

DOI: 10.21672/1818-510X-2021-68-3-139-144

РОЛЬ ПОЛИТИЧЕСКОГО ЛИДЕРСТВА В УПРАВЛЕНИИ МИГРАЦИОННЫМИ ПРОЦЕССАМИ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

Школьная Вероника Викторовна, студент
Астраханский государственный университет
Российская Федерация, 414056, г. Астрахань, ул. Татищева, 20а
E-mail: nika.shkolnaya@gmail.com

В данной статье рассматривается значение политического лидерства в современных условиях широкого распространения миграционных процессов по всему миру. Особое внимание уделено характерным чертам политического лидерства в странах Европейского союза. Обозначенная проблема редко поднималась в работах российских и зарубежных исследователей, в связи с чем она приобретает особую актуальность и необходимость в рассмотрении. Кроме того, важность изучения роли политического лидерства в управлении миграционными процессами в Европейском союзе обусловлена тем, что в настоящее время политическое лидерство в значительной степени оставалось вне поля зрения исследователей миграции. В работе подробно описаны существующие концепции, отражающие возможность воздействия инструментов политического лидерства на регулирование миграционных процессов, а также рассмотрены практические примеры использования эффективной миграционной политики. При этом внимание уделяется и местному политическому лидерству в некоторых государствах Европейского союза, что позволяет исследовать проблему более детально. В результате приводятся возможные пути преобразований миграционной политики стран Европейского союза со стороны политических лидеров, а также рассматриваются практические меры и механизмы эффективного управления границами.

Ключевые слова: миграция, миграционная политика, Европейский союз, политическое лидерство, управление, безопасность, кризис, руководство, беженцы, миграционные процессы.

Цитирование. Школьная, В. В. Роль политического лидерства в управлении миграционными процессами в Европейском союзе / В. В. Школьная // Каспийский регион: политика, экономика, культура. – 2021. – № 3 (68). – С. 139–144. – DOI: 10.21672/1818-510X-2021-68-3-139-144.

ROLE OF POLITICAL LEADERSHIP IN MIGRATION MANAGEMENT IN THE EUROPEAN UNION

Shkolnaya Veronika V., student
Astrakhan State University
20a Tatishcheva Str., Astrakhan, 414056, Russian Federation
E-mail: nika.shkolnaya@gmail.com

This article examines the importance of political leadership in the modern conditions of widespread migration processes around the world. Particular attention is paid to the characteristic features of political leadership in the countries of the European Union. The above mentioned problem was rarely raised in the works of Russian and foreign researchers, and therefore it acquires special relevance and need for consideration. In addition, the importance of studying the role of political leadership in managing migration processes in the European Union is due to the fact that at present political leadership has largely remained beyond the vision of migration researchers. The paper describes in detail the existing concepts, reflecting the possibility of the impact of political leadership tools on the regulation of migration processes, and considers practical examples of the use of effective migration policy. At the same time, attention is also paid to local political leadership in some states of the European Union, which makes it possible to study the problem in more detail. As a result, possible ways of transforming the migration policy of the European Union countries on the part of political leaders are given, and practical measures and mechanisms for effective border management are considered.

Keywords: migration, migration policy, European Union, political leadership, governance, security, crisis, guidance, refugees, migration processes.

Citation. Shkolnaya, V. V. Role of political leadership in migration management in the European Union. *Kaspiyskiy region: politika, ekonomika, kultura* [The Caspian Region: Politics, Economics, Culture], 2021, no. 3 (68), pp. 139–144. DOI: 10.21672/1818-510X-2021-68-3-139-144.

Введение

Рост числа беженцев, прибывающих в страны Европейского союза, за последние несколько лет недвусмысленно продемонстрировал, что политическое лидерство является важным фактором, способным существенно повлиять на то, как регулируются прием и интеграция мигрантов. Так, по данным агентства Европейского союза по безопасности внешних границ, в 2018 г. количество

незаконных пересечений границы на внешних границах государств ЕС упало до самого низкого уровня. За первые два месяца 2021 г. данное число снизилось на 40 % по сравнению с прошлым годом [7].

В связи с этим необходимо определить, что именно представляет собой политическое лидерство в управлении миграцией в Европейском союзе и как оно проявляется. Для этого важно выяснить, в какой степени и каким образом лидерству удаётся формировать политику и её результаты на местном, национальном и международном уровнях, а также как местное политическое руководство может способствовать достижению целей миграционной политики, отличных от тех, которые ставятся на более высоком уровне правительства [4, с. 14].

Основная часть

Стоит отметить, что политическому лидерству в целом и местному политическому лидерству, в частности, в государствах Европейского союза, должно быть отведено видное место в совокупности причинных факторов, прямо или косвенно влияющих на формирование иммиграционной и интеграционной политики. Объединение данных двух областей обогатит концептуальный и аналитический инструментарий исследователей миграции и потенциально откроет новые возможности для объяснения, среди прочего, различий между подходами к исследованию интеграции в очень похожих местных контекстах.

Так как суть политического лидерства заключается в процессе вывода идей и амбиций на общественную арену, вселения надежд в людей и мобилизации их на работу для достижения общей цели, сама природа политического лидерства делает его очень важным для управления такой политизированной областью, как миграция [1].

Обращаясь к теории политического лидерства, стоит отметить, что существует два более широких подхода к изучению данного явления: один фокусируется на взаимодействии между лидером и окружающим контекстом, а другой подчёркивает качества и мотивацию самого лидера.

Исследователи, придерживающиеся первого подхода, рассматривают лидерство как результат процесса взаимодействия политического лидера и его окружения. Они утверждают, что, хотя контекст, представленный различными институтами, отношением общества, несомненно, влияет на решения лидеров, у лидеров также есть важное пространство для маневра – они могут преодолеть ограничения, создаваемые контекстом, и реализовать свои собственные политические цели, используя формальные или неформальные методы, такие как, например, инструменты мягкой силы.

Исследователи лидерства, использующие второй подход, склонны полагаться на выводы из психологии и поведенческих исследований. Их исследования подчеркивают причинно-следственные связи между личностью, характеристиками, стилем политических лидеров и принимаемыми ими решениями.

Так как политическое лидерство имеет значение на международном, национальном и местном уровнях, оно способствует более доброжелательной и инклюзивной иммиграционной политике в одних случаях и исключаяющей – в других.

Наиболее ярким примером в данной связи служит решение действующего федерального канцлера Германии А. Меркель в начале сентября 2015 г. принять тысячи беженцев, застрявших в Венгрии. Данное решение послужило возникновению и развитию конфронтационных отношений между государствами на протяжении долгого периода. Лидеры Германии и Венгрии олицетворяют раскол Европейского союза из-за миграции, вследствие чего можно говорить о том, что политическое лидерство действительно может способствовать как инклюзивной, так и исключаяющей политике. Кроме того, подобный пример демонстрирует, насколько необходимо эффективное управление, способное оказать огромное влияние на события в последующие месяцы и даже годы, не только в Германии, но и во всем Европейском союзе [8, с. 102].

Противоположным примером, доказывающим данное утверждение, выступает жёсткая позиция бывшего министра внутренних дел Италии М. Сальвини в отношении миграции, которая имела далеко идущие последствия для иммиграционной и интеграционной политики страны, поскольку в её результате многие иммигранты были лишены доступа к любым ресурсам государства. Одним из первых шагов М. Сальвини, когда он вступил в должность в июне 2018 г., было объявление итальянских портов закрытыми для судов, занимающихся эвакуацией мигрантов, спасающихся на лодке из Ливии. Впоследствии между спасательными судами и властями Италии произошло 25 столкновений, некоторые из которых стали предметом уголовного расследования. М. Сальвини был вынужден покинуть пост министра внутренних дел вскоре после этого дела из-за правительственного кризиса, который он сам спровоцировал. В 2021 г. продолжается разбирательство по данному делу, что показывает важность создания атмосферы доброжелательности со стороны политических лидеров в отношении миграции [9, с. 271].

Описанные примеры демонстрируют важность использования эффективных инструментов политического лидерства на уровне каждого отдельного государств Европейского союза. Однако, помимо этого, лидерство играет существенную роль и на местном уровне. Так, например, в польском городе Гданьске бывший глава муниципалитета П. Адамович был двигателем разработки и принятия прогрессивной модели интеграции иммигрантов, которая принесла городу Премию в области прав человека за инновации в политике. Особенностью данной ситуации выступает тот факт, что это было достигнуто в стране, где органы местного самоуправления не имели полномочий в вопросах миграции и интеграции и где центральное правительство явно заняло ограничительную позицию по отношению к вынужденным мигрантам.

Несмотря на всё вышеописанное, роль политического руководства в управлении миграцией в Европейском союзе до сих пор в значительной степени игнорировалась, что связано непосредственно с тем, что исследования миграционной политики были в первую очередь сосредоточены на ряде ключевых факторов, таких как политическая идеология, передача полномочий, участие гражданского общества и иммигрантов в процессе разработки политики, а непосредственная реализация иммиграционной и интеграционной политики находилась под вопросом.

В результате выявления совокупности данных факторов необходимо соотнести особенности политического лидерства с миграционными исследованиями государств Европейского союза. Так, например, в 2015–2016 гг. было открыто множество центров приёма беженцев в городах разных стран ЕС. Эти центры управлялись в основном центральными правительственными учреждениями, в то время как у местных властей не было юридических полномочий влиять на их работу. Кроме того, их открытие нередко наталкивалось на враждебное отношение местного населения. В этих обстоятельствах многие политические лидеры заняли чёткую позицию за или против открытия центра на территории того или иного государства или города [2, с. 16].

Одним из наиболее ярких примеров выступает Греция, в некоторых городах которой политические лидеры создали рабочие группы и инициировали специальные мероприятия по оказанию услуг мигрантам и беженцам [3]. Во многих случаях эти вмешательства выходили за рамки формальной компетенции местных органов власти. Тем не менее, они способствовали защите прав мигрантов, которых часто размещали в центрах приёма с условиями ниже установленных международных стандартов. Напротив, другие политические лидеры организовали местные мобилизации против открытия центров приёма, которые в некоторых случаях оказались успешными.

Закономерным в подобных условиях представляется возникновение вопроса, касающегося причин подобных действий со стороны политических лидеров, их мотивации и степени воздействия их явного участия на результаты на местном уровне. Кроме того, важно отметить, каким образом местному политическому руководству удалось преодолеть формальные ограничения, а также как его вмешательство повлияло на местный подход к интеграции и реализации прав мигрантов. Ответ на все эти вопросы имеет прямое отношение не только к исследователям миграции, но и к политикам и практикам местного уровня.

В рамках рассмотрения роли политического лидерства в управлении миграционными процессами в Европейском союзе стоит упомянуть значение интерактивного политического лидерства, представляющего собой концепцию, описывающую позиционирование лидеров в центре коллективных сфер управления, обычно возникающих на местном уровне. Совместные формы управления нацелены на вовлечение граждан и гражданского общества в процесс разработки политики.

Подобные договорённости о сотрудничестве в последние годы резко увеличились во многих странах Европейского союза. Некоторые из основных причин, по которым политические лидеры вводят такие интерактивные механизмы, заключаются в том, чтобы укрепить свое местное политическое лидерство за счёт получения дополнительной легитимности, а также улучшить структуру местной политики.

Концепция интерактивного политического лидерства может быть легко связана со многими аспектами современных методов управления миграцией. Одним из важных примеров являются советы по интеграции мигрантов в некоторых городах Греции, поскольку аналогичные механизмы существуют в ряде других стран Европейского союза [3]. Данные советы позволяют иммигрантам и их ассоциациям быть представленными в советах и участвовать в разработке политики на местном уровне. Эффективность подобных механизмов сильно варьирует от одного государства или региона к другому. В связи с этим интерес представляет роль политического лидерства в их представлении, расширении прав и возможностей и институционализации, а также возможность интерактивного политического руководства быть движущей силой успешных примеров включения иммигрантов в разработку политики интеграции. В случаях, когда иммигранты не голосуют на местных выборах, встаёт вопрос, какова мотивация глав муниципалитетов продвигать такие

механизмы сотрудничества в процессе разработки политики и улучшает ли интерактивное политическое лидерство в управлении миграцией результаты политики интеграции.

Некоторые исследователи, рассматривая взаимосвязь миграционных процессов и политического лидерства, предлагали различные концепции, позволяющие проанализировать данное взаимодействие. Наибольшую популярность приобрела концепция многоуровневого политического лидерства для иммиграционной и интеграционной политики, разработанная Е. Соренсен. Многоуровневое политическое лидерство описывает способность политических лидеров вести переговоры и мобилизовать участников внутри и за пределами данного государства для реализации определенных политических целей. Хотя вышеупомянутая концепция интерактивного политического лидерства подчёркивает роль лидера на горизонтальном уровне выработки политики в пределах местности, всё ещё существует вопрос о том, каким образом многоуровневое политическое лидерство воздействует на исследования миграции.

Как утверждает Е. Соренсен, у местных политических лидеров значительно меньше ресурсов для достижения своих политических целей, чем у лидеров на национальном уровне. По этой причине руководители муниципалитетов с большей вероятностью будут стремиться к сотрудничеству с транснациональными партнерами, которые могут предоставить ресурсы для укрепления как их политического лидерства, так и легитимности их местных политических приоритетов [10, p. 13].

Примером такого сотрудничества можно назвать Испанию, в которой на уровне городов разрабатываются механизмы эффективного политического управления миграционными процессами. Так, в столице Испании приход к власти в 2015 г. А. Колау внёс значительный вклад в развитие прогрессивного местного подхода к приему и интеграции иммигрантов. Новое руководство Барселоны было чрезвычайно активно в ряде транснациональных городских сетей, связанных с миграцией, а также наладило тесное сотрудничество с местными организациями гражданского общества, которые участвуют в разработке и реализации эффективной интеграционной политики. Таким образом, стоит отметить, как активное участие Барселоны и политического предпринимательства в области управления миграцией отражает применение концепции многоуровневого политического лидерства.

В целом, рассмотрев некоторые теории и примеры миграционных процессов в современном мире, необходимо сказать о том, что они представляют собой кризисную ситуацию, предполагающую наличие стратегического политического лидера. Исследователи, занимающиеся рассмотрением данной позиции, разработали концепцию, в рамках которой стратегическое лидерство должно отвечать следующим основным задачам. Во-первых, политический лидер должен понимать значимость возникающего миграционного кризиса. Во-вторых, он должен уметь принимать координационные решения, основанные на осмыслении ситуации. И в-третьих, он должен уметь определять причины, оценивать и принимать соответствующие корректирующие меры.

Ярким примером в данной связи служит ситуация, произошедшая в 2015 г. в ряде стран Европейского союза, когда реакция руководителей штатов и городов на прибытие беженцев повлияла на последующие события. Так, потребовалось эффективное политическое руководство по механизму реагирования в случае возникновения новых чрезвычайных ситуаций из-за большого количества прибытий вынужденных переселенцев. Однако, как отмечают некоторые исследователи, кризис с беженцами был скорее повествованием или ярлыком, чем объективной ситуацией. Несмотря на это, роль политического лидерства в урегулировании миграционных процессов в Европейском союзе в данной ситуации была значительной и актуальной [6, с. 187].

Действительно, исследования политического лидерства показали, что лидеры могут играть важную роль в стратегическом порождении страха для того, чтобы оправдать принятие определенной политики.

Кроме того, идея о том, что политическое лидерство имеет значение в управлении миграцией, уже какое-то время присутствует за кулисами исследований миграции. Она часто появлялась в неформальных дискуссиях на конференциях и семинарах по миграции в странах Европейского союза, но до сих пор не вошла в формальную академическую дискуссию. Иными словами, важность и потенциальные преимущества объединения политического лидерства и исследований миграционной политики являются неоспоримыми, однако для его эффективности важно вывести политическое руководство на передний план изучения миграции.

Основываясь на приведённом выше анализе, можно говорить о том, что для улучшения реализации своей системы управления границами и общей системы убежища, Европейский союз мог бы проводить ряд некоторых практических мер [5, с. 121].

В первую очередь, на уровне политических лидеров каждого отдельного государства важно связать обеспечение соблюдения основных прав мигрантов наряду с верховенством закона,

со структурными фондами, что позволит предотвратить возможные кризисы и уменьшить конфликтный потенциал.

Кроме того, необходимо улучшить отчётность должностных лиц агентства Европейского союза по безопасности внешних границ о нарушениях основных прав государствами-членами, что может способствовать более эффективному функционированию системы миграционного контроля.

Также политические лидеры должны требовать от государств-членов соблюдения квот на беженцев и работать со странами третьего мира для того, чтобы обеспечить безопасную обстановку на границах государств Европейского союза.

Однако помимо конкретных политических действий европейские политические лидеры должны принимать политический характер проблем, с которыми они сталкиваются. Конечно, существуют важные технократические и правовые аспекты управления границами и убежищем. Однако политика является основным камнем преткновения, означает ли это вовлечение государств-членов или сохранение хороших отношений с Европейским парламентом, гражданским обществом и прессой?

Иными словами, на современном этапе требуются политические навыки, будь то формирование консенсуса между национальными лидерами или построение отношений с лицами, формирующими общественное мнение по всему Европейскому союзу. Поставив во главе людей, которые понимают политику, стоящую за проблемой, Европейский союз имеет гораздо больше шансов на создание действенных границ и режимов убежища.

Помимо этого, необходимо отметить, что Европейской комиссии следовало бы признать необходимость политического таланта и поставить на руководящие должности либо успешных политиков, либо лидеров, продемонстрировавших понимание практической политики в смежной области. До тех пор, пока в Европейском союзе не будет политического лидера, необходимого для управления своими границами и системами убежища, проблемы урегулирования миграционных процессов в Европе будут сохраняться.

Выводы

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что на современном этапе попытки политических лидеров государств-членов Европейского союза управлять толкающими и притягивающими факторами миграции, а также проецировать пограничный контроль были неэффективными. Отсюда возникает острая необходимость предпринять ряд шагов, способствующих улучшению внедрения европейской системы управления границами и убежищами. Другими словами, так как политически грамотное руководство является предпосылкой любой успешной политики, страны Европейского союза должны управляться людьми с подтвержденным политическим опытом и глубоким пониманием практической миграционной политики.

Список литературы

1. Богатырев, И. А. Политическое лидерство и политический авторитет / И. А. Богатырев // Социально-политические науки. – 2016. – № 2. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/politicheskoe-liderstvo-i-politicheskij-avtoritet>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус. (дата обращения: 12.04.2021).
2. Гасанов, Р. М. Миграционный кризис в Европе: причины, последствия, перспективы разрешения / Р. М. Гасанов // Актуальные проблемы современных международных отношений. – 2016. – № 7. – С. 11–22.
3. Говорова, Н. В. Мигранты в Греции: положение на рынке труда и социальная инклюзия / Н. В. Говорова // Современная Европа. – 2019. – № 5 (90). – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/migranty-v-gretsii-polozhenie-na-rynke-truda-i-sotsialnaya-inklyuziya>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус. (дата обращения: 12.04.2021).
4. Лапина, Н. Ю. Контуры нового политического лидерства / Н. Ю. Лапина // Актуальные проблемы Европы. – 2019. – № 2. – С. 8–20. – DOI: 10.31249/ape/2019.02.01.
5. Любин, В. П. Волна миграции в Европе и изменения в политике стран ЕС (на примере Германии и Италии, 2015–2018 гг.) / В. П. Любин, Р. Алонци // Большая Евразия: Развитие, безопасность, сотрудничество. – 2018. – № 1–2. – С. 120–124.
6. Пронякина, Е. Д. Будущее единой Европы: межкультурные конфликты и миграционная политика ЕС / Е. Д. Пронякина // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. – 2016. – № 1. – С. 184–196.
7. Ситуация на внешних границах ЕС – более низкие показатели в Восточном и Западном Средиземноморье // Frontex. – 2021. – Режим доступа: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/situation-at-external-borders-lower-numbers-in-eastern-and-western-mediterranean-Ufg4Yi>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус. (дата обращения: 12.04.2021).
8. Фомина, Д. Д. Современный миграционный кризис в Европе: позиция Германии / Д. Д. Фомина // Актуальные проблемы современных международных отношений. – 2016. – № 7. – С. 100–107.
9. Шогунц, А. В. Современное измерение миграционной политики Италии / А. В. Шогунц // Власть. – 2020. – № 3. – С. 270–274.

10. Bentzen, T. O., Sorensen, E., Torfing, J. Strengthening public service production, administrative problem solving, and political leadership through co-creation of innovative public value outcomes? / T. O. Bentzen, E. Sorensen, J. Torfing // *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*. – 2020. – Vol. 25 (1). – P. 2–28.

References

1. Bogatyrev, I. A. Politicheskoe liderstvo i politicheskiy avtoritet [Political leadership and political authority]. *Sotsialno-politicheskie nauki* [Sociopolitical Sciences], 2016, no. 2. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/politicheskoe-liderstvo-i-politicheskiy-avtoritet> (accessed: 12.04.2021).
2. Hasanov, R. M. Migratsionnyy krizis v Evrope: prichiny, posledstviya, perspektivy razresheniya [Migration crisis in Europe: causes, consequences, prospects for resolution]. *Aktualnye problemy sovremennykh mezhdunarodnykh otnosheniy* [Topical Problems of Contemporary International Relations], 2016, no. 7, pp. 11–22.
3. Govorova, N. V. Migranty v Gretsii: polozhenie na rynke truda i sotsialnaya inklyuziya [Migrants in Greece: the situation on the labor market and social inclusion]. *Sovremennaya Yevropa* [Modern Europe], 2019, no. 5 (90). Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/migranty-v-gretsii-polozhenie-na-rynke-truda-i-sotsialnaya-inklyuziya> (accessed: 12.04.2021).
4. Lapina, N. Yu. Kontury novogo politicheskogo liderstva [The contours of the new political leadership]. *Aktualnye problemy Yevropy* [Current Problems of Europe], 2019, no. 2, pp. 8–20. DOI: 10.31249/ape/2019.02.01.
5. Lyubin, V. P., Alonzi, R. Volna migratsii v Yevrope i izmeneniya v politike stran ES (na primere Germanii i Italii, 2015–2018 gg.) [The wave of migration in Europe and changes in the policy of the EU countries (on the example of Germany and Italy, 2015–2018)]. *Bolshaya Yevraziya: Razvitiye, bezopasnost, sotrudnichestvo* [Greater Eurasia: Development, Security, Cooperation], 2018, no. 1–2, pp. 120–124.
6. Pronyakina, E. D. Budushchee edinoy Yevropy: mezhkulturnye konflikty i migratsionnaya politika ES [The future of a united Europe: intercultural conflicts and EU migration policy]. *Politicheskaya ekspertiza: POLITEX* [Political expertise: POLITEX], 2016, no. 1, pp. 184–196.
7. Situatsiya na vneshnikh granitsakh ES – bolee nizkie pokazateli v Vostochnom i Zapadnom Sredizemnomor'e [The situation on the external borders of the EU – lower rates in the Eastern and Western Mediterranean]. *Frontex*. 2021. Available at: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/situation-at-eu-external-borders-lower-numbers-in-eastern-and-western-mediterranean-Ufg4Yi> (accessed: 12.04.2021).
8. Fomina, D. D. Sovremennyy migratsionnyy krizis v Yevrope: pozitsiya Germanii [The current migration crisis in Europe: the position of Germany]. *Aktualnye problemy sovremennykh mezhdunarodnykh otnosheniy* [Topical problems of modern international relations], 2016, no. 7, pp. 100–107.
9. Shogunts, A. V. Sovremennoe izmerenie migratsionnoy politiki Italii [Present dimension of the migration policy of Italy]. *Vlast* [Power], 2020, no. 3, pp. 270–274.
10. Bentzen, T. O., Sorensen, E., Torfing, J. Strengthening public service production, administrative problem solving, and political leadership through co-creation of innovative public value outcomes? *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 2020, vol. 25 (1), pp. 2–28.