

НАСЛІДКИ СУЧАСНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

CONSEQUENCES OF THE MODERN MIGRATION POLICY OF THE EUROPEAN UNION

Вікторія Філіппова¹, Іван Лопушинський², Руслан Плющ³

*Херсонський національний технічний університет
(Бериславське шосе, 24, м. Херсон, Україна, 73008)*

Viktoriia Filippova, Ivan Lopushynskiy, Ruslan Plushch

*Kherson National Technical University
(24, Berislavske shose, Kherson, Ukraine, 73008)*

Отримано: 13.12.2021. Затверджено: 22.02.2022

АНОТАЦІЯ

У статті аналізується стан державного регулювання міграційних процесів, а також наслідків, що виникли в результаті реалізації сучасної міграційної політики. В процесі дослідження доведено, що світові події, які відбуваються сьогодні, актуалізували ряд основних міграційних проблем в ЄС. Так, COVID-19 сприяє історичній зупинці глобальної мобільності, посилює нерівність серед населення іммігрантського походження та в силу існуючих обставин послабляє їх державну підтримку. Поряд з цим, стійкі кризи біженців стали привертати менше уваги, що пов'язано як соціально-політичним так і з фінансовим становищем всередині ЄС. На додаток до цього мігранти, які опинилися у скрутному становищі через пандемію COVID-19, почали чинити тиск на приймаючі країни та країни транзиту. Через падіння уряду в Афганістані сьогодні відбувається масова міграція афганців, диверсифікація міграційних потоків, а також «озброєння» міграції з геополітичною метою. Важливим в межах міграційної політики сьогодні є налагодження діалогу та партнерства з країнами походження та транзиту на основі солідарності та спільної відповідальності, причому глобальний підхід до міграції та мобільності слід розглядати як найважливішу основу для процесів міграційної політики ЄС, її комплементарної зовнішньої політики та співпраці з метою розвитку. Останніми роками було вжито ряд рішучих

¹ доктор наук з державного управління, професор; orcid 0000-0002-8476-3341; e-mail: filippova_vd@ukr.net

² доктор наук з державного управління, професор, Заслужений працівник освіти України; orcid 0000-0002-7460-7476; e-mail: doctordumetaua@meta.ua

³ доктор наук з державного управління, доцент; orcid 0000-0003-1135-1482; e-mail: r.plushch@gmail.com

заходів у зв'язку з міграційним тиском, утім необхідно активізувати спільні зусилля щодо створення ефективної, гуманітарної та безпечної європейської міграційної політики. Уряди, приватний сектор, громадянське суспільство, а також місцева влада та регіональні організації повинні взяти на себе зобов'язання максимально використати позитивні сторони міграції та знизити негативні наслідки непродуманих рішень реалізації міграційної політики.

Ключові слова: міграційна політика; демократичні процеси; Європейській Союз.

ABSTRACT

The article analyzes the state of state regulation of migration processes, as well as the consequences resulting from the implementation of modern migration policy. In the course of the research it is proved that the world events taking place today have actualized a number of main migration problems in the EU. COVID-19, for example, contributes to a historic halt in global mobility, increases inequalities among populations of immigrant origin and, due to existing circumstances, weakens state support for them. At the same time, persistent refugee crises have attracted less attention, due to both the socio-political and financial situation within the EU. On top of this, migrants stranded by the COVID-19 pandemic have begun to put pressure on host and transit countries. Because of the fall of the government in Afghanistan, there is now a mass migration of Afghans, the diversification of migration flows, and the «weaponization» of migration for geopolitical purposes. Important in migration policy today is the establishment of dialogue and partnership with countries of origin and transit on the basis of solidarity and shared responsibility, with a global approach to migration and mobility to be seen as an essential basis for EU migration policy processes, its complementary foreign policy and development cooperation. A number of decisive measures have been taken in recent years in response to migration pressures, but a concerted effort to create an effective, humane and safe European migration policy must be intensified. Governments, the private sector, civil society, as well as local authorities and regional organizations must commit themselves to maximizing the positive aspects of migration and reducing the negative consequences of ill-conceived migration policy implementation decisions.

Key words: migration policy; democratic processes; European Union.

I. ВСТУП

Міграція є і, ймовірно, залишиться однією з найважливіших політичних проблем світу в ХХІ столітті. Сьогодні країни Європи піддаються критиці через відсутність лідерства та узгодженої та скоординованої політики перед кризою біженців та за недостатньо продумані механізми реагування, всі з яких серйозно обмежують своєчасні рішення та ефективну реалізацію міграційної політики. Короткострокові підходи не змогли вирішити довгостроковий характер проблеми міграції та біженців. На думку вчених, існує три фундаментальні структурні причини нездатності забезпечити комплексний та ефективний підхід Європи до кризи біженців: система паралельних компетенцій, яка дає змогу державам-членам проводити

власну політику поряд з політикою ЄС; співіснування занадто великої кількості акторів, які хочуть висловитися в політиці і які походять із дуже різних сфер політики з різними, якщо не суперечливими інтересами; і фрагментарні, а в деяких випадках комплексні, інструменти фінансування, що блокуються. Є низка кроків, які європейська спільнота може зробити для подолання цих обмежень, зокрема шляхом призначення старшого політичного радника для налагодження мостів між зовнішнім і внутрішнім виміром міграційної політики та політики надання притулку в системі Євроспільноти, а також між інституціями Європейського Союзу й іншими зацікавленими державами¹.

З точки зору сьогодення, міграційна політика являє собою цілеспрямовану діяльність державних органів, міжнародних організацій і громадських об'єднань у сфері регулювання міграційних процесів та міграційних відносин. У плані глобальних міграційних потоків національні держави взаємодіють одна з одною, акцентуючи взаємозв'язки різного рівня. Посилення соціального і безпекового напруження в соціумі, інтенсифікація процесів міжнародної міграції, актуалізують питання дослідження особливостей реалізації міграційної політики і міграційних проблем у цілому. Питаннями міграції, правовими аспектами регулювання міграційних процесів, міграційною політикою в різні часи розглядали Х. Нейссер (H. Neisser)², О. Старк (O. Stark) і Ю.К. Ван (Y.Q. Wang)³, К. Теохарідес (C. Theoharides)⁴ та низка інших вчених. Зокрема, С. Гоболт (S. Hobolt) у своєму науковому дослідженні зазначає, що в зв'язку з так званою «кризою біженців» і референдумом щодо Brexit, міграція всередині країн почала активно обговорюватися⁵. Ж.-П. Чаузи (J.-P. Chauzy) і Г. Аппаве (G. Appave) наголошують, що публічні дебати з питань міграції сьогодні стають все більш важливими, і, можливо, висвітлення питань міграційної

¹ Faure R., Gavas M., Knoll A. (2015). Challenges to a comprehensive EU migration and asylum policy. Maastricht: ECDPM. London: Overseas Development Institute. URL: <https://ecdpm.org/publications/challenges-comprehensive-eu-migration-asylum-policy/>

² Neisser H. (2016). European migration policy. In: *Africa and Fortress Europe* (pp. 155-174). Routledge.

³ Stark O., Wang Y.Q. (2002). Migration dynamics. *Economics Letters*. Vol. 76(2). pp. 159-164. [https://doi.org/10.1016/S0165-1765\(02\)00042-3](https://doi.org/10.1016/S0165-1765(02)00042-3)

⁴ Theoharides C. (2020). The unintended consequences of migration policy on origin-country labor market decisions. *Journal of Development Economics*. Vol. 142, art. 102271. doi: 10.1016/j.jdeveco.2018.07.012

⁵ Hobolt S.B. (2016). The Brexit vote: A divided nation, a divided continent. *Journal of European Public Policy*. Vol. 23(9). pp. 1259-1277. doi: 10.1080/13501763.2016.1225785

політики чинить значний вплив на громадськість, впливає на ставлення до процесів міграції та подальший вплив на неї¹. Б. Буршер (B. Burscher), Дж. Шпанже (J. Spanje) і Ч. Х. Врізе (C.H. Vreese) наполягають на тому, що висвітлення питань, пов'язаних з міграційною політикою і процесами міграції, знання про їх вплив на сприйняття та ставлення громадян, можуть бути важливими для розуміння змін міграційної політики всередині різних держав і в глобальному суспільстві в цілому².

Зосередившись на випадку Канади, А. Марклін (A. Macklin) обговорює побудову ідеї «істотного» руху, досліджуючи його виробництво, перегляд і репрезентативність. Автором виділено три типи основних рухів: економічний, правовий і політичний. Перша категорія вписується в обмежувальну тенденцію, розширюючи права на в'їзд робітників з-за кордону, сезонним сільськогосподарським робітникам і деяким іноземним студентам, але не біженцям чи особам, які шукають притулку загалом. Остання категорія надає можливість заперечення, що підтверджується розширенням значення сім'ї у Канаді³. Також С. Рехаг та інші (S. Rehaag et al.) проводять історичну паралель із попереднім використанням урядами міграційних криз для формування міграційного законодавства⁴.

Д. Фкоста та Л. Брумат (D. Acosta, L. Brumat) описують концепцію «права на міграцію», яка характеризує підхід Південної Америки до міграції у XXI сторіччі⁵.

Г. Девіс (G. Davies) ставить питання, чи привела пандемія до нового етапу в законодавстві ЄС, в якому національні страхи стали більш законним виправданням для обмеження пересування, або ж пандемія розглядатиметься як настільки виняткова, що виходить за межі закону і, отже, не є прецедентом. Він пояснює, що, запроваджуючи

¹ Chauzy J.-P., Appave G. (2014). Communicating effectively about migration. In G. Dell'Orto & V. Birchfield (Eds.), *Reporting at the Southern borders: Journalism and public debates on immigration in the US and the EU*. New York: Routledge.

² Burscher B., van Spanje J., de Vreese C.H. (2015). Owning the issues of crime and immigration: The relation between immigration and crime news and anti-immigrant voting in 11 countries. *Electoral Studies*. Vol. 38. pp. 59–69. doi: 10.1016/j.electstud.2015.03.001

³ Macklin A. (2022). (In) essential bordering: Canada, COVID, and mobility. *Migration and Pandemics*. Cham, Springer.

⁴ Rehaag S., Song J., Toope A. (2020). Never letting a good crisis go to waste: Canadian interdiction of asylum seekers. *Frontiers in Human Dynamics*. No. 2. p. 4.

⁵ Acosta D., Brumat L. (2020). Political and legal responses to human mobility in South America in the context of the Covid-19 crisis. More fuel for the fire? *Frontiers in Human Dynamics*. No. 2. p. 12.

прикордонні обмеження під час пандемії, уряди країн-членів ЄС наслідували не лише наукові поради, а й громадську думку, всупереч тому, що загалом допускає законодавство ЄС. Дослідник зазначає, що такий підхід можна розглядати як поразку права ЄС у його традиційному розумінні та як триумф місцевих переваг символічної безпеки та закритості над науковими стандартами та законом¹.

II. МЕТА І МЕТОДОЛОГІЯ

Мета цієї статті – зробити внесок у науковий дискурс шляхом теоретичного аналізу поглядів на специфіку державного регулювання міграційних процесів, а також наслідків, що виникли в результаті реалізації сучасної міграційної політики. Весь процес дослідження супроводжувався використанням логічних прийомів (аналіз, синтез, індукція, дедукція, абстракція, узагальнення), які сприяли уточненню і формулюванню ряду наукових положень. Методологічною основою дослідження став також метод аксіоматики, методи системного та контент-аналізу сучасного стану реалізації міграційної політики на наднаціональному та національному рівнях, а також вивчення та узагальнення наукових праць вчених, що стосуються досліджуваного питання.

III. ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Упродовж останніх років дослідники проводили систематичне порівняння міграційної політики, створюючи набори індикаторів/індексів політики на наднаціональному і національному рівнях. Такі показники призначені для аналізу відмінностей і тенденцій у міграційній політиці, а також для оцінки детермінант та ефектів політики в межах всебічного міжнародного співробітництва з питань, пов'язаних з міграцією.

Основу для такого співробітництва було закладено Організацією Об'єднаних Націй (ООН), у рамках двох Діалогів на високому рівні з питання міжнародної міграції та розвитку. Перша в історії пленарна сесія Генеральної Асамблеї ООН з питань міграції відбулася 2006 року у Нью-Йорку та була присвячена способам максимізації

¹ Davies G. (2020). Does evidence-based EU law survive the covid-19 pandemic? Considering the status in EU law of lockdown measures which affect free movement. *Frontiers in Human Dynamics*. No. 3.

вигід міграції для розвитку та зменшення різноманітних труднощів¹. Продовжуючи таку політику, у 2013 році Генеральна Асамблея ООН провела другий Діалог високого рівня з питань міжнародної міграції та прав людини², який став важливим кроком у просуванні міжнародної співпраці з питань міграції під егідою ООН. Обговорення, що розпочалися в рамках цих діалогів, зрештою, призвели до проведення Саміту ООН з питань біженців та мігрантів у 2016 році³, на якому учасниками пленарного засідання високого рівня Генеральної Асамблеї ООН одностайно було прийнято історичну Нью-Йоркську декларацію, яка включає низку зобов'язань щодо поліпшення становища біженців та мігрантів, а також компоненти, необхідні для досягнення Глобального договору про біженців⁴. Глобальний договір про біженців став основою для більш передбачуваного та рівноправного поділу відповідальності, визнаючи, що стійке вирішення проблем біженців не може бути досягнуто без міжнародного співробітництва. Цей Договір дав можливість отримати урядам, міжнародним організаціям та іншим зацікавленим сторонам план, який дозволив задекларувати гарантії, що приймаюча країна отримує необхідну підтримку і що біженці зможуть згодом вести повноцінне продуктивне життя. Отже, ключові цілі Договору полягають у: зниженні тиску на приймаючі країни; підвищенні самозабезпеченості біженців; розширенні доступу до сторонніх рішень; дотримання умов у країнах походження для безпечного та гідного повернення в майбутньому.

Нарешті, після тривалих дискусій і ряду міжурядових переговорів, було укладено і прийнято Глобальний договір про безпечну, впорядковану та легальну міграцію (A/RES/73/195) (Глобальний договір)⁵, який став першою міжурядовою угодою, підготовленою під егідою ООН, яка широко зачіпає всі аспекти міжнародної міграції.

¹ High-level Dialogue on International Migration and Development United Nations General Assembly (14-15 September 2006). URL: <https://www.un.org/migration/index.html>

² High-level Dialogue on International Migration and Development: "Making Migration Work": High-level meetings of the 68th Session of the General Assembly 3-4 October 2013. URL: <https://www.un.org/en/ga/68/meetings/migration/>

³ The New York Declaration for Refugees and Migrants. URL: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/NewYorkDeclaration.aspx>

⁴ Report of the United Nations High Commissioner for Refugees. URL: https://www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf

⁵ Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migrations: Resolution adopted by the General Assembly on 19 December 2018. URL: <https://www.unhcr.org/ru/A/RES/73/195>

Згадуваний договір ґрунтується на міжнародному праві в галузі прав людини та підтверджує обов'язок держав дотримуватися, захищати та здійснювати всі права мігрантів з точки зору прав людини. При цьому, Глобальний договір спирається на положення Загальної декларації прав людини та кожного з дев'яти основних міжнародних договорів у галузі прав людини, а також містить Керівний принцип прав людини. Разом з тим, Глобальний договір визначає 23 цілі для дій держав, що підкріплено конкретними зобов'язаннями, спрямованими на усунення труднощів, які пов'язані з процесами сучасної міграції. Зобов'язання та дії, перелічені у Глобальному договорі, можна розглядати як керівництво для держав у виконанні їхніх правозахисних зобов'язань при розробці заходів управління міграцією з метою скорочення ризику та факторів уразливості, з якими мігранти стикаються на різних етапах міграції, а також для створення сприятливих умов, які б розширювали права та можливості всіх мігрантів стати активними членами суспільства.

Утім, як було сказано на початку, останнім часом Європейський Союз часто критикують за відсутність узгодженої і скоординованої міграційної політики, а також за погано розроблені механізми реагування, які обмежують ефективну реалізацію міграційної політики. Так, на думку Е. Лоллетт (E. Collett), існує дві основні причини неспроможності механізмів розробки, узгодження та реалізації міграційної політики ЄС: по-перше, співіснування занадто великої кількості акторів, які хочуть висловитися в політиці і які походять з дуже різнобічних сфер політики з різними, якщо не суперечливими, інтересами; по-друге, відсутність спільного підходу в Комісії та ЄСВД, що призводить до неузгоджених відповідей на реакції з боку політики¹.

У широкому сенсі європейська міграційна політика – це регулювання та управління транскордонними переміщеннями до та всередині ЄС. Часто ставлять під сумнів, чи існує – крім національної міграційної політики – взагалі така політика на рівні ЄС. Однак, виходячи з проведеного аналізу, можна стверджувати, європейська міграційна політика точно існує, утім з самого початку ця політика поділяється на три сфери політики, що призводить до структурних

¹ Collett E. (2015). The development of EU policy on immigration and asylum. Rethinking coordination and leadership. *Policy Brief Issue*. No. 8.

та інституційних недоліків, які можуть перешкоджати ефективним і стійким політичним діям¹.

1. Політика мобільності стосується вільного пересування громадян ЄС в межах ЄС. Створена на основі логіки внутрішнього ринку, вона також зачіпає політичну сферу юстиції та внутрішніх справ, а також логіку основних прав. Тут вирішальним фактором стало розширення ЄС, у якому зараз близько 505 мільйонів потенційно вільних громадян. Основний принцип: усі громадяни ЄС можуть вільно пересуватися лише з деякими обмеженнями.

2. Міграційна політика стосується транскордонного переміщення громадян третіх країн до та всередині ЄС. Це традиційно включалося в сферу внутрішніх справ, але дедалі більше збігаються з іншими сферами політики ЄС (наприклад, трудові та соціальні питання). Тут ключовим фактором є розвиток Шенгенської зони без систематичного внутрішнього прикордонного контролю та гармонізації зовнішнього прикордонного контролю. Основне правило таке: кожна держава-член контролює свої спільні кордони відповідно до загальних стандартів, але в основному за власний кошт.

3. Політика надання притулку також є частиною сфери внутрішніх справ. Фундаментальним розвитком стало наближення до загальних стандартів. Основний принцип полягає в тому, що держава-член першого в'їзду несе відповідальність за клопотання про надання притулку, подані після незаконного в'їзду, лише за дуже нечисленними винятками. Цей так званий Дублінський принцип є найбільш суперечливим правилом загальної системи надання притулку. І в Шенгенській угоді, і в Дублінському принципі існує сильна асиметрія в географічному відношенні, оскільки важливим є питання чи має країна відкритий зовнішній кордон чи ні².

Г. Генрі (G. Henry) і Ф. Пастор (F. Pastore) наголошують, що ці передумови радикально змінилися за останні кілька років. Через економічну кризу східне розширення малобільший міграційний вплив, ніж очікувалося. Крім того, перехідний період і конфлікти у Північній Африці та на Близькому Сході посилюють міграційний тиск і знизили

¹ Pastore F. (2014). Towards a European Immigration Policy? Presentation at the Population Europe Event: The Stranger Among Us. *Immigration Policies and Social Cohesion in Europe*. Rome, 30 October.

² Zuanna G.D., Hein C., Pastore F. (2015). Migration and political challenges in times of crisis in the EU. *Policy Brief*. No. 09. URL: <https://population-europe.eu/research/policy-briefs/pitfalls-european-migration-policy>

ефективність зовнішнього контролю над міграцією. Можна також спостерігати розширення нерегулярних змішаних міграційних потоків людей з-за меж ЄС, які переїжджають з різних причин, але мають однакові маршрути або способи подорожі (наприклад, економічні мігранти та біженці). Іншим фактором є асиметричний вплив кризи євро, яка вражає країни дуже по-різному. У південних штатах це зменшує здатність стабілізувати потоки нерегулярної міграції та забезпечити ефективну інтеграцію на ринок праці, що збільшує стимули для мігрантів до переїзду в інші країни-члени, відомі як «вторинне переміщення». Поляризація між основними країнами та країнами, розташованими вздовж відкритих зовнішніх кордонів, разом із деструктуризацією європейського сусідства підірвали самі основи співпраці та солідарності у сфері європейської міграційної політики та призвели в певному сенсі до її провалу¹.

Що мається на увазі під провалом політики? В аналітичному сенсі можна сказати, що провал політики відбувається тоді, коли політика не досягає своїх заявлених цілей. Однак це означає, що оцінка політики повинна ґрунтуватися на точності та відкритості цілей політики, але політики та чиновники можуть неохоче заявляти про свої справжні цілі, побоюючись викликати протистояння. Це змушує ставити під сумнів показові цілі та відшукувати приховані плани. У будь-якому випадку, успіх або провал політики зазвичай не є абсолютним: політика може досягати деяких, але не всіх своїх цілей, або мати непередбачені наслідки. Дехто може сказати, що неефективна міграційна політика насправді призводить до створення більш відкритих та інклюзивних суспільств².

При цьому варто зазначити, що провал політики стане очевидним лише через значний період часу. Це вказує на те, що міграційна політика може зазнати невдачі, якщо вона заснована на короткостроковому погляді на міграційний процес. Також, виявляється, що чинники, властиві досвіду міграції, можуть призвести до результатів, які не очікувалися і які учасники не хотіли. Необхідно аналізувати міграційний процес як довгостроковий процес зі своєю власною динамікою, починаючи від міграційного рішення в країні походження

¹ Henry G., Pastore F. (2014). The Governance of Migration, Mobility and Asylum in the EU: A Contentious Laboratory. *Imagining Europe: Towards a More United and Effective EU*. IAI Research Papers.

² Castles S. (2004). Why migration policies fail. *Ethnic and racial studies*. Vol. 27(2). pp. 205-227.

і аж до поселення, формування громади та народження нових поколінь у країні імміграції.

Отже, важливо розуміти більшу частину сучасної міграції (і особливо ті потоки, які дехто розглядає як «міграційну кризу») як невід'ємний аспект відносин країн на нинішньому етапі глобалізації. Політика в цій сфері приречена на провал, якщо вона не усуне причини як економічної, так і вимушеної міграції в сучасних моделях глобальної нерівності. Глобалізація має притаманну суперечність, що створює як розриви, так і засоби їх подолання. Транснаціональні мережі у всіх їх проявах підривають міграційний контроль, якщо він базується на національній логіці та відокремлений від основної політики допомоги, торгівлі, розвитку та управління. Приклад ЄС показав, що навіть найрозвиненішому наднаціональному органу ще потрібно пройти довгий шлях у подоланні цієї національної логіки контролю.

Таке розуміння міграційного процесу та значення транснаціональних чинників має бути пов'язане з аналізом того, як відбувається формування міграційної політики в державах і наднаціональних органах. Це включає вивчення інтересів і способу їх формулювання, а також того, як функціонує політична система. Багато невдач політики або ненавмисні наслідки політики пояснюються саме так. Крім того, міграційні процеси носять довгостроковий характер, тоді як цикл політики є по суті короткостроковим і часто визначається тривалістю виборчих періодів. І тут приклад Європейського Союзу продемонстрував труднощі досягнення всеосяжної політики щодо усунення докорінних причин міграції, з огляду на різні політичні цілі різних генеральних директоратів, а також урядів різних держав-членів та їхніх окремих міністерств. Політичні аналітики придумали фрази «спільне вироблення політики» або «вседержавні підходи», щоб охарактеризувати цю проблему. Зрозуміло, що цього ще не досягнуто навіть у кожній державі, а тому досягнути на наднаціональному рівні виявляється ще складнішим¹. Але все ж таки ми поділяємо думку експертів, які вважають, що потоками міграції можна і треба керувати, їх не слід блокувати, оскільки явище міграції в окремих випадках може приносити користь як країнам, що приймають мігрантів, так і країнам їх походження.

¹ Там само.

Проведений аналіз довів, що події, що відбуваються сьогодні, актуалізували низку основних міграційних проблем 2020–2021 років. Експерти визначають, що основними є те, що: COVID-19 сприяє історичній зупинці глобальної мобільності, пандемія коронавірусу посилила нерівність серед населення іммігрантського походження та послабила їх державну підтримку, на доданок до цього стійкі кризи біженців стали привертати менше уваги; мігранти, які опинилися у скрутному становищі через пандемію COVID-19, почали чинити тиск на приймаючі країни та країни транзиту; через падіння уряду в Афганістані сьогодні відбувається масова міграція афганців, диверсифікація міграційних потоків; почалося «озброєння» міграції з геополітичною метою; незвичайно екстремальні погодні умови та стихійні лиха спровокували масову ротацію населення всередині країн тощо¹.

Отже, міграція, як ми бачимо, також пов'язана з питаннями геополітики, але на «периферії» Європи в 2021 році країни зробили нові кроки, щоб використати управління міграційними потоками як інструмент для досягнення ширших цілей. Зокрема, напруженість у відносинах між ЄС та Білоруссю (і, певною мірою, Росією) загострилася після того, як офіційні особи ЄС наклали санкції на уряд Лукашенка за відхилення травневого рейсу, на якому перебував білоруський дисидент. У наступні місяці тисячі мігрантів намагалися незаконно перебратися з Білорусі до Польщі, Литви та Латвії. Держсекретар США Ентоні Блінкен та інші розкритикували це як спробу білоруського уряду «використовувати міграцію як зброю». Більшість цих мігрантів з Іраку, Афганістану чи інших країн приїхали до Мінська з Іраку і за неофіційними даними, саме білоруська влада допомогла їм дістатися до кордону з ЄС. У відповідь на це Польщі побудувала загорожу із колючого дроту вздовж кордону, направила війська для його захисту та розпочала будівництво 18-футової (5,5-метрової) стіни². Поряд з цим, на іншому кінці континенту марокканські офіційні особи дозволили 12 000 мігрантів перетнути територію іспанського анклаву Сеута в явній помсті за пропозицію Іспанії медичної допомоги лідеру Фронту Полісаріо.

¹ Top 10 Migration Issues of 2020. URL: <https://www.migrationpolicy.org/programs/migration-information-source/top-10-migration-issues-2020>

² Top 10 Migration Issues of 2021. URL: https://www.migrationpolicy.org/programs/migration-information-source/top-10-migration-issues-2021#10_remittances

Зрозуміло, що відносини вздовж прикордонних міст і раніше були непростими, але вони ще більше погіршилися на тлі економічних проблем, що з'явилися внаслідок пандемії COVID-19. Зазвичай такі епізоди були безпрецедентними, і найбільш явно вони виявилися в 2020 році, коли Туреччина спрямувала тисячі мігрантів до грецького кордону в ході конфлікту з лідерами ЄС з приводу раніше існуючої міграційної угоди та військових операцій у Сирії. У певному сенсі ці дії ознаменували собою нову еру в міжнародних відносинах: у міру того, як ЄС та інші важливі країни призначення мігрантів залучають периферійні країни для управління потоками з акцентом на екстерналізацію, виявляються і нові важелі впливу¹.

Таким чином, 2021 рік став ще одним складним роком для міграційної політики ЄС. Пандемія COVID-19 спровокувала найгіршу глобальну кризу з кінця Другої світової війни. Це спричинило глибокі соціальні, економічні та політичні зриви в усіх суспільствах у всьому світі, міграція не стала винятком. Пандемія перекрила шляхи пересування мігрантів, які застрягли, знищила робочі місця та доходи, скоротила грошові перекази та призвела до бідності мільйонів мігрантів і вразливих верств населення, утім, це не поклато край міграції. Подальший розвиток пандемії визначатиме введення або зняття обмежень мобільності, спричинить або перешкоджатиме міграційним рухам, дасть змогу економікам відновитися або підштовхнути їх до подальшої рецесії. Все це значною мірою вплине на розміри та напрями формальних та неформальних міграційних потоків у 2022 році².

Разом з тим, подолання COVID-19 та економічний підйом після нього може ще більше стимулювати офіційну та неформальну міграцію до ЄС, створюючи низку додаткових можливостей для новоприбулих іммігрантів, ніж для постійної робочої сили. Така тенденція, ймовірно, буде супроводжуватися посиленням еміграційного тиску в країнах з низьким і середнім рівнем доходу та посиленням попиту на імміграцію в країнах з високим рівнем доходу.

Отже, можна зробити припущення, що складні ситуації, які можна віднести до сфери міграційної політики ЄС, стануть частішими в майбутньому і тут спроможність ЄС вирішувати такі проблеми

¹ Там само.

² ICMPP Migration Outlook 2021. URL: https://www.icmpd.org/file/download/50542/file/ICMPD_Migration_Outlook_2021_final.pdf

за допомогою відповідних форм міжінституційної та міжсекційної співпраці матиме вирішальне значення для загальної ефективності міграційної політики¹.

Зважаючи на сучасне становище міжнародної міграційної політики та її проблеми, лідери ЄС закликали Європейську комісію та Верховного представника ЄС із закордонних справ та політики безпеки ввести в дію вісім планів дій для пріоритетних країн походження та транзиту та негайно почати їх реалізовувати. У свою чергу, Генеральний секретар ООН Антоніу Гутерреш² закликав уряди, приватний сектор, громадянське суспільство, а також місцеву владу та регіональні організації взяти на себе зобов'язання максимально використати позитивні сторони міграції та знизити негативні наслідки непродуманих рішень реалізації міграційної політики.

IV. ВИСНОВКИ

Проведений нами теоретичний аналіз специфіки державного регулювання міграційних процесів на сучасному етапі, а також наслідків, що виникли в результаті реалізації сучасної міграційної політики в країнах – членах ЄС, доводить, що 2020–2021 роки були особливо напруженими для формування міграційної політики ЄС. Налагодження діалогу та партнерства з країнами походження і транзиту на основі солідарності та спільної відповідальності стало важливим аспектом загального підходу ЄС до процесів міграції і міграційної політики в цілому. Глобальний підхід до міграції та мобільності в цьому випадку розглядається як найважливіша основа для зовнішніх процесів міграційної політики ЄС, її комплементарної зовнішньої політики та співпраці з метою розвитку.

Отже, ЄС та його держави-члени мають активізувати зусилля щодо створення ефективної, гуманітарної та безпечної європейської міграційної політики. За останні кілька років Рада та Європейська рада вже вжили рішучих заходів у зв'язку з міграційним тиском, ЄС схвалив різні набори правил і структур для управління легальними

¹ Pastore F. (2014). Towards a European Immigration Policy? Presentation at the Population Europe Event: The Stranger Among Us. *Immigration Policies and Social Cohesion in Europe*. Rome, 30 October.

² When addressing migration issues, politicians should be mindful of children's rights. URL: <https://news.un.org/en/story/2018/12/1344631>.

міграційними потоками робітників, студентів та дослідників, сезонних робітників та людей, які прагнуть возз'єднання сімей. Щодо інших міграційних потоків, то в ЄС діють загальні правила обробки прохань про надання притулку, а також ЄС підписує угоди про реадмісію для повернення мігрантів.

При цьому варто звернути увагу, що підхід ЄС до міграції також є дотичним до проблеми інтеграції. В цьому контексті успішна інтеграція мігрантів у приймаюче суспільство має важливе значення для максимального використання можливостей, що надаються легальною міграцією та реалізації потенціалу міграційної політики для розвитку ЄС. Пам'ятаючи про це, ЄС має сприяти розвитку європейської співпраці для розробки спільних підходів та обміну інформацією на рівні ЄС. За допомогою своєчасних заходів та відповідного фінансування Європа має допомогти національній і місцевій владі полегшити розселення біженців та осіб, які шукають притулку. В цьому випадку, будь-яка підтримка на рівні ЄС має здійснюватися у тісній співпраці з національними, місцевими та регіональними владами й організаціями громадянського суспільства.

Ми переконані, що викладені вище моменти є необхідною умовою для того, щоб сформулювати рішучу відповідь на міграційну кризу. Національні лідери та європейські інституції мають взяти на себе відповідальність за забезпечення ефективної європейської міграційної політики та збереження прав і свобод людини.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА / REFERENCES

1. Acosta D., Brumat L. (2020). Political and legal responses to human mobility in South America in the context of the Covid-19 crisis. More fuel for the fire? *Frontiers in Human Dynamics*. No 2. p. 12.
2. Burscher B., van Spanje J., de Vreese C.H. (2015). Owning the issues of crime and immigration: The relation between immigration and crime news and anti-immigrant voting in 11 countries. *Electoral Studies*. Vol. 38. pp. 59–69. doi: 10.1016/j.electstud.2015.03.001
3. Castles S. (2004). Why migration policies fail. *Ethnic and racial studies*. Vol. 27. Issue 2. pp. 205–227.
4. Chauzy J.-P., Appave G. (2014). Communicating effectively about migration. In G. Dell'Orto & V. Birchfield (Eds.), *Reporting at the Southern borders: Journalism and public debates on immigration in the US and the EU*. New York: Routledge.
5. Collett E. (2015). The development of EU policy on immigration and asylum. Rethinking coordination and leadership. *Policy Brief Issue*. No 8.
6. Davies G. (2020). Does evidence-based EU law survive the covid-19 pandemic? Considering the status in EU law of lockdown measures which affect free movement. *Frontiers in Human Dynamics*. No. 3.

7. Faure R., Gavas M., Knoll A. (2015). Challenges to a comprehensive EU migration and asylum policy. Maastricht: ECDPM. London: Overseas Development Institute. URL: <https://ecdpm.org/publications/challenges-comprehensive-eu-migration-asylum-policy/>
8. Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migrations: Resolution adopted by the General Assembly on 19 December 2018. URL: <https://www.unhcr.org/ru/A/RES/73/195>
9. Henry G., Pastore F. (2014). The Governance of Migration, Mobility and Asylum in the EU: A Contentious Laboratory. *Imagining Europe: Towards a More United and Effective EU*. IAI Research Papers.
10. High-level Dialogue on International Migration and Development United Nations General Assembly (14-15 September 2006). URL: <https://www.un.org/migration/index.html>
11. High-level Dialogue on International Migration and Development: “Making Migration Work”: High-level meetings of the 68th Session of the General Assembly 3-4 October 2013. URL: <https://www.un.org/en/ga/68/meetings/migration/>
12. Hobolt S.B. (2016). The Brexit vote: A divided nation, a divided continent. *Journal of European Public Policy*. Vol. 23. Issue 9. pp. 1259-1277. doi: 10.1080/13501763.2016.1225785
13. ICMPD Migration Outlook 2021. URL: https://www.icmpd.org/file/download/50542/file/ICMPD_Migration_Outlook_2021_final.pdf
14. Macklin A. (2022). (In) essential bordering: Canada, COVID, and mobility. *Migration and Pandemics*. Cham, Springer.
15. Neisser H. (2016). European migration policy. In: *Africa and Fortress Europe* (pp. 155-174). Routledge.
16. Pastore F. (2014). Towards a European Immigration Policy? Presentation at the Population Europe Event: The Stranger Among Us. *Immigration Policies and Social Cohesion in Europe*. Rome, 30 October.
17. Rehaag S., Song J., Toope A. (2020). Never letting a good crisis go to waste: Canadian interdiction of asylum seekers. *Frontiers in Human Dynamics*. No 2. p. 4.
18. Report of the United Nations High Commissioner for Refugees. URL: https://www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf
19. Stark O., Wang Y.Q. (2002). Migration dynamics. *Economics Letters*. Vol. 76 (issue 2). pp. 159-164. [https://doi.org/10.1016/S0165-1765\(02\)00042-3](https://doi.org/10.1016/S0165-1765(02)00042-3)
20. The New York Declaration for Refugees and Migrants. URL: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/NewYorkDeclaration.aspx>
21. Theoharides C. (2020). The unintended consequences of migration policy on origin-country labor market decisions. *Journal of Development Economics*. Vol. 142, art. 102271. doi: 10.1016/j.jdeveco.2018.07.012
22. Top 10 Migration Issues of 2020. URL: <https://www.migrationpolicy.org/programs/migration-information-source/top-10-migration-issues-2020>
23. Top 10 Migration Issues of 2021. URL: https://www.migrationpolicy.org/programs/migration-information-source/top-10-migration-issues-2021#10_remittances
24. When addressing migration issues, politicians should be mindful of children’s rights. URL: <https://news.un.org/en/story/2018/12/1344631>.
25. Zuanna G.D., Hein C., Pastore F. (2015). Migration and political challenges in times of crisis in the EU. *Policy Brief*, No 09. URL: <https://population-europe.eu/research/policy-briefs/pitfalls-european-migration-policy>