

Н. Н. БОЛЬШОВА

ОТВЕТ ЕС НА «КРИЗИС С БЕЖЕНЦАМИ» 2015 Г. И ПЕРСПЕКТИВЫ ОБЩЕЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ЕС

*Большова Наталья Николаевна, канд. полит. наук, вед. науч. сотр.
Центра региональных политических исследований
Института международных исследований МГИМО МИД России,
доц. кафедры интеграционных процессов МГИМО МИД России.
119454, Москва, просп. Вернадского, 76. E-mail: varioukhina@gmail.com*

Аннотация

В статье анализируется политика ЕС по урегулированию «кризиса с беженцами» 2015–2016 гг. через призму рестриктивного и превентивного подходов и концепцию «внешнего измерения» в миграционной политике ЕС. Автор рассматривает ответные меры ЕС как индикатор эффективности современной миграционной политики ЕС в кризисных ситуациях, вызванных массовыми потоками мигрантов. По мнению автора, европейские институты не смогли предложить быстрого и эффективного «Европейского решения» кризиса. ЕС «запаздывает» как с выработкой и реализацией ответных мер, так и с донесением позиции ЕС до европейской общественности. Как результат миграционный кризис стал причиной «кризиса солидарности» в ЕС. Наблюдается разрыв между европейскими ценностями, декларируемыми ЕС, и готовностью ЕС придерживаться их на практике. Вместо стратегии разделения ответственности ЕС реализует стратегию перекладывания ответственности на Турцию. Прогресс, достигнутый ЕС в области коммунитаризации миграционной политики, не смог предотвратить ни обострение миграционного кризиса, ни его негативные последствия (сбои в Шенгенской и Дублинской системе). В данной ситуации в ряде направлений миграционной политики ЕС вполне возможен возврат к межправительственному подходу. Характер ответных мер ЕС подтверждает, что «внешнее измерение» миграционной политики реализуется больше через рестриктивный подход, в то время как превентивный подход постепенно маргинализируется.

Ключевые слова: миграционный кризис, ЕС, миграционная политика, беженцы, убежище, Турция, Шенген.

«КРИЗИС С БЕЖЕНЦАМИ» КАК ТЕСТ ДЛЯ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ЕС

В настоящее время в научном и экспертном сообществах разворачивается интересная дискуссия о последствиях «кризиса с беженцами», вызванного массовым наплывом беженцев из стран Африки и Ближнего Востока, для ЕС. Кризис начался в 2011 г. в результате событий «арабской весны» и к началу 2016 г. достиг пика на фоне войны в Сирии и серии террористических актов в ЕС. Резкая критика действий Европейского союза по урегулированию миграционного кризиса со стороны многих политиков государств-членов является дополнительным поводом к более обстоятельному анализу миграционной политики ЕС. Эксперты выделяют как структурные, так и процедурные проблемы миграционной политики ЕС.

Во-первых, утверждают, что ответные меры, принимаемые европейскими институтами, часто «запаздывают», что связано с объективными причинами. С одной стороны, до сегодняшнего «кризиса с беженцами» ЕС просто не сталкивался с таким массовым наплывом не-

легальных мигрантов и, соответственно, еще не успел выработать необходимые инструменты миграционной политики для подобных случаев. В условиях отсутствия опыта ЕС действует *ad hoc*, используя те ресурсы, которые имеет в наличии. Как показывает практика, данные ресурсы оказались существенно ограниченными [5, с. 28–40]. С другой стороны, нельзя не принимать во внимание фактор времени, который является решающим фактором в любой кризисной ситуации. Многоуровневый механизм принятия и согласования решений в ЕС эффективно работает в нормальных (штатных) условиях. Поэтому разрабатываемая сегодня антикризисная политика ЕС больше рассчитана на перспективу, на предотвращение аналогичных кризисов в будущем [1, с. 49–60].

Во-вторых, в качестве фактора, оказывающего негативное влияние на эффективность миграционной политики ЕС, отмечают «кризис солидарности», возникший между государствами – членами ЕС по поводу распределения ответственности за прием и размещение беженцев. Чехия, Словакия, Румыния и Венгрия проголосовали в Совете ЕС 22 сентября 2015 г. против введения обязательных квот на распределение беженцев. Впоследствии, несмотря на то, что решение все-таки было принято квалифицированным большинством голосов, семь государств в разное время (Венгрия, Польша, Словакия, Чехия, Австрия, Дания и Великобритания) заявили о том, что не будут принимать беженцев по системе квот. Австрия, которая сначала поддерживала немецкую политику «открытых дверей» для беженцев, спустя некоторое время стала резко критиковать линию Германии за недальновидность и в одностороннем порядке ввела свои ежедневные квоты на прием ищущих убежище. Таким образом, «кризис солидарности» проявился в том, что решения, выработанные и принятые государствами-членами на общеевропейском уровне, были потом ими же дезавуированы, так как национальные политики поставили национальные интересы выше общеевропейских.

В-третьих, в неэффективности миграционной политики ЕС видят причину сбоев в Шенгенской и Дублинской системах. В результате введения пограничного контроля государствами-членами под ударом оказалось Шенгенское пространство – одно из важнейших достижений европейской интеграции наряду с Евро. По оценкам экспертов, введение контроля на внутренних границах может нанести серьезный ущерб экономике ЕС (прогнозируются большие финансовые потери в торговле, туристическом бизнесе и транспортном секторе ЕС)¹. Нарушение действия Дублинского регламента III и дальнейшая неудачная попытка восстановления его эффективного функционирования путем внесения в Регламент изменений о введении постоянного «кризисного механизма перемещения» соискателей убежища по сути свидетельствуют о провале многолетней реформы политики убежища ЕС и общей системы предоставления убежища ЕС. Данная реформа проводилась институтами ЕС в два этапа с 2001 г. и была официально завершена в 2012 г. Неэффективность сегодняшней Дублинской системы стала причиной решения о высылке беженцев из Греции в Турцию в соответствии с «Пактом о беженцах», заключенным между ЕС и Турцией 18 марта 2016 г. Отказ ЕС принимать и рассматривать в индивидуальном порядке ходатайства об убежище от мигрантов, которые уже находятся на территории ЕС (в специальных лагерях для беженцев Греции), является прямым нарушением европейского и международного права, запрещающим массовые высылки. ЕС оправдывает данное решение («обмен беженцами» между ЕС и Турцией) двумя аргументами: отсутствием в государствах-членах необходимых инфраструктурных возможностей по приему мигрантов и необходимостью сломать бизнес-схему контрабандистов по доставке нелегальных мигрантов к берегам ЕС.

Надо отметить, что проблема нерегулярной миграции была включена в список приоритетных вопросов повестки Европейского сообщества только в начале 1990-х гг. Особое внимание к регулированию миграции на данном этапе было обусловлено двумя основными факторами. Во-первых, европейские страны опасались всплеска неконтролируемой миграции из стран ЦВЕ и бывшего СССР после снятия «железного занавеса». Как оказалось, данные опасения были значительно преувеличены. Гораздо большее миграционное давление Евросоюз испытывал в 1990-х и в начале 2000-х гг. на свои южные рубежи, на западно-африканском и западно-средиземноморском маршрутах (из Западной и Северной Африки – Сенегал, Мав-

¹ Impact of the Refugee Crisis on the EU Transport Sector. URL: <https://euobserver.com/stakeholders/132599>. COM (2016) 120 final. Back to Schengen – A Roadmap. Brussels, 04.03.2016.

ритания, Марокко и т.д. — на Канарские о-ва и через испанские анклавy Сеуту и Мелилью в материковую Испанию) [2, с. 79–88]. Во-вторых, «поднятию» миграционной политики на европейский наднациональный уровень способствовали интеграционные процессы в самой Западной Европе. С принятием Единого европейского акта (1986) эффективное сотрудничество государств-членов в области регулирования миграции стало рассматриваться Комиссией как необходимая предпосылка успеха проекта построения Единого европейского рынка.

На следующем этапе (в 1990-е гг.) сотрудничество в области миграции перешло на новый качественный уровень благодаря инкорпорации Шенгенского пространства (*Schengen acquis*) в сферу действия европейского права и реформе «третьей опоры» (передачи вопросов иммиграционной политики в компетенцию институтов ЕС), осуществленным в соответствии с Амстердамским договором (1999 г.). В то же время необходимо отметить, что коммунитаризация иммиграционной политики была неполной. Согласно Амстердамскому договору, визовая политика (выдача краткосрочных виз) и предоставление убежища уже с 2005 г. стали предметом обычной законодательной процедуры (решения принимались Советом ЕС совместно с Европарламентом, голосование в Совете ЕС проходило на основе принципа квалифицированного большинства)². Однако оставались важные вопросы миграционной политики (в области легальной миграции из третьих стран), на которые пока не распространялась обычная законодательная процедура, решения по ним до 2009 г. (вступление в силу Лиссабонского договора) принимались в Совете ЕС на основе принципа единогласия, роль Европарламента сводилась к консультативной. Таким образом, наднациональное регулирование охватывало в основном политику предоставления убежища и визовую политику, в то время как в иммиграционной политике (в регулировании легальной и трудовой миграции) продолжал доминировать принцип межправительственного сотрудничества.

Лиссабонский договор (2009 г.) коммунитаризировал механизм принятия решений в области легальной миграции и усилил роль наднациональных институтов (Комиссии, Европарламента и Суда ЕС) в процессе принятия решений по вопросам регулирования миграции. Предложения Комиссии в области легальной миграции также стали предметом «обычной законодательной процедуры». В соответствии со ст. 79 ДФЕС в сферу общей иммиграционной политики (компетенцию институтов ЕС) входят следующие вопросы: легальная иммиграция (условия въезда и проживания, определение прав граждан третьих стран, законно проживающих в государствах-члена), нелегальная иммиграция, а также борьба с торговлей людьми, заключение соглашений о реадмиссии с третьими странами. В то же время согласно ст. 79 ДФЕС на уровне ЕС исключается обязательная гармонизация национальных политик в области интеграции иммигрантов: интеграция иммигрантов по-прежнему остается в компетенции государств-членов. Кроме этого, государства-члены сохраняют за собой права на установление квот на въезд иммигрантов, прибывающих с целью поиска работы. То есть за рамками наднационального регулирования остаются два важных вопроса, непосредственно относящихся к легальной миграции (интеграция и квоты иммигрантов). Таким образом, процесс коммунитаризации иммиграционной политики нельзя считать и сегодня завершенным, поскольку в управлении иммиграцией до сих пор сохраняются элементы межправительственного подхода. Лиссабонский договор стал самым продвинутым этапом в коммунитаризации иммиграционной политики, по сравнению с предыдущими, но отнюдь не финальным.

«Кризис с беженцами» стал настоящим испытанием для иммиграционной политики ЕС. Подъем праворадикальных движений и партий на волне антиисламских и антииммигрантских протестов в 2014–2015 гг. в странах ЕС как реакция на наплыв беженцев и серия террористических актов в Европе (Париж — ноябрь 2015 г., Брюссель — март 2016 г.) определили весьма негативный национальный контекст, который вряд ли будет способствовать желанию государств-членов передавать новые полномочия наднациональным институтам. На таком фоне перспективы перехода иммиграционной политики к полной коммунитаризации выглядят туманными. Продвижение в данном направлении будет зависеть в большей степени от позиций государств-членов, нежели от институтов ЕС. С одной стороны, миграция

² Council Decision 2004/927/EC of 22 December 2004 providing for certain areas covered by Title IV of Part Three of the Treaty establishing the European Community to be governed by the procedure laid down in Article 251 of that Treaty.

тесно связана с вопросами внутренней безопасности, а представители силовых министерств и ведомств, как правило, выступают против ограничения суверенитета государства в этой сфере. С другой стороны, процесс принятия решений в области миграционной политики на национальном уровне часто носит субъективный характер, так как подвержен влиянию общественного мнения, особенно в тех странах, где уровень национализма достаточно высок. Национальные политики, в отличие от еврочиновников, находятся под прямым контролем избирателей в собственных странах, а не европейских институтов, соответственно они не могут не учитывать антииммигрантские настроения граждан [3, с.108–120]. В данной ситуации скорее возможен откат к межправительственному подходу в регулировании миграции. Кроме этого, нельзя не отметить, что прогресс ЕС в коммунитаризации миграционной политики не смог предотвратить миграционный кризис и его негативные последствия.

РЕСТРИКТИВНЫЙ VS ПРЕВЕНТИВНЫЙ ПОДХОДЫ В МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКЕ ЕС

Чтобы лучше понять ответ ЕС на миграционный кризис и проанализировать его последствия для ЕС, имеет смысл посмотреть на миграционную политику ЕС через призму основных теорий и концепций, которые описывали логику ее развития до сегодняшнего момента. Ряд исследователей выделяют два подхода, или два вектора, в миграционной политике ЕС: рестриктивный (*remote control approach*) и превентивный (проактивный) (*root-causes approach*) подходы [9]. Рестриктивный подход возник в миграционной политике ЕС с самого начала ее становления как отдельной политики ЕС еще в начале 1990-х гг. Рестриктивная политика направлена на усиление контроля и ограничение внешней миграции и исходит из посылки о том, что проникновение нежелательных мигрантов легче предотвратить, чем потом возвращать назад. Данный подход доминирует в Совете ЕС в составе министров внутренних дел государств-членов, которые до настоящего времени во многом определяют миграционную политику ЕС. В отличие от рестриктивного, превентивный подход (*root-causes approach*) направлен не на усиление контроля миграционных потоков, а прежде всего на устранение факторов, вызывающих миграцию в странах происхождения (бедность, безработица, экономический и политический кризис, войны и т. д.), и создание легальных альтернативных каналов миграции [8, с. 1–36]. Второй подход получил развитие несколько позже, во многом под влиянием нового дискурса о миграции (*migration-development nexus*), который с начала 2000 гг. стали активно продвигать международные гуманитарные и правозащитные организации, такие как ООН, МОМ, МОТ, ОЭСР, Всемирный банк и т. д. [7, с. 439–457]. В 2007 г. ОЭСР опубликовала исследование «Миграция и развивающиеся страны» с призывом посмотреть на миграционную политику как на инструмент развития как для развитых, так и для развивающихся стран³. Данный взгляд противопоставлялся прежнему восприятию миграции как проблемы для безопасности (*migration-security nexus*). Еще одной причиной обращения ЕС к проактивной политике стало переосмысление эффективности использования только рестриктивных мер в борьбе с нелегальной миграцией.

Необходимо отметить существование различных институциональных контекстов, в которых разрабатывается миграционная политика. Авторами и сторонниками первого рестриктивного подхода традиционно являются руководители силового блока, заседающие в Совете ЕС. Главным инициатором и проводником превентивного подхода является прежде всего Комиссия. Однако до 1999 г. (вступления в силу Амстердамского договора) полномочия Комиссии в иммиграционной политике были ограничены. На саммите ЕС в Тампере в 1999 г. Совет ЕС дал Комиссии задание разработать предложения по развитию «внешнего измерения» миграционной политики как способа предотвращения нелегальной миграции в ЕС. В соответствии с превентивным подходом в 2000-е гг. Комиссия выступила с рядом инициатив. В Сообщении «Глобальный подход к миграции: на пути к всесторонней европейской миграционной политике» (2006 г.) подчеркивалась необходимость усиления диалога и сотрудничества со странами Африки⁴. В декабре 2007 г. на саммите ЕС – Африка в Лисса-

³ OECD. 2007. Policy Coherence for Development 2007: Migration and Developing Countries. – OECD Development Center. DOI:10.1787/9789264026100-en

⁴ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. The Global Approach to

боне была принята новая программа Стратегического партнерства ЕС и Африки. Одним из приоритетных направлений нового партнерства было определено развитие сотрудничества в области миграции, мобильности и занятости⁵.

В 2007 г. Комиссия подготовила Сообщение, посвященное развитию круговой (циркулярной) миграции и «мобильным партнерствам» со странами происхождения и транзита⁶. «Мобильные партнерства» представляют собой соглашения об облегчении легальной миграции из третьих стран и заключаются между странами ЕС и третьими странами-партнерами при координирующей роли Комиссии. В подписании соглашений о «мобильном партнерстве» могут участвовать как отдельные заинтересованные государства-члены, так и группа стран ЕС. Впоследствии к ним могут присоединяться другие страны ЕС. В настоящее время ЕС подписал ряд соглашений о партнерстве для мобильности: в частности, с Молдавией — в 2008 г., Кабо-Верде — в 2009 г., Грузией — в 2009 г., Арменией — в 2011 г., Азербайджаном — в 2013 г., Марокко — в 2013 г., — Тунисом в 2014 г. и Иорданией — в 2014 г. Самыми многочисленными по числу участников являются соглашения с Грузией (подписали 16 стран ЕС) и Молдавией (подписали 15 стран ЕС). Больше всего проектов предусмотрены в соглашениях с Молдавией (64 проекта), Кабо-Верде (31 проект) и Грузией (17 проектов) [4, с. 92–105].

Несмотря на открытость и гибкость, «мобильные партнерства» имеют ряд ограничений и недостатков. Во-первых, соглашения о мобильных партнерствах носят декларативный характер и не имеют обязывающей юридической силы. Ответственность за соблюдение договоренностей и исполнение обязательств по проектам в рамках этих соглашений по сути носит добровольный характер. Во-вторых, сама природа заключения соглашений (результат двустороннего или многостороннего межгосударственного сотрудничества) выводит их за рамки наднационального регулирования: за рамки компетенций Европарламента и Суда ЕС. Роль Комиссии ограничена. В-третьих, государства-члены могут в одностороннем порядке ограничивать квоты приема и доступ на рынок труда для трудовых мигрантов, в зависимости от потребностей в рабочей силе, уровня безработицы и других факторов. Наконец, в-четвертых, эффективность партнерств зависит в первую очередь от степени соблюдения интересов ЕС. Соглашения о реадмиссии являются обязательным пунктом в «мобильных партнерствах». Налицо асимметричность этих партнерств. Для ЕС мобильные партнерства — это прежде всего инструмент предотвращения нежелательной миграции и возвращения нелегальных мигрантов, в то время как для стран-партнеров «мобильные партнерства» — это канал доступа на рынок труда ЕС. Таким образом, степень либерализации миграционного режима, на которую готовы пойти страны ЕС, будет зависеть от политических и технических возможностей третьих стран обеспечить защиту внешних границ ЕС от нелегальных мигрантов.

Стоит отметить, что разделение на рестриктивный и превентивный подходы часто оказывается на практике условным, так как во все программы и партнерства о мобильности ЕС, направленные на оказание помощи развитию стран происхождения нелегальных мигрантов, Европейский союз закладывает существенный компонент рестриктивной политики, или принцип обусловленности, — обязательное согласие третьих стран на реадмиссию мигрантов и активное участие в совместной борьбе против нелегальной миграции. Таким образом, есть основания предполагать, что «внешнее измерение» миграционной политики реализуется преимущественно через рестриктивный подход, в то время как превентивный подход постепенно маргинализируется [6, с. 619–683].

ОТВЕТНЫЕ МЕРЫ ЕС НА «КРИЗИС С БЕЖЕНЦАМИ»

Рассмотрим ответные меры ЕС по урегулированию «кризиса с беженцами» через призму рестриктивного и превентивного подходов. 2015 г. стал рекордным по интенсивности потоков нелегальных мигрантов и соискателей убежища в ЕС. Число нелегальных мигрантов в

Migration one year on: Towards a comprehensive European migration policy. Brussels, 30.11.2006 COM (2006) 735 final.

⁵ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council of 27 June 2007 - From Cairo to Lisbon — The EU-Africa Strategic Partnership. COM (2007) 357 final.

⁶ Communication from the Commission on circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries. COM (2007) 248 final. 15.05.2007.

Европейский союз из третьих стран превысило 1 млн человек. По данным МОМ, в 2015 г. по морю было зафиксировано 1,01 млн случаев нелегальных пересечений внешних границ, по суше — 34 900 нелегальных пересечений (для сравнения в 2014 г. около 280 тыс. мигрантов нелегально пересекли сухопутные и морские границы ЕС)⁷. Фронтекс зафиксировал в 2015 г. 1,8 млн случаев, в том числе 1,04 млн из них приходится на Грецию и Италию. Однако эти две страны являются лишь «перевалочным пунктом», так как большинство нелегальных мигрантов стремятся дальше, в более развитые страны — Германию, Великобританию, Францию, скандинавские страны.

2015 г. стал рекордным и по числу заявлений об убежище. По данным Евростат, в 2015 г. в странах ЕС было зарегистрировано 1,2 млн первичных ходатайств об убежище. Главные страны происхождения соискателей в 2015 г. — Сирия, Афганистан, Ирак, западно-балканские страны. По числу полученных ходатайств в 2015 г. лидером стала Германия. На втором месте — Венгрия, на третьем — Швеция (подробнее см. *Таблицу*)⁸. Если посмотреть на распределение заявлений по странам в соотношении к населению (на 100 000 жителей), то пятерка лидеров будет другая: на первом месте — Венгрия, на втором — Швеция, на третьем — Австрия, Германия — на шестом, после Норвегии и Финляндии⁹.

Таблица

**Число соискателей убежища — неграждан ЕС
в странах ЕС и ЕАСТ, 2014 и 2015¹⁰**

| Первичные заявления (в тыс.) | | | |
|------------------------------|------------------|-------|-------|
| № | Страна ЕС / ЕАСТ | 2014 | 2015 |
| 1. | Германия | 172,9 | 441,8 |
| 2. | Венгрия | 41,2 | 174,4 |
| 3. | Швеция | 75,0 | 156,1 |
| 4. | Австрия | 25,7 | 85,5 |
| 5. | Италия | 63,7 | 83,2 |
| 6. | Франция | 58,8 | 70,6 |
| 7. | Нидерланды | 21,8 | 43,0 |
| 8. | Бельгия | 14,0 | 39,0 |
| 9. | Великобритания | 32,1 | 38,4 |
| 10. | Финляндия | 3,5 | 32,2 |
| 11. | Дания | 14,5 | 20,8 |
| 12. | Болгария | 10,8 | 20,2 |
| 13. | Испания | 5,5 | 14,6 |
| 14. | Греция | 7,6 | 11,4 |
| 15. | Польша | 5,6 | 10,3 |
| 16. | Ирландия | 1,4 | 3,3 |
| 17. | Люксембург | 1,0 | 2,4 |
| 18. | Кипр | 1,5 | 2,1 |
| 19. | Мальта | 1,3 | 1,7 |
| 20. | Чехия | 0,9 | 1,2 |

⁷ Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts. URL: <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>

⁸ Eurostat. 2016. Number of (non-EU) asylum seekers in the EU and EFTA Member States, 2014 and 2015.

⁹ Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts. URL: <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>

¹⁰ Eurostat. 2016. Number of (non-EU) asylum seekers in the EU and EFTA Member States, 2014 and 2015.

| | | | |
|-------|------------------|-------|--------|
| 21. | Румыния | 1,5 | 1,2 |
| 22. | Португалия | 0,4 | 0,8 |
| 23. | Латвия | 0,4 | 0,3 |
| 24. | Литва | 0,4 | 0,3 |
| 25. | Словакия | 0,2 | 0,3 |
| 26. | Словения | 0,4 | 0,3 |
| 27. | Эстония | 0,1 | 0,2 |
| 28. | Хорватия | 0,4 | 0,1 |
| 29. | <i>Швейцария</i> | 21,9 | 38,1 |
| 30. | <i>Норвегия</i> | 10,9 | 30,5 |
| Итого | | 584,5 | 1293,8 |

Источник: Евростат 2016

В 2015 г. ситуация с беженцами в Средиземном море характеризовалась как критическая также потому, что уже к апрелю число жертв, погибших в лодках на пути Европу, достигло 1 500 человек. Операция «Тритон», инициированная Фронтекс после того, как в конце 2014 г. была свернута гуманитарная операция итальянского флота Mare Nostrum (в ходе которой было спасено более 166 000 человек), не смогла предотвратить очередную гуманитарную катастрофу. 13 мая 2015 г. Комиссия опубликовала сообщение «Европейская повестка по миграции»¹¹, в котором наметила план краткосрочных и долгосрочных мер действий ЕС по решению «кризиса с беженцами». С августа по ноябрь 2015 г. институты ЕС разработали и отчасти уже начали реализовывать ряд правовых новаций и практических мер для преодоления кризиса, в том числе: 1) создание двух временных схем перемещения мигрантов; 2) создание постоянного «механизма кризисного перемещения», включая систему квот; 3) разработка общего списка «безопасных стран происхождения»; 4) практические меры содействия государствам-членам в вопросе дифференциации экономической и вынужденной иммиграции; 5) создание Европейского агентства пограничной и береговой охраны; 6) пакт между ЕС и Турцией об урегулировании кризиса с беженцами; 7) учреждение целевых фондов ЕС для борьбы с миграционным кризисом.

ВРЕМЕННАЯ СХЕМА ПЕРЕМЕЩЕНИЯ 160 000 СОИСКАТЕЛЕЙ ПРАВА НА УБЕЖИЩЕ ИЗ ИТАЛИИ И ГРЕЦИИ

Комиссия внесла Предложение о Решении Совета, устанавливающее переходные / временные меры в области предоставления международной защиты в интересах Италии и Греции. Данное предложение вводило в действие «систему экстренного реагирования», согласно ст. 78 (3) ДФЕС. 20 июля 2015 г. Совет ЕС предварительно одобрил Предложение Комиссии. Официальное утверждение данного Решения Советом состоялось после его согласования с Европарламентом 14 сентября 2015 г. Как отмечалось в Решении, меры по перераспределению мигрантов, изложенные в Решении, влекут за собой временное отступление от Дублинского Регламента ЕС 604/2013 в отношении ст. 13 (1), в соответствии с которой Италия и Греция должны быть ответственными за рассмотрение заявлений о предоставлении международной защиты.

В соответствии с Решением 40 000 соискателей, находящихся в Италии и Греции, должны быть перераспределены в другие государства-члены в течение двух лет (24 000 человек — из Италии и 16 000 человек — из Греции). Перераспределению подлежат только те соискатели, чьи отпечатки пальцев были переданы в Центральную систему Евродак в соответствии со ст. 9 Регламента Евродак 603/2013. Государство, которое принимает мигрантов (*member state of relocation*), получает финансовую поддержку в размере 6 000 евро на каждого мигранта. Великобритания, Ирландия и Дания не принимают участие в исполнении данного Реше-

¹¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda On Migration. COM (2015) 240 Final, 13.05.2015.

ния, согласно ст. 1, 2 Протоколов №№ 21, 22 к Договору о ЕС и Договору о функционировании ЕС. Летом 2015 г. миграционное давление на южные морские и сухопутные границы ЕС продолжало нарастать сразу на трех направлениях — на Центрально-средиземноморском, Южно-средиземноморском и Западно-балканском маршрутах. 9 сентября 2015 г. Комиссия подготовила новое Предложение Решения Совета о принятии дополнительных мер по оказанию помощи Италии и Греции. 22 сентября 2015 г. Совет ЕС одобрил Решение о перераспределении еще 120 000 лиц, нуждающихся в международной защите.

По состоянию на декабрь 2015 г. из 160 000 лиц, нуждающихся в международной защите, между государствами-членами было перераспределено 266 человек. По состоянию на март 2016 г. между государствами было перераспределено 629 человека: 328 — из Италии и 301 — из Греции. При этом по факту в данном механизме участвуют только 17 государств-членов, предоставивших 6 202 места для перемещения. С сентября по декабрь 2015 г. в рамках операций Фронтекс по возврату мигрантов было депортировано 638 человека. Основные страны назначения — Нигерия и Косово¹².

ПОСТОЯННЫЙ «МЕХАНИЗМ КРИЗИСНОГО ПЕРЕМЕЩЕНИЯ»

9 сентября 2015 г. Комиссия внесла Предложение Регламента ЕП и Совета ЕС, устанавливающее «механизм кризисного перемещения / перераспределения», вносящее изменения в Дублинский регламент № 604/2013¹³. В частности, вводился «механизм кризисного перемещения» (“a crisis relocation mechanism”) как постоянная правовая основа для реализации мер по перемещению / перераспределению мигрантов между странами ЕС. Механизм был основан на системе квот. Его цель заключалась в том, чтобы обеспечить справедливое распределение лиц, нуждающихся в защите, между государствами-членами и таким образом способствовать эффективному функционированию Дублинской системы даже в условиях кризиса. Квоты на мигрантов рассчитываются для каждой страны на основе специальной формулы («распределительного ключа»), исходя из объективных измеряемых количественных показателей, которые отражают реальную способность стран принимать и интегрировать у себя беженцев. Формула «ключа» учитывает четыре количественных показателя, каждый из которых имеет свой вес (в %):

- а) население — 40 %;
- б) ВВП — 40 %;
- в) среднее количество обращений о предоставлении убежища в течение 5 предшествующих лет на 1 млн жителей (взвешенное / умноженное на 30 % общей величины показателей населения и ВВП) — 10 %;
- г) уровень безработицы (взвешенный / умноженный на 30 % общей величины показателей населения и ВВП) — 10 %.

В течение одного месяца после вступления в силу делегированного акта Комиссии о начале действия «механизма кризисного перемещения» государство-член вправе уведомить Комиссию о том, что оно временно не может в полной мере участвовать в механизме кризисного перемещения, предоставив убедительные основания, не противоречащие фундаментальным ценностям Союза, изложенным в ст. 2 Договора о ЕС. Комиссия оценивает обоснованность представленных причин. В случае положительной оценки государство освобождается от обязанности участвовать в «механизме кризисного перемещения» на один год. В качестве компенсации за свое неучастие государство обязано внести финансовый вклад в бюджет ЕС в размере 0,002 % от ВВП. Финансовые средства направляются на покрытие расходов других государств, принимающих перемещенных лиц (Регламент ЕС № 516/2014 ЕП и Совета ЕС от 16 апреля 2014 г. «Об учреждении фонда миграции, интеграции и беженцев»). В случае частичного участия государства в «механизме кризисного перемещения» размер финансового взноса должен быть уменьшен пропорционально фактическому участию государ-

¹² Orav Anita. Hotspots and emergency relocation State of play. Briefing March 2016. European Parliamentary Research Service (EPRS).

¹³ Proposal for A Regulation of the European Parliament and the Council, establishing a crisis relocation mechanism and amending Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or stateless person. Brussels, 09.09.2015 COM (2015) 450 final. 2015/0208 (COD).

ства. Комиссия вносит соответствующие изменения в делегированный акт, упомянутый в ст. 33а (3), с учетом пересчета квот. Данный механизм был активирован в отношении Швеции. 15 декабря 2015 г. Комиссия согласилась временно освободить Швецию от участия в «механизме кризисного перемещения»¹⁴.

ОБЩИЙ СПИСОК ЕС «БЕЗОПАСНЫХ СТРАН ПРОИСХОЖДЕНИЯ»

Согласно Директиве 2013/32 государства ЕС вправе самостоятельно определять свои списки «безопасных стран происхождения» на основе конкретных критериев. В частности, страна считается безопасной страной происхождения, если «на основании правовой ситуации, применения права в рамках демократической системы и базовых политических обстоятельств может быть доказано, что в целом отсутствуют какие-либо преследования (в значении статьи 9 Директивы 2011/95), пытки, бесчеловечное или унижающее обращение или наказание, а также нет угрозы неизбирательного насилия в связи с международными и внутренними вооруженными конфликтами. В настоящее время на основе данных критериев только 12 стран ЕС определили свои национальные списки безопасных стран происхождения (Австрия, Бельгия, Болгария, Чехия, Франция, Германия, Ирландия, Латвия, Люксембург, Мальта, Словакия, Великобритания). Данные списки не согласованы между собой, существуют различия в применяемых системах оценки и в перечнях стран.

В «Европейской повестке по миграции»¹⁵ Комиссия обнародовала свое намерение усовершенствовать положения о «безопасных странах происхождения» с целью ускорения процедуры рассмотрения обращений об убежище от граждан тех стран, которые, по мнению стран ЕС, являются безопасными. 20 июля 2015 г. Совет поддержал инициативу Комиссии разработать общий для всех стран ЕС список «безопасных стран происхождения»¹⁶. 9 сентября 2015 г. Комиссия опубликовала Предложение об общем списке третьих «безопасных стран происхождения»¹⁷.

На основе критериев, изложенных в Приложении I Директивы 2013/32/ЕС, Комиссия отобрала в общий список семь стран: Албанию, Боснию и Герцеговину, Македонию, Косово, Черногорию, Сербию и Турцию. При оценке этих стран Комиссия опиралась на данные отчетов Европейской внешнеполитической службы, Европейского бюро по вопросам предоставления убежища и доступную информацию Совета Европы и Верховного комиссара по делам беженцев ООН.

Принятие общего списка не лишает государство ЕС права сохранить или ввести национальный список безопасных стран происхождения, помимо общего списка ЕС. В будущем общий список может пересматриваться с учетом изменения ситуации в странах, которые уже включены в список, и расширяться на основе новых данных отчетов агентств ЕС и других международных организаций о положении дел и обстановки в мире и в конкретных странах. Изменения в общем списке ЕС безопасных стран происхождения осуществляются в соответствии с обычной законодательной процедурой. Граждане стран из списка «безопасных стран происхождения» не будут рассматриваться в ЕС как лица, нуждающиеся в международной защите, кроме исключительных случаев (при предоставлении серьезных доказательств о наличии фактов ущемления прав, опасности применения насилия в их адрес в стране происхождения).

¹⁴ Proposal for a Council Decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Sweden in accordance with Article 9 of Council Decision (EU) 2015/1523 and Article 9 of Council Decision (EU) 2015/1601 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece. Strasbourg, 15.12.2015 COM (2015) 677 final.

¹⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda On Migration. Com (2015) 240 Final, 13.05.2015.

¹⁶ 11097/15 Outcome of Council Meeting. Justice and Home Affairs. Brussels, 20 July 2015.

¹⁷ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an EU common list of safe countries of origin for the purposes of Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection, and amending Directive 2013/32/EU. COM (2015) 452 final. 09.09.2015.

ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И ВЫНУЖДЕННОЙ МИГРАЦИИ В ЕС

В одном массовом миграционном потоке из Африки и Ближнего Востока смешались вынужденные и экономические беженцы. Первые бегут в Европу от войн, преследований, насилия, гуманитарных катастроф, вторые — в поисках работы и достойной жизни. Евросоюз стремится вернуть всех экономических мигрантов в страны, которые, по мнению ЕС, являются «безопасными странами происхождения». Дифференциация между беженцами¹⁸ и экономическими мигрантами осуществляется национальными органами государств ЕС на основе базовых принципов и критериев, сформулированных в Директиве 2011/95¹⁹. Из-за массовости и стихийности потоков возникают объективные технические трудности по дифференциации потоков. Особенно остро эта проблема стоит в странах ЕС, имеющих внешнюю границу, в которые прибывает основная часть мигрантов (Греция, Италия, Венгрия и т. п.). Для решения этой проблемы — разделения смешанных массовых потоков мигрантов на вынужденных мигрантов и экономических мигрантов — в пограничных государствах-членах ЕС развертывает «точки приема» (*hotspots*). В «точках приема» создаются Команды поддержки управления миграцией (*Migration Management Support Team*), в состав которых входят европейские агентства: ЕАСО (Европейское бюро по вопросам предоставления убежища), Фронтекс, Европол и Евроюст. Их задача состоит в оказании содействия национальным ведомствам по регистрации, снятию отпечатков пальцев, рассмотрению ходатайств об убежище и возврату мигрантов в случае отсутствия оснований для предоставления защиты. К февралю 2016 г. 11 точек приема были установлены на самых проблемных пограничных участках ЕС: 6 «точек приема» в Италии и 5 — в Греции. Однако реально функционируют пока только 3 точки приема.

ЕВРОПЕЙСКОЕ АГЕНТСТВО ПОГРАНИЧНОЙ И БЕРЕГОВОЙ ОХРАНЫ, ВВЕДЕНИЕ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ПРОВЕРОК ДОКУМЕНТОВ ГРАЖДАН ЕС ПРИ ВЪЕЗДЕ И ВЫЕЗДЕ ИЗ ШЕНГЕНА

После хаоса на «Балканском маршруте» (октябрь 2015 г.) 15 декабря 2015 г. Комиссия выступила с рядом предложений, которые должны обеспечить более эффективный контроль внешних границ ЕС²⁰. Так, одним из самых амбициозных инициатив Комиссии является предложение о введении Европейской пограничной и береговой охраны (*European Border and Coast Guard*)²¹. Институциональная основа Европейской пограничной и береговой охраны будет состоять из Европейского агентства пограничной и береговой охраны, образованного на базе ФРОНТЕКС, а также пограничных и береговых служб государств-членов. Новое агентство, по замыслу Комиссии, должно, наконец, реализовать на деле идею интегрированного управления границами. При этом данный подход не должен сводиться только к контролю внешних границ ЕС, он должен включать в себя также активное взаимодействие с третьими странами, включая сотрудничество по возвращению нелегальных мигрантов.

В функции Агентства будут входить постоянный мониторинг, анализ и оценка рисков на границах ЕС. Данная работа проводится в настоящее время ФРОНТЕКС. Однако по срав-

¹⁸ Беженец — это «гражданин третьей страны, который в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений» (ст. 2(d) Директивы 2011/95, дословно повторяет положение Женевской конвенции о статусе беженца 1951 г.).

¹⁹ Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted.

²⁰ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. A European Border and Coast Guard and effective management of Europe's external borders. Strasbourg, 15.12.2015 COM (2015) 673 final.

²¹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EC) No 2007/2004, Regulation (EC) No 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC. Strasbourg, 15.12.2015 COM (2015) 671 final.

нению с ФРОНТЕКС полномочия нового агентства будут существенно расширены и усилены. Если ФРОНТЕКС может инициировать операции в чрезвычайных ситуациях только по запросу государств-членов, то Европейское агентство пограничной и береговой охраны получит от Комиссии мандат на проведение операций в случае возникновения чрезмерного миграционного давления на каком-либо участке внешних границ ЕС, даже если такого запроса не поступало от государства-члена, отвечающего за данный участок границы ЕС.

С целью предотвращения возможной кризисной ситуации Агентство также получит право на проведение необходимых операций («право на вмешательство») без согласия государства-члена при выявлении на его границах дефектов (уязвимых мест). В рамках нового агентства на постоянной основе будет создана «экспертная резервная группа быстрого реагирования» (*Rapid reserve pool of experts*), которая будет собираться в максимально короткие сроки в чрезвычайных ситуациях, требующих немедленного вмешательства. В подобных экстренных случаях для проведения «операций вмешательства» государства-члены должны будут в течение нескольких дней направить до 1 500 пограничников. Введение в действие Европейского пограничного агентства планируется к лету 2016 г.

В Сообщении Комиссии отмечается, что одной из ключевых задач Агентства будет дальнейшее развитие подхода “hotspot” – развертывание «точек приема» в пограничных государствах-членах и/или соседних третьих странах с помощью специальных Групп Европейской пограничной и береговой охраны. Данный механизм планировалось задействовать в ближайшее время в западно-балканских странах (Сербии и Македонии).

В задачи Агентства будет также входить координация и проведение операций по возвращению нелегальных мигрантов в страны происхождения. С этой целью в рамках его структуры будут созданы Офис по возвращению (*Return Office*) и Европейские группы по возвращению (*European Return Intervention Teams*). Деятельность офиса по возвращению будет направлена на взаимодействие и сотрудничество с третьими странами по вопросам процедур идентификации и возвращения мигрантов, деятельность Европейских групп по возвращению (включающих эскорты, наблюдателей и специалистов по возвращению) будет сконцентрирована в основном в государствах-членах с целью оказания им необходимой поддержки в операциях по возвращению. При этом развертывание данных групп может осуществляться как по запросу государств-членов, так и по инициативе Агентства.

Еще одним предложением Комиссии, направленным на обеспечение безопасности внешних границ стало введение углубленных проверок паспортов граждан ЕС в Шенгенской информационной системе (хранит данные о разыскиваемых преступниках, нарушителях визового режима, лиц, пропавших без вести и украденных вещах) и других соответствующих информационных базах данных²². Данное предложение предполагает внесение изменений в Шенгенский кодекс о границах. Главная цель вносимых изменений – усилить контроль с целью недопуска на территорию ЕС лиц, которые могут представлять угрозу общественному порядку и внутренней безопасности. Проверки будут проводиться систематически на всех внешних границах (земля – воздух – море) как при въезде в Шенгенскую зону, так и при выезде из нее. В то же время с целью предотвращения больших заторов на границах в ситуациях увеличенных потоков предусмотрены элементы гибкости: государствам-членам разрешается проводить адресные проверки.

СДЕЛКА ИЛИ ТОРГ С ТУРЦИЕЙ?

На протяжении всего периода борьбы ЕС с «миграционным кризисом» Меркель, Туск и Юнкер призывали государства-члены к поиску общего европейского решения и воздержанию от односторонних действий²³. В то же время после провала системы перераспределения беженцев на основе квот кризис усиливался. Становилась очевидной необходимость привлечения внешнего сильного актора, который смог бы блокировать поток мигрантов в ЕС. С 7 марта 2016 г. ЕС начал переговоры с Турцией. 9 марта 2016 г. Хорватия, Сербия и Македо-

²² Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation No 562/2006 (EC) as regards the reinforcement of checks against relevant databases at external borders. Strasbourg, 15.12.2015 COM (2015) 670 final.

²³ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Back to Schengen – A Roadmap. Brussels, 04.03.2016 COM (2016) 120 final.

ния закрыли свои границы и перекрыли Балканский маршрут. 18 марта 2016 г. на саммите в Брюсселе ЕС и Турция официально заключили «Пакт по беженцам» (20 марта 2016 г. вступил в силу). По факту данный пакт является сделкой, успех которой напрямую зависит от выполнения взаимных условий обеих сторон.

В соответствии с пактом вводится механизм обмена беженцами («карусель беженцев»). С 20 марта все нерегулярные мигранты, прибывающие на лодках по Эгейскому морю из Турции в Грецию, перенаправляются обратно в Турцию. За каждого возвращенного таким образом нелегального мигранта из Сирии ЕС будет принимать одного сирийского беженца, который проживает в Турции. То есть первого лишают доступа к процедуре подачи ходатайств об убежище в Греции. При этом ЕС готов принять по обмену только 72 тыс. сирийцев.

Турция обещает ЕС перекрыть возможные пути по морю и по суше в Европу. Из сухопутных границ наиболее проблемный участок — это сухопутная граница между Турцией и Грецией. Ее длина составляет 209 км. В 2012 г. Греция построила стену 10 км для предотвращения потоков нелегальных мигрантов. Однако заграждение Греции покрывает лишь небольшой участок границы. В то время как основная часть границы проходит вдоль реки Эврос (Марица). Эту реку можно легко пересечь на лодках или летом пройти вброд. Граница между Турцией и Болгарией составляет 271 км. После того как Греция построила стену, Болгария стала альтернативным маршрутом для нелегальных мигрантов. В 2013 г. Болгария начала строить свою стену с Турцией. В 2014 г. было построено 30-километровое ограждение с колючей проволокой и усиленное видеонаблюдением на самом сложном участке. После этого число нелегальных пересечений существенно сократилось, но строительство забора продолжается и запланировано на 160 км.

В ответ ЕС обещает Турции, хотя и с некоторыми оговорками, ряд уступок, а именно: введение безвизового режима для граждан Турции к июню 2016 г. (правда, подчеркивается, что для отмены виз Турции предстоит еще выполнить 72 требования); выделение Турции 6 млрд евро на сирийских беженцев (первый транш в 3 млрд евро рассчитан до 2018 г.), открытие еще нескольких глав переговорного досье о вступлении Турции в ЕС (в то же время, Меркель подчеркивает, что вопрос о присоединении Турции к ЕС еще не стоит).

Реализации плана ЕС может помешать ряд факторов. Во-первых, распределение принимаемых беженцев по обмену по новой схеме будет осуществляться на добровольной основе и поэтому вряд ли будет работать эффективно. Тем более что даже система обязательных квот уже провалилась. Во-вторых, большую роль играет фактор недоверия к Турции²⁴. Министр иностранных дел Австрии открыто выразил недоверие Турции. Многие страны выступают против введения безвизового режима с Турцией. Кипр заявил о том, что будет блокировать продвижение переговоров о вступлении Турции в ЕС. Общественность в ЕС считает, что цена сделки слишком высока и что ЕС не должен сотрудничать с государством, которое «постепенно сползает к деспотизму».

Верховный комиссар ООН по делам беженцев в Европе назвал сделку с Турцией по массовой высылке незаконной, так как она нарушает права беженцев на защиту, гарантированные Женевской конвенцией и Европейской конвенцией о правах человека. «Human Rights Watch» отмечает, что Турция не может рассматриваться как «безопасная страна для беженцев». Согласно европейскому праву, возврат беженцев возможен только в ту страну, которая уважает принцип невысылки; не возвращает соискателей убежища в другую страну, где им угрожают пытки, жестокое, негуманное обращение; где соискатель убежища не окажется в ситуации, угрожающей его жизни и свободе и где он может подать заявление об убежище и получить полноценную защиту в соответствии Женевской конвенцией.

Согласно Директиве 2013/32/ЕС, ст. 39 2 (а), третья страна может рассматриваться как безопасная, только если она ратифицировала Женевскую конвенцию полностью без каких-либо «географических ограничений». Турция ратифицировала Конвенцию о статусе беженцев 1951 г. и Нью-Йоркский протокол 1967 г., однако при этом сохранила «географическое

²⁴ Österreich will Grenzen entlang der Mittelmeerroute schließen. URL: <http://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/oesterreichs-aussenminister-fordert-weitere-grenzschliessungen-in-europa-14121395.html#GEPC;s6>

Wien: “Grenzen müssen geschlossen bleiben”. URL: <http://www.heute.de/wenig-vertrauen-in-tuerkei-oesterreichs-aussenminister-kurz-fordert-weitere-grenzschliessungen-42661100.html>

ограничение» (*geographical limitation*), которое исключает их права на полноценную защиту соискателей из неевропейских стран. Это означает, что ищущие убежища неевропейцы не могут претендовать в Турции на статус беженцев. Большинство мигрантов в Греции бегут из стран Ближнего Востока и Азии (Сирия, Афганистан, Ирак)²⁵. В соответствии с этим «изъятием» они могут получить в Турции только временную защиту, которая затрудняет доступ к рынку труда и образованию, определяя дополнительные условия и требования. «Amnesty International» заявила, что «нарушение права ходатайствовать о предоставлении убежища не смягчается фиктивным признанием Турции страной, «безопасной» для беженцев. Турция предоставила «временную защиту» более чем 2 млн сирийцев, но на практике она по-прежнему отказывает в эффективной защите неевропейцам, включая афганцев, иракцев и прочих лиц, обращающихся за ней. Турция также неоднократно выталкивала сирийцев обратно в зону боевых действий и закрывала границы для пытающихся спастись»²⁶.

Некоторые европейские эксперты отмечают, что Турция в принципе заинтересована не в скорейшем урегулировании миграционного кризиса, а в его сохранении как рычага давления на ЕС, средстве шантажа. Министр обороны ФРГ Урсула фон дер Ляйен, тем не менее настаивает, что ЕС нуждается в Турции для решения миграционного кризиса. Она объясняет смысл и целесообразность возврата тем, что это разрушит бизнес-схему контрабандистов и торговцев людьми. Однако необходимо отметить обстоятельства, заставляющие усомниться в словах Ляйен. Контрабандисты будут искать и находить альтернативные пути, более опасные для жизни мигрантов. Очевидно также, что Турция будет не в состоянии заблокировать все пути.

ЦЕЛЕВЫЕ ФОНДЫ ЕС ПОМОЩИ ТРЕТЬИМ СТРАНАМ ДЛЯ БОРЬБЫ С НЕРЕГУЛЯРНОЙ МИГРАЦИЕЙ

В декабре 2014 г. Евросоюз учредил Региональный фонд вложений ЕС в связи с кризисом в Сирии (фонд Madad). Главная цель создания фонда состояла в слиянии (консолидации) различных финансовых инструментов Евросоюза и взносов государств-членов в единый гибкий и оперативный механизм оказания помощи сирийским беженцам. При этом получателями финансовой помощи являются соседние с Сирией государства (на уровне коммун и администраций, принимающих сирийских беженцев): Ирак, Ливан, Иордания, Турция и Египет. В 2015 г. мандат фонда был распространен на западно-балканские страны (Сербию и Македонию) на цели, связанные с приемом и размещением беженцев в этих странах. С 2011 г. Евросоюз прекратил сотрудничество с правительством Сирии напрямую в рамках Европейской политики соседства в знак протеста против режима Асада. Как отмечает Евросоюз, в будущем фонд может стать основным финансовым инструментом восстановления экономики и строительства в Сирии после урегулирования политического кризиса. В настоящее время объем фонда составляет 645 млн евро, в 2016 г. планируется его увеличение²⁷.

На саммите в Валлетте в ноябре 2015 г. Евросоюз учредил Целевой чрезвычайный фонд помощи странам Африки в размере 1,8 млрд евро, которые были выделены из нескольких источников: бюджета ЕС, фонда развития ЕС, средств государств-членов и других стран-доноров (Норвегии и Швейцарии). Главная цель создания фонда — устранение причин, вызывающих нерегулярную миграцию в ЕС (*root causes approach*). ЕС определил достаточно широкий круг вопросов / направлений для финансирования африканских стран: создание рабочих мест для молодежи; реинтеграция возвращающихся мигрантов; улучшение качества услуг в сфере продовольственной и экологической безопасности, здравоохранения, образования, социальной защиты; повышение качества управления миграцией, включая политику реадмиссии, международную защиту, легальную миграцию и мобильность, синергию между миграцией и развитием; обеспечение правопорядка, усиление границ, борьба с контрабандистами и преступностью; предотвращение конфликтов, экстремизма и радикализма. Помощь развитию в рамках данного механизма рассчитана прежде всего на афри-

²⁵ Q&A: The EU-Turkey Deal on Migration and Refugees. URL: <https://www.hrw.org/news/2016/03/03/qa-eu-turkey-deal-migration-and-refugees>

²⁶ «Скажем нет порочному соглашению с Турцией!». URL: <https://amnesty.org.ru/ru/2016-03-18-turcija/>

²⁷ EU support in response to the Syrian crisis. Brussels, 5 February 2016. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-222_en.htm

канские страны, по которым проходят маршруты массовой нелегальной миграции в Европу, так как именно они, согласно ЕС, находятся в наиболее тяжелом экономическом положении и уязвимы с точки зрения безопасности: регион Сахеля и бассейн озера Чад (Буркина Фасо, Камерун, Чад, Гамбия, Мали, Мавритания, Нигер, Нигерия и Сенегал); регион Африканского Рога (Джибути, Эритрея, Эфиопия, Кения, Сомали, Южный Судан, Судан, Танзания и Уганда); Северная Африка (Марокко, Алжир, Тунис, Ливия и Египет)²⁸. Целевой фонд является дополнением к общей помощи ЕС и государств-членов странам Африки, которая оценивается в более 10 млрд евро до 2020 г. На саммите председатель Еврокомиссии Юнкер подчеркнул, что выделенных 1,8 млрд евро будет недостаточно для реализации обширной программы действий для эффективной борьбы с миграционным кризисом и причинами нерегулярной миграции и призвал государства-члены удвоить объем фонда.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исходя из проведенного анализа ответных мер ЕС по урегулированию «кризиса с беженцами», можно сделать ряд выводов относительно эффективности миграционной политики ЕС в кризисных ситуациях, вызванных массовыми потоками мигрантов. Европейские институты не смогли предложить быстрого и эффективного «Европейского решения» кризиса. ЕС действительно «запаздывает» как с реализацией принимаемых мер, так и с донесением их до европейской общественности²⁹. Миграционный кризис стал причиной «кризиса солидарности» в ЕС. Наблюдается разрыв между европейскими ценностями (защита права на убежище и запрет на высылку в соответствии с европейским правом) и готовностью ЕС, или реальными возможностями, придерживаться их на практике (*gap between values and capacities*)³⁰. В результате вместо стратегии разделения ответственности (*burden sharing*) между государствами-членами ЕС реализует стратегию перекладывания ответственности на Турцию (*burden shifting*). Тем самым ЕС показал, что он нуждается в Турции больше, чем она в нем. В 2016 г. ЕС снова воздвигает вокруг себя стену. Такие шаги, как строительство заборов, блокирование маршрутов для беженцев, усиление внешних границ как дополнительная мера от проникновения беженцев, служат ничем иным, как манифестом «Европы-крепости».

Прогресс, достигнутый ЕС в области коммунитаризации миграционной политики, не смог предотвратить ни обострение миграционного кризиса, ни его негативные последствия. В данной ситуации в ряде направлений миграционной политики ЕС вполне возможен возврат к межправительственному подходу.

В последние годы «внешнее измерение» миграционной политики реализовалось больше через рестриктивный подход, в то время как превентивный подход постепенно маргинализировался. Под влиянием миграционного кризиса необходимость усиления превентивных мер снова вошла в повестку Евросоюза. Учреждение чрезвычайных фондов помощи развитию третьим странам в борьбе с нелегальной миграцией из африканских стран и Сирии (в 2014 и 2015 гг.) являются примерами превентивного подхода, однако об эффективности этих мер еще рано говорить, учитывая ограниченность ресурсов государств-членов и времени, прошедшего с момента создания фондов. Кроме этого, многое будет зависеть от влияния такого фактора, как уровень солидарности между государствами-членами, то есть их готовности регулярно выделять финансовые средства на развитие третьих стран в будущем.

²⁸ Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration in Africa'. — URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_factsheet_emergency_trust_fund_africa_en.pdf

²⁹ Искендеров П. ЕС и беженцы: между Турцией и стеной // Сайт журнала «Международная жизнь». 2016. 21 марта. URL: <https://interaffairs.ru/news/show/14905>

³⁰ Кавешников Н.Ю. Европейский союз — варианты будущего // Сайт МГИМО. 2016. 18 января. URL: <http://mgimo.ru/about/news/experts/evropeyskiy-soyuz-varianty-budushchego/>

THE EU RESPONSE TO THE «REFUGEE CRISIS» OF 2015 Г. AND PROSPECTS FOR A COMMON EU MIGRATION POLICY

*Natalia Bolshova, PhD (Political Science), Leading Researcher, Center of Regional Political Studies,
Institute of International Studies, MGIMO-University Associate Professor,
Department of Integration Processes, MGIMO-University. E-mail: varioukhina@gmail.com*

Summary

The paper reviews the EU response to the recent «refugee crisis» through the theoretical lens of restrictive and preventive approaches and the concept of the «external dimension» in EU migration policy. The author examines the EU's response as an indicator of the effectiveness of current EU migration policy under crisis situations caused by massive flows of migrants. According to the author, the European institutions have not been able to offer quick and effective «European solution». EU is late with the development, implementation of the policy measures as well as with bringing of them to the European public in an appropriate way, allowing to prevent social protests against asylum seekers. As a result the refugee crisis has caused «the crisis of solidarity» in the EU. There is a gap to state between the European values and real readiness of the EU to adhere to them. Instead the strategy of burden sharing between member-states EU implements the strategy of burden shifting on Turkey. The progress made by the EU in the field of communitarisation of migration policy could prevent neither the escalation of migration crisis, nor its negative consequences regarding the interim collapse of Schengen and Dublin systems. In this situation, the return to the intergovernmental approach in regulation of certain sensitive domains of EU migration policy is possible. The nature of the EU response confirms that the «external dimension» of migration policy has been implemented mostly through a restrictive approach, while a preventive approach has been marginalizing.

Keywords: *refugee crisis, the EU, migration policy, asylum, asylum seeker, Turkey, Schengen.*

ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. Кавешников Н. Ю. Методы управления в европейском союзе // Мировая экономика и международные отношения. 2015. № 8.
2. Орлов А. А. Иммиграционный бум. Где решение проблемы? // Международная жизнь. 2002. № 12.
3. Орлов А. А. Национализм в Каталонии — фактор риска для Испании // Обозреватель. 2010. № 11.
4. Пасякина Л. С. ЕС и трудовая миграция // Современная Европа. 2011. № 3.
5. Потемкина О. Ю. «Европейская повестка дня по миграции» — новый поворот в иммиграционной политике ЕС? // Современная Европа. 2015. № 4.
6. Boswell Ch. The External Dimension of EU Immigration and Asylum Policy // International Affairs, vol. 79. 2003. № 3.
7. Lavenex S., Kunz R. The Migration — Development Nexus in EU External Relations // Journal of European Integration. 2008. 30:3. DOI: 10.1080/07036330802142152
8. Zapata-Barrero R. The External Dimension of Migration Policy in the Mediterranean Region: Premises For Normative Debate // Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2013. № 2.
9. Zolberg A. The Archaeology of “Remote Control” // Fahrmeir A., Faron O., and Weil P. (eds.) Migration Control in the North Atlantic World: The Evolution of State Practices in Europe and the United States from the French Revolution to the Inter-War Period. — New York: Berghahn Books, 2003.