с нелегальной миграцией.

На формирование национальных миграционных политик стран ЕС повлияли такие факторы, как демографическая ситуация, этнический состав населения, традиционные связи со странами происхождения мигрантов, сохранение этнической общности, языка, культуры, возможности страны интегрировать мигрантов, структура потока и основные мотивы миграции, внутренние социально-экономические проблемы, связанные с мигрантами и др. Можно выделить несколько групп стран по степени вовлеченности в миграционные процессы, разработки законодательства и имеющегося опыта интеграции мигрантов, в том числе мусульман-мигрантов, в европейский социум: это страны «старого ядра», страны Северной Европы, Южной Европы, Центральная и Восточная Европа, прибалтийские государства. Две последние группы не имеют опыта общения с мигрантами-мусульманами. А среди стран «старого ядра» есть значительные различия в миграционной политике. Северная Европа в основном принимала беженцев. Южная Европа недавно сама поставляла трудовых мигрантов в страны «старого ядра» и лишь в 1970-е гг. стала принимать иностранных мигрантов.

Наибольший опыт общения с мигрантами из развивающих стран имеют Великобритания, Франция и Германия. Германия привлекала мигрантов для подъема

Таблица 1. Доля населения иностранного происхождения в странах ЕС, %

Table 1. International migrant population coverage as a percent of the total population of the EU countries

Годы / Страны	1990 г.	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2015 г.	2017 г.
Страны Северной Европы	7,2	8,4	9,9	11,8	12,8	13,4
Дания	4,6	6,9	8,1	9,2	10,5	11,5
Финляндия	1,3	2,6	3,7	4,6	5,7	6,2
Швеция	9,2	11,3	12,5	14,2	16,4	17,6
Страны Южной Европы	3,0	5,2	8,0	10,5	10,4	10,5
Греция	6,0	10,0	10,5	11,5	11,1	10,9
Италия	2,5	3,7	6,7	9,7	9,8	10,6
Португалия	4,4	6,3	7,3	7,2	8,3	8,5
Испания	2,1	4,1	9,3	13,4	12,7	12,8
Страны Западной Европы	9,2	11,2	11,8	12,5	13,3	14,4
Австрия	10,3	12,3	13,8	15,2	17,2	19,0
Бельгия	9,0	8,7	8,4	10,2	11,1	11,1
Франция	10,4	10,5	11,0	11,4	12,3	12,2
Германия	7,5	11,0	11,5	12,1	12,5	14,8
Нидерланды	7,9	9,8	10,6	11,0	11,8	12,1
Великобритания	6,4	8,0	9,8	12,0	12,9	13,4
Ирландия	6,4	9,1	14,0	15,8	16,0	16,9
Страны Центральной и Восточной Европы	1,5	1,7	2,1	2,4	2,8	3,1
Чехия	1,1	2,1	3,1	3,8	3,9	4,1
Венгрия	3,3	2,9	3,6	4,4	4,9	5,2
Польша	3,0	2,1	1,9	1,7	1,6	1,7

Источник: Trends in International Migrant Stock. UN Population Division. Department of Economic and Social Affairs. December 2017. UNdatabase POP/DB/MIG/Stock/Rev2017

своей экономики после Второй мировой войны с помощью соглашений о найме иностранных рабочих сначала с Италией и Испанией в 1955–1960 гг., а затем в 1961 г. с Турцией. Первоначально речь шла об их временном пребывании в Германии без семей, но после обновления договора в 1964 г. им было разрешено привозить свои семьи. Сейчас в стране проживает 2,5 млн. турок и лишь 700 тыс. из них имеют немецкие паспорта.

В отдельном параграфе Конституции ФРГ 1949 г. прописаны условия получения статуса беженца и свобода передвижения. Закон 1953 г. о репатриантах определил общие правила их приема для всех федеральных земель, законы 1982 г. касались предоставления политического убежища и прав иностранцев. С 1988 г. после распада соцлагеря программы интеграции переселенцев содействовали репа-

триации этнических мигрантов. Но масштабы миграции заставили ужесточить законодательство для фильтрации миграционного потока и сокращения нагрузки на бюджет (новые Законы 1999–2005 гг. о гражданстве ФРГ, о правах иностранцев и др.).

На примере Германии можно наблюдать общий тренд в европейской миграционной политике: переход от моноэтнической модели государственного устройства к принятию элементов иммигрантской модели государства. Ее миграционную политику можно отнести к интеграционной, она строилась по принципу, что Германия не является страной миграции и не должна стать ею в будущем, и четко разделяла население на коренных и иностранных граждан. Либеральный подход и толерантное отношение к мигрантам, сочетание интеграции мигрантов и ограничительных мер, попытки перенести часть ответственности на другие страны стали отличительными чертами ее политики во время кризиса 2015 г. Несмотря на рост числа безработных мигрантов и получателей социальной помощи, Германия предпочитает относительно мягкие меры вплоть до финансовой поддержки добровольного возвращения мигрантов на родину (Сейткалиев, 2017, 134–135).

Миграционная политика *Великобритании* с 1970-х гг. отличается либерально-плюралистическим подходом, использующим многонациональность и мультикультурализм английского общества, сохранение культуры и религии мигрантов независимо от их происхождения. Она развивалась не так, как в странах континентальной Европы, и охватывала страны Содружества, с которыми существовал безвизовый режим. Но после распада Британской империи в 1960-е гг. Великобритания перешла к рестриктивной политике из-за притока неквалифицированных мигрантов. Наиболее жесткие меры были приняты правительством М. Тэтчер, стремившимся достичь «нулевой миграции» (Гутник, 2017, 138).

Законодательство Великобритании состоит из нескольких законов и миграционных правил (Иммиграционный закон 1971 г., закон о гражданстве 1981 г., Иммиграционный законодательный акт 1987 г. против нелегальной миграции). А единственным инструментом регулирования притока трудовых мигрантов является система разрешений на работу для иностранцев, ориентированная с начала 1970-х гг. на привлечение квалифицированной рабочей силы (разрешения выдавались сроком от 1 года до 5 лет). В 2002 г. были приняты программы привлечения квалифицированных и трудовых мигрантов в те отрасли, где ощущался дефицит кадров. В стране существуют серьезные ограничения по этническому принципу — ни одна национальность не должна превышать 20% от общего числа мигрантов.

Великобритании как член Евросоюза вынуждена разрешить въезд рабочей силы из других стран ЕС. Но ее островное положение и особое отношение к общей миграционной политике позволило ей сохранить пограничный контроль и свою политику предоставления убежища. Четвертый протокол Амстердамского договора оставил за Великобританией право выбора принимать участие в миграционной политике ЕС или нет.

Великобритания уже пережила массовую миграцию — 327 тысяч в год до марта 2016 г., при этом 180 тыс. мигрантов были гражданами ЕС. Беженцы составляли лишь 7% от общего числа мигрантов, так как около двух третей прошений были отклонены (Миграционная политика, 2016). Правительство Т. Мэй пока не выработало новую политику в области миграции, так как не смогло найти баланс

между системой баллов, используемой для мигрантов из третьих стран и ограничительными мерами.

Миграционная политика Франции основывалась на республиканских традициях, а один из ее основных принципов — принцип равенства создал предпосылки для интеграции мигрантов в коренной социум, сохраняя национальную идентичность. «Республиканская модель интеграции» означала ассимиляцию, но без учета культурных и этнических особенностей ряда групп населения. Эти принципы нашли отражение в «законе почвы», который дает гражданство Франции любому родившемуся на ее территории, а для натурализации необходимо было пребывание в стране не менее 5 лет и почти 80% заявлений утверждалось (Guibernau, 2001, 82).

Миграционная политика Франции до 1990-х гг. была одной из самых либеральных в ЕС. Ее особенностью является привязка к политике партий, находящихся у власти, это выражается в принятии противоположных по содержанию решений и постоянно меняющихся подходах «правых» и «левых», что вносит элемент противоречивости и нерациональности. «Левые» придерживаются либеральных взглядов в сфере миграции, а «правые» стремятся к более жестким мерам, но в последние годы их подходы стали сближаться. Меры по прекращению трудовой миграции в 1974 г. сменились в 1976 г. принятием закона «О воссоединении семей», что привело к притоку мигрантов. Ужесточение политики вплоть до временного запрета найма иностранных рабочих и принудительной репатриации (Закон 1986 г.) не принесло результатов. Коалиция «левых», пришедшая к власти, внесла поправки в этот закон, что упростило получение вида на жительство.

С 1990-х гг. Франция ввела строгие правила получения французского гражданства и убежища, ограничила въезд в страну (закон Паскуа 1993 г.), ориентировалась на интеграционные процессы в ЕС, активно участвовала в общей миграционной политике и принимала новые законы, упрощавшие пребывание иностранцев в стране. В начале 2000-х гг. она придерживалась основных рекомендаций ЕС, ориентировалась на «избирательную» миграцию, борьбу с нелегалами и сокращение семейной миграции. Законы 2003–2007 гг. ограничили приток мигрантов из-за спада в экономике и ситуации на рынке труда (законы Н. Саркози «Об иммиграции и интеграции» 2006–2007 гг.). Законы 2008–2009 гг. учитывали положения директив ЕС о «голубой карте» для квалифицированных мигрантов, «директив-санкций», «директив о возвращении».

Нынешняя миграционная политика продолжает балансировать между принципом солидарности и национальными интересами, призывами помочь мигрантам и беженцам и ограничительными мерами по сдерживанию их притока. Э. Макрон пока сосредоточен на проблемах беженцев и нелегалов и реформе права на убежище, которая должна ускорить процедуру его получения и выдворения нелегалов. Он выступает за усиление контроля на границах ЕС и совершенствование интеграции мигрантов во французское общество.

Скандинавские страны Швеция, Дания и Финляндия этнически гомогенны, имеют единую историю, религию и схожие языки. В Швеции иммиграция началась раньше, чем в других скандинавских странах, и она всегда была лояльной в рамках предоставления мигрантам прав и свобод. Ее толерантная политика привела к росту их количества, особенно после миграционного кризиса. Главная цель правового регулирования в Швеции в области миграции — это интеграция мигрантов на равных условиях. Сторонники ограничения миграции приписыва-



ют ей увеличение безработицы, падение заработков коренного населения, повышение социальных расходов, замедление экономического роста и пр.

Миграционный опыт стран Южной Европы имел ряд сходств: они позже столкнулись с притоком мигрантов и сами поставляли их в страны «старого ядра» ЕС. В основном из-за высокой доли теневой экономики туда идет поток нелегалов, а наряду с неквалифицированной рабочей силой у них востребован приток образованных мигрантов из-за низкого уровня образования местной рабочей силы. Италия и Греция больше других стран пострадали от притока нелегалов и вынужденных мигрантов. Греция в силу своего географического положения интересуется мигрантов «исключительно как транзитный маршрут для переезда в более благополучные государства Евросоюза» (Квашнин, Кузнецов, Трофимова, Четверикова, 2017, 100). Это связано с экономическим кризисом в стране, проблемами с занятостью, а также жестким миграционным законодательством. Для решения проблем с мигрантами Греция получает деньги из фондов ЕС, который взял на себя большую часть расходов на их возвращение в Турцию.

В Италии миграция носила замещающий характер, и до 1980-х гг. она регулировалась единственным нормативным актом — Правилами общей безопасности для пребывания иностранных граждан. После присоединения страны к Шенгенскому соглашению был принят «закон Мартелли» для регулирования миграционных потоков, но он не дал результатов. «Закон Турко-Неаполитано» 1998 г. стал первой попыткой комплексного решения этих проблем (планирование миграции с помощью квот, интеграция мигрантов и др.). «Пакет мер по обеспечению безопасности» С. Берлускони включал подписание «Договора об интеграции» при получении вида на жительство для сбалансирования миграции после расширения ЕС в 2004 г. Миграционный кризис заставил Италию ужесточить свою политику.

С конца 2017 г. после победы в Австрии правоцентристской Народной партии, занимающей жесткую позицию по вопросу о миграции и приема беженцев, усилился раскол в ЕС, ухудшились отношения страны с Берлином. Совместно с Балканскими странами Австрия разрабатывает стратегию по снижению притока мигрантов, наметились шаги по сближению со странами Вишеградской группы. Такой альянс способен сделать Вену одним из ведущих политических центров Европы. Победившие в Италии асистемные партии также выступают за ужесточение борьбы с нелегальной миграцией, а М. Сальвини, вице-премьер Италии, высказался о возможности развала ЕС в течение года не только из-за проблем с мигрантами и беженцами, а из-за противоречий между отдельными группами стран.

### **Особенности миграционной политики в новых странах – членах ЕС**

Страны, вступившие в ЕС в рамках последних трех расширений, за исключением островных государств, отличаются жесткой позицией в отношении приема мигрантов, далеких по культурному, религиозному и цивилизационному параметрам и угрожающим их идентичности. Такой подход привел к росту разногласий внутри ЕС по проблемам миграции. Традиционная позиция этих стран, особенно Вишеградской четверки, разнообразие сложившихся ситуаций в новых членах ЕС, по-разному затронутых миграционным кризисом, определили и различие в их реакции на этот кризис. Ряд из них испытали сильный миграционный приток, оказавшись местом хоть и временного, но назначения. Другие страны стали частью основных транзитных маршрутов на территории ЕС, а влияние об-

Таблица 2. Отношение жителей стран ЕС к иммиграции из третьих стран  
 Table 2. The attitude of the EU countries' residents to the migrants from the Third World countries

Страна	Негативное отношение к иммигрантам из третьих стран, %			Необходимость принятия дополнительных мер против нелегальной иммиграции из третьих стран на уровне ЕС, %			Необходимость принятия дополнительных мер против нелегальной иммиграции из третьих стран на национальном уровне, %		
	<i>Negative (%)</i>			<i>Restrict migration on the EU level (%)</i>			<i>Restrict migration on the national level (%)</i>		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Болгария	70	77	71	23	30	32	22	28	29
Венгрия	82	81	77	24	39	36	24	31	32
Латвия	86	83	81	26	51	46	15	24	26
Литва	76	71	62	34	49	42	19	29	31
Польша	62	64	68	24	43	36	23	26	33
Румыния	54	59	57	28	34	23	24	41	38
Словакия	86	79	77	28	33	27	33	40	42
Словения	76	68	66	28	43	40	18	23	24
Хорватия	53	53	52	37	35	27	32	34	37
Чехия	81	82	81	32	43	44	35	39	39
Эстония	81	81	76	13	35	35	11	21	18
Среднее по ЕС	59	56	54	32	39	36	21	24	26

Составлено по: European Commission. Standard Eurobarometer 88, Standard Eurobarometer 86, Standard Eurobarometer 84.

щеевропейского миграционного кризиса на них можно назвать опосредованным. Однако схожие черты все же можно увидеть, например, в поддержании ряда общеевропейских инициатив по урегулированию кризиса. Общим для рассматриваемых стран стало негативное отношение к иммигрантам вне ЕС (табл. 1), особенно в Латвии, Чехии, Словакии, Венгрии, Эстонии. При этом во многих странах жители в большей степени, чем в среднем по ЕС, выступают за необходимость принятия дополнительных мер против нелегальной иммиграции вне ЕС на национальном уровне. Часть небольших государств, таких как Латвия, Литва, Словения, поддерживают аналогичную инициативу и на уровне ЕС.

В силу географического положения, позиции политических властей, существующей миграционной ситуации в стране и ряда других факторов общеевропейский кризис имел различные проявления в рассматриваемых странах. В качестве одного из определяющих показателей подобных различий нами было выбрано количество заявлений о предоставлении убежища от выходцев из Сирии и Афганистана, составившим наряду с жителями Ирака основную массу вынужденных мигрантов в ЕС.

По характеру протекания кризисных миграционных процессов в рассматриваемых странах возможно выделить следующие их группы<sup>2</sup>:

– Первая группа, включающая страны с высокой (около 50% и выше) долей жителей Сирии и Афганистана среди просящих убежище, большим наплывом вынужденных мигрантов в целом, высокой долей заявлений о предоставлении убежища по сравнению с численностью жителей (более 2%), повышенной долей нелегальных мигрантов (0,2–0,4%) — Болгария, Венгрия.

– Вторая группа — страны, где наблюдается низкая (не более 15%) доля жителей Сирии и Афганистана среди просящих убежище, повышенный наплыв вынужденных мигрантов, незначительная доля заявлений о предоставлении убежища по сравнению с численностью жителей (менее 0,1%), низкая доля нелегальных мигрантов<sup>3</sup> (0,1%) — Польша, Чехия.

– Третья группа включает страны, где с течением кризиса доля жителей Сирии и Афганистана среди просящих убежище увеличилась в разы, приблизившись к 50%, при этом доля заявлений о предоставлении убежища по сравнению с численностью жителей осталась незначительной (менее 0,1%), как и доля нелегальных мигрантов (0,1%) — Латвия, Литва, Словения, Словакия, Хорватия, Эстония, а также Румыния<sup>4</sup>.

Несмотря на различия в миграционной ситуации, большинство новых стран ЕС можно отнести к сторонникам квотной системы: многие согласились на увеличение миграционной нагрузки за счет переселений. Лишь участники Вишеградской группы открыто отстаивали свою позицию по неприятию мигрантов в рамках системы квот. Изначально Румыния также не согласилась участвовать в квотной системе, но уже в конце 2015 г. изменила свое решение (Sebe, 2016, 11–12). В то же время не все страны спешили выполнить свои обязательства: за полтора года Болгария, Хорватия и Вишеградская четверка приняли всего 0–2% от квоты. Однако к ноябрю 2017 г., после завершения двухлетнего периода действия механизма, ситуация улучшилась: Латвия, Литва, Эстония и Словения приняли 41–67% от квот, Румыния — более 17%, Хорватия — более 8%, Болгария — почти 4%, Чехия и Словакия запустили процесс принятия в рамках квотной системы, переселив чуть более десятка человек каждая (European..., 2017).

Не являясь в силу социально-экономического развития наиболее привлекательными для мигрантов странами ЕС, новые члены ЕС располагают специфической миграционной политикой, опытом интеграции мигрантов, общественным мнением. Так, попытки ЕС по размещению в Прибалтийских республиках выходцев из мусульманских стран фактически провалились: прибывшие столкнулись с нищетой и агрессивным отношением (Гладкий, Гладкий, Эйдемиллер, 2017, 53). В результате в странах Вишеградской четверки, Прибалтийских республиках, Болгарии наблюдается переезд прибывших вынужденных мигрантов в более благополучные государства ЕС. При этом Болгария использовала данный механизм избавления от мигрантов и ранее: страна занимает первое место в ЕС по пре-

<sup>2</sup> Группы стран выделены на основе информации Евростата, Правительств рассматриваемых стран и других открытых источников.

<sup>3</sup> Здесь и далее согласно данным Евростата. Режим доступа: [https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/product?code=migr\\_eipre](https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/product?code=migr_eipre).

<sup>4</sup> Румыния изначально, благодаря своему приграничному положению, отличалась повышенной долей жителей Сирии и Афганистана среди просящих убежище.

доставлению гуманитарных статусов и статуса беженца (Арбатова, Кокеев, 2016, 41–42). Достигнутые показатели по квотам свидетельствуют о неэффективности этой меры, а также об использовании новыми странами ЕС как национального, так и наднационального уровня с целью регулирования миграционных потоков.

За исключением системы квот, вызвавшей неоднозначную позицию новых членов ЕС, остальные общеевропейские меры по регулированию миграции нашли в них поддержку. Многие инициативы ЕС поддерживает и Вишеградская четверка, которая активно проводит политику возвращения, настаивает на усилении контроля на внешних границах, оказывает помощь территориям, наиболее пострадавшим от наплыва вынужденных мигрантов, предоставляя специалистов, силовые подразделения, необходимое оборудование, финансовую помощь. В рамках механизмов регулирования миграции за пределами ЕС они осуществляют поддержку через отдельные фонды. В частности, 11 новых стран ЕС внесли 3,1% (European..., 2017) всех средств в фонд Африки на конец 2017 г. (в основном Венгрия, Польша, Словакия и Чехия). Также около 35 млн. евро Вишеградская группа выделила в общеевропейский фонд по регулированию нелегальной миграции.

Вне Вишеградской четверки все новые члены ЕС участвуют в тех или иных общеевропейских инициативах по регулированию миграционной ситуации. За общие действия на уровне ЕС активно выступали приграничные Болгария, Румыния и Хорватия, не входящие в Шенгенскую зону. Так, Болгария поддерживала политику возвращения, осуществляла помощь странам, пострадавшим от притока вынужденных мигрантов. При этом, признавая недостаточную эффективность существующих механизмов, официальные лица Болгарии предлагали в качестве новых решений закрепление возможности пересечения европейских границ только через официальные посты, учреждение специальных центров для беженцев вне ЕС, усиление работы со странами — источниками миграции для дальнейшего возвращения мигрантов на родину (Пресс-релиз Совета, 2018). Финансовую помощь Сирии и Иордании оказывали, например, Эстония, Литва и Румыния. Только Эстония выделила 7 млн. евро в рамках гуманитарной помощи Сирии (Пресс-релиз Правительства, 2018). Собственные силовые подразделения другим членам ЕС направляли Латвия, Литва, Эстония.

На национальном уровне 11 новых членов ЕС также приняли законодательные инициативы и практические меры по регулированию миграционной ситуации. В частности, миграционное законодательство изменили большинство стран, включая Болгарию, Венгрию, Латвию, Литву, Румынию, Чехию. Так, в Болгарии были приняты поправки, касающиеся возможности использования армии на государственной границе (European migration, 2016, 2). Еще одной мерой стала выработка новых или корректировка прежних миграционных стратегий (Польша, Румыния, Чехия), а также разработка планов по регулированию деятельности на государственных границах. Так, Словакия утвердила подобный план на 2015–2018 гг. (National Contact, 2017, 12). Однако эти меры касались не только последствий миграционного кризиса: изменения включали и прочие аспекты миграционной политики стран. Латвия в 2016 г. изменила основные миграционные законы с учетом еще докризисных директив ЕС (Office, 2017, 5–6). На закрытие собственных границ были вынуждены пойти Венгрия и Хорватия, планы по контролю за национальными границами обновили Словакия и Чехия. Во многих странах для охраны границ были привлечены представители силовых ведомств,

включая армию. А Прибалтийские республики пошли на согласованные меры по охране внешних границ (Winslow, 2016, 105).

Таким образом, миграционный кризис в новых странах ЕС выявил существующие противоречия между позициями ряда членов ЕС и общеевропейской политикой. Попытки этих стран высказать свои позиции и скорректировать существующие меры не увенчались успехом: предложения Словакии в рамках «гибкой» солидарности и Эстонии, включающие в качестве основы изменение системы распределения вынужденных мигрантов и решение проблем в странах – источниках миграции, не были приняты. В результате каждая из стран вырабатывает свой набор механизмов борьбы с текущими миграционными проблемами, применяя более приемлемые для себя общеевропейские механизмы и используя меры национального уровня.

\*\*\*\*\*

Политика некоторых европейских стран, направленная на смену неудобных правительств на Ближнем Востоке и в Северной Африке, концепция мультикультурализма, создавшая благоприятные условия для прибытия в ЕС большого числа мигрантов и сохранения их национальной идентичности, привела к закономерно негативным результатам, в том числе к миграционному кризису. Миграция из фактора замещения рабочей силы на рынке труда превратилась в фактор риска для стран ЕС, привела к формированию мусульманских общин, росту преступности и терроризма, увеличила нагрузку на социальные системы стран – членов ЕС. Кризис 2015 г. привел к нарастанию дезинтеграционных процессов, но он также поставил перед странами ЕС вопрос о создании общей миграционной политики.

Эта политика еще не окончательно сформирована: не создана общая система регулирования миграционных потоков и приема беженцев, отсутствует единый механизм реагирования на проблемы нелегальной миграции, нет эффективных способов по выдворению нелегалов, не отлажен централизованный учет мигрантов. До сих пор основным двигателем регулирования миграции остается национальное государство. А в кризисных ситуациях страны – члены ЕС все чаще принимают несогласованные с ЕС меры, исходя из своих интересов, с учетом приоритета региональных подходов. Похоже, что Европа нескольких скоростей продолжит существовать. Этот проект активно поддерживает Э. Макрон. На саммите ЕС 28–29 июня 2018 г. было достигнуто очередное соглашение по миграционной политике и выработке странами ЕС единого подхода, а также увеличению финансирования Турции и стран Северной Африки, созданию центров по приему мигрантов и беженцев и усилению контроля на внешних границах. Лидеры стран ЕС также договорились реформировать Дублинские соглашения о приеме мигрантов. Но, похоже, что миграционный кризис в ЕС уже перешел в политический и продолжает влиять на разногласия не только в рамках ЕС, но спровоцировал политический кризис в Германии. Хотя последние данные EASO свидетельствуют о том, что приток вынужденных мигрантов и беженцев за 9 месяцев 2018 г. снизился на 14% по сравнению с аналогичным периодом 2017 г.

Тем не менее фундамент общей миграционной политики уже заложен, а в «Европейской повестке по миграции» обрисованы ее основные направления: по пограничному контролю, порядку предоставления убежища, обращению с легальными и нелегальными мигрантами (включая их возврат и выдачу), интеграции

усилий ряда стран. «Солидарность необходима для того, чтобы отстоять сплоченность Европы перед лицом безбилетников, которые не хотят участвовать в общей миграционной политике и мало-помалу разрушают структуру Европейского союза» (Вимон, 2017, 16–17). Формирование этой политики — длительный и медленный процесс, так как речь идет о 28 странах с разными подходами.

Несмотря на различия в миграционной ситуации в странах ЕС и России, европейскую практику регулирования внешней миграции можно использовать в России. В первую очередь опыт ЕС подтвердил, что даже стрессовые миграции определяются экономическими факторами: люди стремятся попасть в наиболее экономически благополучные территории, что в России только увеличит существующую нагрузку на столичный регион как самый экономически благополучный. С практической точки зрения формирующаяся практика новых членов ЕС по приему и интеграции мигрантов может быть полезна для РФ, так как ряд российских регионов имеет схожие демографические проблемы, как, например, депопуляция. Актуальным для России является и вопрос прогнозирования кризисных ситуаций, а также меры борьбы с нелегальной миграцией, в том числе совершенствование законодательной базы и практических мер по предотвращению использования российской территории в качестве транзитной для различных типов мигрантов.

### Библиографический список

- Арбатова, Н. К., Кокеева, А. М. (2016). *ЕС перед вызовом миграционного кризиса. Позиция европейских стран*. Москва: ИМЭМО РАН. DOI:10.205442/978-5-9535-0462-1
- Биссон, Л. (2017). Миграционный кризис в ЕС два года спустя. Что дальше? *РСМД*. Режим доступа <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/migratsionnyy-krizis-v-es-dva-goda-spustya-chto-dalshe/>
- Вимон, П. (2017). *Миграция в Европе: преодоление кризиса солидарности*. Режим доступа [http://carnegieendowment.org/files/CP\\_Vimon\\_2017\\_web\\_Rus.pdf](http://carnegieendowment.org/files/CP_Vimon_2017_web_Rus.pdf)
- Войников, В. В. (2017). Европейское пространство свободы, безопасности и правосудия и миграционный кризис в Европе. *Современная Европа*, 2, 43–54. DOI: 10.15211/soveurope220174354
- Гладкий, Ю. Н., Гладкий, И. Ю., Эйдемиллер, К. Ю. (2017). Исламская «диффузия» в странах Балтийского региона: плоды европейского мультикультурализма. *Балтийский регион*, 9 (3), 43–62. DOI: 10.5922/2074-9848-2017-3-3
- Гутник, А. В. (2017). Новые контуры миграционной политики Великобритании. В Квашнин Ю.Д, Тоганова Н.В. (ред.) *Большой Ближний Восток в мировой экономике и политике. Мировое развитие*, 18, 137–144.
- Европейская Комиссия (2017) Совместное заявление для Европейского парламента и Совета. Элементы стратегии ЕС в отношении Сирии. Режим доступа [http://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/ru\\_joint\\_communication\\_syria\\_strategy\\_ru](http://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/ru_joint_communication_syria_strategy_ru)
- Квашнин, Ю. Д., Кузнецов, А. В., Трофимова, О. Е., Четверикова, А. С. (2017). Миграционный кризис в ЕС: национальные ответы на общий вызов. *Мировая экономика и международные отношения*, 1, 97–107. DOI: 10.20542/0131-2227-2017-61-1-97-107.
- Клаус, В., Вейгл, И. (2017). ООО «Переселение народов». Москва: Из-во Института Гайдара.
- Миграционная политика Великобритании после выхода из ЕС. (2016, сентябрь 13). *Angliya.today*, Режим доступа <http://www.angliya.today/immigracija/migracionnaja-politika-velikobritanii-posle-vyuxoda-iz-es>
- Потемкина, О. Ю. (2016). Вишеградская группа и «гибкая солидарность». *Современная Европа*, 6, 43–52. DOI: 10.15211/soveurope620164352

- Потемкина, О. Ю. (2015). «Европейская повестка дня по миграции» — новый поворот в иммиграционной политике ЕС? *Современная Европа*, 4, 28–40. DOI: 10.15211/soveurope420152840
- Пресс-релиз Правительства Эстонии. (2018, 22 января). <https://www.valitsus.ee/en/news/ratas-and-pope-francis-discussed-how-help-people-suffering-conflicts>
- Пресс-релиз Совета министров Республики Болгария. (2018, 9 февраля). Режим доступа <http://www.government.bg/en/Press-center/News/BOYKO-BORISSOV-WITHIN-THE-EU-WE-COULD-FIND-A-PRAGMATIC-SOLUTION-TO-THE-MIGRATION-ISSUE>
- Сейткалиев, Р. М. (2017). Ближневосточные мигранты в Германии. В Квашнин Ю.Д, Тоганова Н.В. (ред.) *Большой Ближний Восток в мировой экономике и политике. Мировое развитие*, 18, 131–136. Москва: ИМЭМО РАН. DOI: 10.20542/978-5-9535-0520-8
- European Commission. (2017). Progress Report on the European Agenda on Migration. Retrieved from [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-4484\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4484_en.htm)
- European migration network. (2016). Annual National Report on Migration and Asylum. Part 2. Bulgaria. Retrieved from [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/03a\\_bulgaria\\_apr\\_part2\\_final\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/03a_bulgaria_apr_part2_final_en.pdf)
- Faure, P., Gavas, M., Knoll, A. (2015). Challenges to a Comprehensive EU Migration and Asylum Policy. Retrieved from <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/10166.pdf>
- Guibernau, M. (2001). *Governing European Diversity*. London: Sage publications.
- Koenig, N. (2017). The EU's External Migration Policy: Towards Win-win-win Partnerships. *Policy Paper*, 190, 1–21. Retrieved from [https://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2017/04/20170406\\_ExternalMigrationPolicy-NKoenig.pdf](https://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2017/04/20170406_ExternalMigrationPolicy-NKoenig.pdf)
- National Contact Point of the European Migration Network for the Slovak Republic. (2017). Annual Report on Migration and Asylum Policies. Slovak Republic 2016. Retrieved from [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/24a\\_apr2016\\_part2\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/24a_apr2016_part2_en.pdf)
- Office of Citizenship and Migration Affairs Republic of Latvia. (2017). Policy report on migration and asylum in Latvia. Reference year 2016. Retrieved from [http://www.emn.lv/wp-content/uploads/APR\\_2016\\_part2\\_LATVIA\\_EN.pdf](http://www.emn.lv/wp-content/uploads/APR_2016_part2_LATVIA_EN.pdf)
- Sebe, M. (2016) *Romania's Stance in the Issue of the Refugees Crisis*. Preliminary Observation. Bucharest: IED.
- Winslow, A. M. (2016). Shifting Immigration Policies in Response to the Syrian Refugee Crisis Across the European Union: A Case Analysis of Germany, Hungary, and Lithuania. *Claremont-UC Undergraduate Research Conference on the European Union*, 9, pp. 99–113. DOI: 10.5642/oruceu.201601.09

Статья поступила в редакцию 24.11.2018  
Статья принята к публикации 17.01.2019

Для цитирования: Трофимова О.Е., Четверикова А.С. Наднациональный формат и национальные особенности миграционной политики стран ЕС. — *Южно-российский журнал социальных наук*. 2019. Т. 20. № 1. С. 6–23.

## **SUPRANATIONAL FORMAT AND NATIONAL SPECIFICS OF THE MIGRATION POLICY OF THE EU COUNTRIES**

**O.E. Trofimova, A.S. Chetverikova**

Olga E. Trofimova. E-mail: [olgatrofimova53@mail.ru](mailto:olgatrofimova53@mail.ru).  
ORCID 0000-0001-8788-5064

Anna S. Chetverikova. E-mail: [chetverikova@imemo.ru](mailto:chetverikova@imemo.ru).  
ORCID 0000-0003-4793-4145

Center of European Relations, Russian Academy of Science, Center of European studies, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, the Russian Academy of Sciences, Profsojuznaja Str.,23, Moscow, 117997, Russia.

*Acknowledgements.* This article is a result of the study supported by Russian Foundation for Basic Research, project № 17-07-00040 “Structural transformation of the integration process in the EU under the influence of globalized migration flows”.

*Abstract.* The article analyzes the specifics of the formation of Pan-European migration policy – a vulnerable point in the process of European integration due to different approaches, systems of values, guiding lines and historical paths in the development of old and new EU member-states. The research is aimed at detecting the specificity of competences in the sphere of migration both in the EU and in its member-states, as well as of the balance between supranational initiatives and national migration policies. Shift from long-term strategic decisions to pursuing short-term goals and saving solidarity and cohesion in the situation of increasing contradictions between the EU countries have become the main priorities in the Pan-European migration policy. A new point in the research is defining the impact the migration challenges exercise on the transformation processes in the sphere of integration in Europe and the shaping crisis of its most important principle of solidarity. The authors analyze the specificity of different approaches to the problems of migration and conclude that the coordination of the main directions of European migration policy can smooth out the situation with the enforced refugees and will lessen the risks of the EU disintegration. Basically an economic factor, migration has developed into political and became the challenge for the EU because of the involvement of a great number of European countries and the specificity of the present flows of refugees who are mainly the Muslims, and it is a threat to national identity of the European states. The analysis of the supranational and national formats of the attitude to migrants has shown that current policy is characterized by general transition from the restrictive to the selective policy and to illegal migration control; at the same time, the regional approach has gained priority while the state remains the the main instrument of migration control.

*Keywords:* supranational format, migration policy, solidarity principle, migration crisis, migrants' integration, identity.

DOI: 10.31429/26190567-20-1-6-23

## References

- Arbatova, N. K., Kokeev, A. M. (Eds.). (2016). *ES pered vyzovom migratsionnogo krizisa. Pozicija evropejskikh stran* [The EU in the Face of the Migration Crisis. Positions of European Countries]. Moscow: IMEMO. DOI:10.205442/978-5-9535-0462-1
- Bisson, L. (2017). *Migratsionnyj krizis v ES dva goda spustia. Chto dal'she?* [Migration Crisis in the EU Two Years Later. What Next?]. Retrieved from <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/migratsionnyy-krizis-v-es-dva-goda-spustya-chto-dalshe/>
- European Commission. (2017). Joint Communication for the European Parliament and the Council. Elements of the EU Strategy for Syria. Retrieved from [http://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/ru\\_joint\\_communication\\_syria\\_strategy\\_ru](http://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/ru_joint_communication_syria_strategy_ru)
- European Commission. (2017). Progress report on the European Agenda on Migration. Retrieved from [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-4484\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4484_en.htm)
- European migration network. (2016). Annual national report on Migration and Asylum. Part 2. Bulgaria. Retrieved from [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/03a\\_bulgaria\\_apr\\_part2\\_final\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/03a_bulgaria_apr_part2_final_en.pdf)
- Faure, P., Gavas, M., Knoll, A. (2015). Challenges to a Comprehensive EU Migration and Asylum Policy. Retrieved from <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/10166.pdf>
- Gladkij, Ju. N., Gladkij, I. Ju., Jejdemiller, K. Ju. (2017). Islamskaia “diffuziia” v stranakh Baltijskogo regiona: plody evropejskogo mul'tikul'turalizma [Islamic Diffusion in the Baltics: the Fruit of



- European Multiculturalism]. *Baltijskij region* [Baltic Region], 9 (3), 43–62. DOI: 10.5922/2074-9848-2017-3-3
- Guibernau, M. (2001). *Governing European Diversity*. London: Sage publications.
- Gutnik, A.V. (2017). Novye kontury migratsionnoi politiki Velikobritanii [New contours of migration policy in the UK]. In: Kvashnin Ju.D, Toganova N.V. (Eds.) *Bol'shoi Blizhnii Vostok v mirovoi ekonomike i politike. Mirovoe razvitie. Vypusk 18* [The Greater Middle East in World Economy and International Relations (Global Development, iss. 18)] (137–144). Moscow, IMEMO. DOI: 10.20542/978-5-9535-0520-8
- Klaus, V., Veigl, I. (2017). *OOO "Pereselenie narodov"* [OOO Migration of Nations]. Moskva: Iz-vo Instituta Gaidara.
- Koenig, N. (2017). The EU's External Migration Policy: towards win-win-win partnerships. *Policy Paper*, 190, 1–21. Retrieved from [https://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2017/04/20170406\\_ExternalMigrationPolicy-NKoenig.pdf](https://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2017/04/20170406_ExternalMigrationPolicy-NKoenig.pdf)
- Kvashnin, Yu., D., Kuznetsov, A., V., Trofimova, O., E., Chetverikova, A. S. (2017). Migracionnyy krizis v ES: nacional'nye otvety na obshchii vyzov [The European Migrant Crisis: Common Challenge and National Responses]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya* [World Economy and International Relations], 1, 97–107. DOI: 10.20542/0131-2227-2017-61-1-97-107
- Migratsionnaia politika Velikobritanii posle vykhoda iz ES [Migration Policy of the UK after Brexit]. (2016, September 13). *Angliya.today* [England Today], Retrieved from <http://www.angliya.today/immigracija/migracionnaja-politika-velikobritanii-posle-vyxoda-iz-es>
- National Contact Point of the European Migration Network for the Slovak Republic. (2017). Annual Report on Migration and Asylum Policies. Slovak Republic 2016. Retrieved from [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/24a\\_apr2016\\_part2\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/24a_apr2016_part2_en.pdf)
- Office of Citizenship and Migration Affairs Republic of Latvia. (2017). Policy Report on Migration and Asylum in Latvia. Reference year 2016. Retrieved from [http://www.emn.lv/wp-content/uploads/APR\\_2016\\_part2\\_LATVIA\\_EN.pdf](http://www.emn.lv/wp-content/uploads/APR_2016_part2_LATVIA_EN.pdf)
- Potemkina, O. Yu. (2015). "Evropeiskaia povestka dnia po migratsii" — novy povorot v immigratsionnoi politike ES?" [The European Agenda for Migration — a New Turn in the EU Immigration Policy]. *Sovremennaja Evropa* [Contemporary Europe], 4, 28–40. DOI: 10.15211/soveurope420152840
- Potemkina, O. Yu. (2016). Vyshegradskaia gruppa i "gibkaia solidarnost'" [Visegrad Group and "Flexible Solidarity"]. *Sovremennaja Evropa* [Contemporary Europe], 6, 43–52. DOI: 10.15211/soveurope620164352
- Press-reliz Pravitel'stva Jestonii [Press-release of the Government of Estonia]. (2018, 22 January). Retrieved from <https://www.valitsus.ee/en/news/ratas-and-pope-francis-discussed-how-help-people-suffering-conflicts>
- Press-reliz Soveta ministrov Respubliki Bolgarija [Press Release of the Council of Ministers of the Republic of Bulgaria] (2018, 9 February). Retrieved from <http://www.government.bg/en/Press-center/News/BOYKO-BORISSOV-WITHIN-THE-EU-WE-COULD-FIND-A-PRAGMATIC-SOLUTION-TO-THE-MIGRATION-ISSUE>
- Sebe, M. (2016) *Romania's Stance in the Issue of the Refugees crisis. Preliminary Observation*. Bucharest: IED.
- Seytkaliev, R.M. (2017). Blizhnevostochnye migranty v Germanii [Migrants from Middle East in Germany]. In Kvashnin Ju. D, Toganova N.V. (Eds.) *Bol'shoj Blizhnij Vostok v mirovoj jekonomike i politike. Mirovoe razvitie. Vypusk 18* [The Greater Middle East in World Economy and International Relations (Global Development, iss. 18)] (131–136). Moscow: IMEMO. DOI: 10.20542/978-5-9535-0520-8
- Vimon, P. (2017). Migracija v Evrope: preodolenie krizisa solidarnosti. [Migration in Europe: Overcoming the Solidarity Crisis]. Retrieved from [http://carnegieendowment.org/files/CP\\_Vimon\\_2017\\_web\\_Rus.pdf](http://carnegieendowment.org/files/CP_Vimon_2017_web_Rus.pdf)

- Voynikov, V. V. (2017). Evropeiskoe prostranstvo svobody, bezopasnosti i pravosudiia i migratsionnyi krizis v Evrope [The European Area of Freedom, Security and Justice and Europe's Migration Crisis]. *Sovremennaja Evropa* [Contemporary Europe], 2, 43–54. DOI: 10.15211/soveurope220174354
- Winslow, A. M. (2016). Shifting Immigration Policies in Response to the Syrian Refugee Crisis Across the European Union: A Case Analysis of Germany, Hungary, and Lithuania. *Claremont-UC Undergraduate Research Conference on the European Union*, 9, 99–113. DOI: 10.5642/urceu.201601.09

Received 24.11.2018

Accepted 17.01.2019

*For citation:* Trofimova O.E., Chetverikova A.S. Supranational Format and National Specifics of the Migration Policy of the EU Countries. — *South-Russian Journal of Social Sciences*. 2019. Vol. 20. No. 1. Pp. 6-23.

© 2018 by the author(s). This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).