

Н. Н. БОЛЬШОВА

Политика ЕС по борьбе с нелегальной миграцией в условиях миграционного кризиса (2014–2015 гг.)

Наталья Николаевна Большова, канд. полит. наук,
вед. науч. сотр. Центра европейских исследований
Института международных исследований МГИМО МИД России,
доцент кафедры интеграционных процессов
Европейского учебного института МГИМО МИД России.
E-mail: varioukhina@gmail.com

Аннотация. В статье проводится анализ политики ЕС по борьбе с нелегальной миграцией в условиях современного миграционного кризиса. Данный кризис подтолкнул ЕС к оптимизации и интеграции всех доступных легальных, политических и административных инструментов для получения эффекта синергии в сфере управления внешними миграционными потоками в ЕС. В то же время наиболее слабым местом политики ЕС оказывается зависимость от возможностей и заинтересованности третьих стран активно сотрудничать с ЕС в таких сферах, как борьба с криминальными контрабандистскими сетями, охрана внешних границ, заключение и выполнение соглашений о реадмиссии, предоставление убежища. Система позитивных и негативных стимулов (принцип «кнута и пряника») и принцип обусловленности, которые ЕС использует в отношениях с третьими странами, не всегда работает эффективно. Автор оценивает прогресс, достигнутый ЕС к 2017 г. на основных маршрутах нелегальной миграции в ЕС через Средиземное море, более подробно рассматривает недавние инициативы ЕС: военно-морскую операцию ЕС «София» по борьбе с контрабандой мигрантами и торговлей людьми и новый формат рамочных партнерств ЕС с третьими странами — источниками и транзитерами нелегальных мигрантов. В заключение автор делает некоторые выводы относительно эффективности рассмотренных действий ЕС.

Ключевые слова: нелегальная миграция, миграционный кризис, беженцы, контрабанда мигрантов, Фронтекс, военно-морская операция ЕС «София», партнерства с третьими странами, общая политика безопасности и обороны ЕС, Средиземное море, Турция, ЕС, Африка, Сирия, Ливия, Италия.

С 2014 г. Европейский союз активно борется с кризисом беженцев, который обернулся для ЕС крупнейшей гуманитарной проблемой за всю историю его существования [2, с. 247–248]. 2015 г. стал рекордным по интенсивности потоков миграции в ЕС. Число нелегальных мигрантов в Европейский союз из третьих стран превысило 1 млн человек. По данным МОМ, в 2015 г. было зафиксировано 1,01 млн случаев нелегальных пересечений внешних границ ЕС по морю, по суше — 34 900 нелегальных пересечений (для сравнения в 2014 г. около 280 тыс. мигрантов нелегально пересекли сухопутные и морские границы ЕС)¹. Фронтекс зарегистрировал в 2015 г. 1,8 млн таких случаев, в том числе 1,04 млн из них приходились на Грецию и Италию. Однако обе страны являются лишь «перевалочными пунктами», так как большинство нелегальных ми-

¹ Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts // BBS News, March 4, 2016. — URL: <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>

грантов стремится дальше, в более развитые страны ЕС, в частности в Германию, Великобританию, Францию и скандинавские страны [1].

13 мая 2015 г. Еврокомиссия опубликовала сообщение – «Европейскую повестку по миграции», в которой наметила план краткосрочных и долгосрочных действий ЕС по преодолению миграционного кризиса². Важной составной частью повестки была разработка плана действий по борьбе с контрабандой мигрантов. Через две недели (27 мая 2015 г.) Еврокомиссия подготовила сообщение «План действий ЕС по борьбе с контрабандой мигрантов (2015–2020 гг.)», в котором были определены четыре приоритетных направления политики ЕС в данной сфере: усиление совместных действий в рамках полицейского и судебного сотрудничества между странами ЕС; совершенствование механизма сбора данных и обмена информацией; активизация совместных действий по предотвращению контрабанды мигрантов и оказание помощи наиболее уязвимым категориям мигрантов; укрепление сотрудничества с третьими странами в сфере борьбы с нелегальной миграцией³. В документе также особо подчеркивалось, что реализация Плана должна рассматриваться в более широком контексте политики ЕС в таких областях, как борьба с причинами нелегальной миграции из третьих стран (root causes of irregular migration), создание безопасных легальных каналов для миграции в ЕС, общая политика ЕС в сфере безопасности и обороны (CSDP), а также политика ЕС по возвращению мигрантов (return policy) [7].

СИТУАЦИЯ НА ОСНОВНЫХ МАРШРУТАХ НЕЛЕГАЛЬНОЙ МИГРАЦИИ В СРЕДИЗЕМНОМ МОРЕ В 2017 Г.

К 2017 г. ЕС удалось существенно сократить поток нелегальных мигрантов (в т. ч. соискателей убежища из Сирии) благодаря перекрытию *восточно-средиземноморского и западно-балканского маршрутов* в Европу (см. Таблица). Этот путь был фактически заблокирован в марте 2016 г. В начале марта Македония закрыла свою границу с Грецией, а через несколько дней после подписания пакта с ЕС по беженцам (18 марта) Турция перекрыла морской путь через Эгейское море в Грецию. В результате «сделки по обмену беженцами» Европейский союз поставил себя (и особенно Грецию, на которую легло основное бремя по размещению более 45 тыс. беженцев) в позицию «заложника» Турции. Турция по условиям сделки получила от ЕС значительную финансовую поддержку (6 млрд евро), достигла договоренности с ЕС о предоставлении безвизового режима и открытии еще нескольких глав переговорного досье о вступлении Турции в ЕС. Турция является ключевой транзитной страной на центральном маршруте нелегальной миграции в Европу и активно пользуется этим козырем в переговорах с ЕС. За последние два года Анкара уже неоднократно в ультимативной форме требовала от ЕС ускорить выполнение данных ей обещаний, угрожая отказаться от принятых на себя обязательств в рамках миграционного соглашения [1].

Таблица

Потоки нелегальных мигрантов в Европу по морю

Маршрут (страна прибытия) / число мигрантов за год	2016 г.	2017 г.
Восточный средиземноморский маршрут (Греция)	176 906	20 844
Центральный средиземноморский маршрут (Италия)	181 436	102 942
Западный средиземноморский маршрут (Испания)	13 246	15 811

Источник: Europol public information. EPMT No. 300 / 2 Year special edition. 2017⁴

Более напряженная ситуация в 2016 г. наблюдалась на *центрально-средиземноморском маршруте* (из Ливии в Италию). Ключевой страной на этом пути является Ливия – главное место скопления и отправки мигрантов из Африки в Европу. Из-за нестабильной ситуации в Ливии блокирование данного маршрута оказалось более сложной задачей для ЕС.

² A European Agenda on Migration. COM (2015) 240 Final, Brussels, May 13, 2015.

³ EU Action Plan against migrant smuggling (2015–2020) COM (2015) 285 final, Brussels, May 27, 2015.

⁴ Recent trends in migrant smuggling—criminal groups use life endangering concealment methods. EPMT No. 300 / 2 Year special edition. — URL: <http://www.europol.europa.eu/publications-documents/empt-no-300/2-year-special-edition>

В соответствии с декларацией по борьбе с миграционным кризисом, утвержденной по итогам саммита на Мальте 3 февраля 2017 г., ЕС принял решение усилить поддержку Правительства национального согласия Ливии (в Триполи) в целях развития в дальнейшем совместных усилий по восстановлению контроля над потоками нелегальной миграции из стран Африки южнее Сахары. В апреле 2017 г. ЕС выделил из Чрезвычайного фонда помощи странам Африки 90 млн евро на реализацию проектов, направленных на программы по укреплению защиты мигрантов и беженцев, стимулирование социального и экономического развития принимающих сообществ в Ливии и создание эффективной системы управления миграционными потоками. В частности, контракты по проектам были подписаны с международными организациями: МОМ, ПРООН, Детским фондом ООН, Комиссией по защите беженцев ООН, Немецким агентством по развитию (Немецкое общество по международному сотрудничеству, GiZ). В июле 2017 г. ЕС опубликовал план оказания помощи властям Италии и Ливии для борьбы с контрабандистами и нелегальной миграцией. Согласно плану, на ливийской территории планируется построить центр по координации операций по перехвату на море судов контрабандистов, переправляющих мигрантов из Ливии в Италию.

В то же время необходимо отметить, что Ливия, в отличие от Турции, вряд ли сможет в ближайшее время эффективно противодействовать нелегальной миграции на центрально-средиземноморском маршруте. После свержения режима Каддафи в 2011 г. страна по-прежнему экономически разрушена и политически расколота. В отсутствие стабильных политических институтов, эффективной правоохранительной системы в Ливии процветает преступность. Торговля людьми стала источником доходов для различных группировок и кланов, борющихся за влияние и власть [4].

В 2017 г. усиление миграционного давления было отмечено *на западно-средиземноморском маршруте* (из Марокко в Испанию), который ведет в материковую Европу через Гибралтарский пролив. По данным МОМ, в 2017 г. в Испанию прибыло около 16 тыс. нелегальных мигрантов. В 2018 г. ожидается увеличение потока прежде всего из-за ухудшения политической обстановки в странах – источниках мигрантов (Мали, Нигерии и Судане). Кроме этого, по мнению экспертов, Марокко из-за нестабильной внутривнутриполитической и экономической ситуации может в ближайшей перспективе превратиться в новый (второй после Ливии) центр нелегальной транспортировки мигрантов в Европу.

БОРЬБА ЕС С КОНТРАБАНДОЙ МИГРАНТОВ: ВОЕННО-МОРСКАЯ ОПЕРАЦИЯ «СОФИЯ»

Основным вызовом, который в значительной степени мешает Европейскому союзу решить проблему нелегальной миграции, является возросшая на волне кризиса с беженцами активность криминальных сетей, занимающихся нелегальной перевозкой мигрантов. По данным агентства «Европол», 90 % мигрантов, прибывающих в ЕС, пользуются услугами контрабандистов на одном из отрезков или на всем пути следования в Европу. Значительная доля контрабандистов являются членами организованных криминальных групп. Центры наибольшей активности контрабандистских сетей находятся в основном в Европе: в Германии, Венгрии, Великобритании, Швейцарии, Австрии, Дании, Швеции, Нидерландах, Польше, Румынии, Болгарии, Испании, Греции, Италии, Финляндии. Национальный состав контрабандистов по происхождению охватывает как европейские, так и неевропейские страны, включая Болгарию, Венгрию, Ирак, Косово, Пакистан, Польшу, Румынию, Сербию, Сирию, Швецию, Турцию, Египет, Тунис.

По данным отчета агентства «Европол», многие лица, подозреваемые в контрабанде мигрантов, нередко параллельно вовлечены в другие виды преступной и незаконной деятельности, такие как наркотрафик (22 % вовлеченных в 2015 г.), подделка документов (18 % – в 2015 г.), кража собственности (20 % – в 2015 г.), торговля людьми (20 % – в 2015 г.). Кроме этого, нелегальная перевозка мигрантов в большинстве случаев проходит по тем же маршрутам, которые обычно используются для контрабанды наркотиков, оружия и других нелегальных товаров⁵.

Во время миграционного кризиса контрабанда мигрантов стала высокоприбыльным бизнесом для многих организованных криминальных структур. Только за один 2015 г. прибыль за оказание услуг по нелегальной транспортировке мигрантов в ЕС и перемещению внутри ЕС могла достигать 3–6 млрд евро. Невозможность проведения более точных расчетов контра-

⁵ Europol. Migrant smuggling in the EU (February 2016). – URL: https://www.europol.europa.eu/content/EMSC_launch

бандной выручки объясняется непрозрачной системой оплаты. Чаще всего мигранты расплачиваются за услуги контрабандистов наличными или через систему «Хавала». «Хавала» представляет собой альтернативную банковскую систему, состоящую из брокеров (хаваладаров), которые находятся в различных странах и организуют нелегальные денежные переводы путем взаиморасчетов между собой. Наиболее широко «Хавала» используется криминальными сетями в Турции, Ираке, других странах Ближнего Востока и Центральной Азии. Наиболее уязвимые и ограниченные в денежных средствах категории мигрантов (женщины и дети), попадая в руки криминальных групп, часто подвергаются трудовой или сексуальной эксплуатации⁶.

Криминальные контрабандистские сети имеют многоуровневую структуру, которая состоит из автономных сетевых ячеек, очень слабо связанных между собой. Главные организаторы или лидеры сети территориально находятся, как правило, в ключевых миграционных хабах, откуда дистанционно координируют действия по транспортировке мигрантов и поддерживают связь с ограниченным числом доверенных лиц. В функции лидеров локальных или региональных ячеек входит установление платы за услуги по организации трансфера мигрантов (включая покупку или аренду автомобилей, наем водителей и т. п.), а также координация других действий, связанных с перемещением мигрантов по территории, которая входит в их зону ответственности, до момента передачи мигранта в руки локального лидера сети на другом участке маршрута. Помимо главного и локальных организаторов, важную роль в процессе подготовки и транспортировки мигрантов играют «фасилитаторы» (исполнители на местах, которые могут работать одновременно на несколько криминальных сетей): брокеры или агенты-рекрутеры (которые предлагают услуги по нелегальной транспортировке в социальных сетях или общественных местах), покупатели поддельных проездных документов от лица мигрантов, водители, лодочники, проводники, инструкторы, переводчики и т. п. Члены контрабандистской сети редко взаимодействуют между собой, работают автономно друг от друга, контактируют в основном на своем уровне с ограниченным кругом лиц, которые выполняют определенные функции, но при этом не являются частью самой сети. В итоге криминальная контрабандистская сеть, состоящая из независимых друг от друга ячеек, обладает значительной гибкостью, что позволяет ее членам быстро адаптироваться к меняющимся условиям⁷.

С целью усиления борьбы с контрабандой мигрантов и трафиком людьми ЕС инициировал в июне 2015 г. военно-морскую операцию «EUNAVFOR MED Operation Sophia». Ее запуску предшествовала серия крушений лодок с мигрантами на борту в Средиземноморье. Самые крупные трагедии за всю историю миграционного кризиса произошли на центрально-средиземноморском маршруте. Так, 3 октября 2013 г. у о-ва Лампедуза затонуло судно, перевозившее 550 мигрантов-нелегалов (в основном граждан Эритреи, Сомали и Ганы) из Ливии в Италию. Итальянские ВМС начали спасательную операцию «Mare Nostrum», но спасти удалось немногим более 150 человек, остальные (около 400 человек) считаются погибшими или пропавшими без вести. Через год, в октябре 2014 г., итальянская операция была свернута и формально заменена операцией Фронтекс «Triton». Однако «Triton» не была спасательной операцией, так как ее целью, согласно мандату агентства ЕС, являлось патрулирование и охрана границ ЕС. Если в рамках «Mare Nostrum» осуществлялось патрулирование моря на расстоянии до 160 миль от о-ва Лампедуза до территориальных вод Ливии, то патрулирование в рамках «Triton» не распространялось от о-ва Лампедуза дальше 30 миль.

19 апреля 2015 г. произошел второй крупнейший за последние три года инцидент примерно на том же самом направлении – в 60 милях от побережья Ливии и 120 милях к югу от о-ва Лампедуза затонуло судно, на борту которого находилось около 850 пассажиров (граждане Сирии, Эритреи, Сомали, Туниса). В результате итальянской спасательной операции удалось спасти 28 человек, более 800 человек погибли или пропали без вести. По итогам 2015 г., в соответствии с данными УВКБ ООН, общее число мигрантов, погибших в результате крушения судов контрабандистов в Средиземном море (на всех маршрутах) на пути в Европу, достигло 3 771 человек [9].

Перед военно-морской миссией ЕС была поставлена амбициозная цель – определение «модуса операнди» контрабандистов и разрушение бизнес-модели криминальных контрабандистских сетей в южном и центральном Средиземноморье. Новая миссия выходила за рамки мандатов спасательных операций Италии «Mare Nostrum» и операций Фронтекс по охране внешних границ ЕС. Общая площадь ее патрулирования в центральном Средиземноморье со-

⁶ Ibidem.

⁷ Ibidem.

ставляла 525 кв. морских миль. В ней приняли участие 24 государства – члена ЕС, которые взяли на себя все расходы на проведение спецоперации. Общий бюджет на 12 месяцев (до 27 июля 2016 г.) составил 11,82 млн евро. На следующий период с 28 июля по 27 июля 2017 г. было выделено еще 6,7 млн евро. Кроме этого, в распоряжение миссии было предоставлено 7 кораблей (Италия, Великобритания, Германия, Испания, Франция), 4 вертолета (Италия, Испания, Великобритания) и 3 самолета (Люксембург, Испания, Франция)⁸.

Было решено проводить операцию в несколько этапов (фаз). В рамках первой фазы («1 phase») миссия с 22 июня до октября 2015 г. патрулировала Средиземное море и осуществляла мониторинг и сбор информации о функционировании сетей контрабандистов. После ее окончания 7 октября 2015 г. стартовала вторая фаза миссии под названием «Операция в международных водах» («2A phase»). В мандат миссии входили обнаружение и задержание судов в международных водах, используемых для контрабанды мигрантов. В соответствии с резолюцией СБ ООН (2240 от 9 октября 2015 г.) государства – члены ЕС получили более широкие полномочия: им разрешалось останавливать и досматривать любые суда, идущие без флага, при подозрении их в нелегальной перевозке мигрантов, а в случае подтверждения фактов контрабандной деятельности – задерживать и уничтожать их.

В январе 2016 г. главный командир, руководивший операцией «София», контр-адмирал ВМС Италии Энрико Кредендино отчитался о первых результатах миссии (арестовано 46 контрабандистов и уничтожено 67 судов) и предложил переходить к следующим фазам операции в территориальных водах Ливии («2B – 3 phases») [8]. Об успехах операции также свидетельствовало сокращение нелегального потока мигрантов на центрально-средиземноморском маршруте, наметившееся в период с сентября 2015 г. по январь 2016 г. В июне 2016 г. по решению Совета ЕС к основным задачам миссии были добавлены две вспомогательные: тренировка ливийской береговой охраны и содействие осуществлению эмбарго на поставки оружия у побережья Ливии. К июлю 2017 г. в рамках операции было арестовано 110 подозреваемых в контрабанде и торговле людьми и ликвидировано 470 судов контрабандистов. Общие результаты операции были положительно оценены в ЕС и 25 июля 2017 г. Совет ЕС принял решение о продлении ее мандата в южном и центральном Средиземноморье до 31 декабря 2018 г.

РАМОЧНЫЕ ПАРТНЕРСТВА ЕС С ТРЕТЬИМИ СТРАНАМИ – ИСТОЧНИКАМИ И ТРАНЗИТЕРАМИ МИГРАНТОВ

«Кризис с беженцами» 2014–2015 гг. способствовал усилению внешнего измерения миграционной политики ЕС. В период 2014–2016 гг. ЕС активизировал взаимодействие с третьими странами – источниками и транзитерами мигрантов на разных уровнях: в рамках Диалогов по миграции на высшем уровне, саммитов ЕС с Турцией, африканскими и западнобалканскими государствами, Хартумского и Рабатского процессов, диалога по мобильности и миграции между ЕС и Африкой, Будапештского и Пражского процессов, Европейской политики соседства [5; 6].

Итогом проведенных в этот период встреч ЕС с третьими странами по вопросам миграции стал проект «Нового рамочного партнерства с третьими странами в сфере миграции»⁹, утвержденный Советом ЕС в июне 2016 г. В соответствии с данным документом, партнерства преследуют краткосрочные и долгосрочные цели. Краткосрочными целями являются: спасение жизней в Средиземном море, увеличение доли возвращений нелегальных мигрантов на родину, помощь мигрантам и беженцам в местах их проживания с целью сокращения новых попыток нелегальной миграции. В долгосрочной перспективе партнерства нацелены на устранение негативных политических, экономических, социальных, климатических и иных факторов, которые служат главными причинами (root causes) нелегальной миграции и вынужденных переселений.

Новый формат партнерства основан на идее развития *всестороннего (всеобъемлющего) сотрудничества и индивидуального подхода* в отношении ключевых третьих стран происхождения и транзита мигрантов. Всестороннее сотрудничество отражает желание и готовность ЕС задействовать все политики и финансовые инструменты для достижения поставленных целей. Индивидуальный подход делает акцент на том, что партнерства должны быть индивидуально продуманными для каждой страны, то есть отвечать их конкретным потребностям. Так,

⁸ EU Naval Force – Mediterranean Operation Sophia, September, 15, 2016. – URL: <http://eeas.europa.eu/eunavfor-med>

⁹ Communication on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration. COM(2016) 385 final. Strasbourg, June 7, 2016.

в странах происхождения наиболее остро стоят вопросы социального обеспечения населения, политической и экономической стабильности и управления миграцией на местах. В то время как для транзитных стран и стран назначения наиболее актуальными проблемами являются предоставление необходимой гуманитарной помощи мигрантам и беженцам, оказание социальных услуг, а также ликвидация криминальных сетей, вовлеченных в контрабанду и торговлю людьми.

В проекте определена *методология реализации рамочных партнерств по миграции*, которая включает в себя пять ключевых элементов (направлений деятельности):

1. *Повышение эффективности политики возвращения, реадмиссии и реинтеграции мигрантов.* Данные политики направлены на разрушение бизнеса контрабандистов и торговцев людьми, работающих по принципу «маленькие риски – большая прибыль». Значительное увеличение процента возвращений нелегальных мигрантов домой должно существенно ослабить мотивацию людей платить деньги контрабандистам для организации их нелегальной перевозки в Европу. Для достижения долгосрочного эффекта процесса возвращений (предотвращения повторной нелегальной миграции) ЕС (в сотрудничестве с Международной организацией по миграции) обещает государствам-партнерам активную поддержку в добровольном возвращении и реинтеграции возвращенных мигрантов.

2. *Усиление согласованности и улучшение координации между ЕС и государствами-членами* рассматривается как важнейшее условие успеха партнерств с третьими странами. Некоторые европейские государства (бывшие колониальные державы) имеют более тесные двусторонние отношения с конкретными третьими странами в силу давних исторических и культурных связей. ЕС призывает государства, обладающие таким потенциалом, объединить усилия на благо общего дела и активнее использовать свое влияние на третьи страны с целью содействия более эффективному выполнению взаимных договоренностей и обязательств в рамках партнерств (в частности, по договорам о реадмиссии). При этом в документе подчеркивается важность совместной работы институтов ЕС и государств-членов в тандеме друг с другом.

Переориентация политик ЕС (методов их использования) на решение проблемы нелегальной миграции. По итогам встреч в рамках Диалогов по вопросам миграции на высоком уровне ЕС подготовил предложения первых пакетов для заключения договоров (compacts) с 16 третьими странами (Эфиопией, Эритреей, Мали, Нигером, Нигерией, Сенегалом, Сомали, Суданом, Ганой, Кот-д'Ивуаром, Алжиром, Марокко, Тунисом, Афганистаном, Бангладеш и Пакистаном). В ходе дискуссии с государствами-членами в июне 2016 г. было выделено пять приоритетных африканских стран (Нигер, Нигерия, Сенегал, Мали и Эфиопия). Для каждой страны был разработан индивидуальный план взаимодействия.

Индивидуальные соглашения (compacts) представляют собой новый формат партнерств с третьими странами, в рамках которых ЕС объединил свои внешние и отраслевые политики (европейскую политику соседства, политику помощи развитию, внешнеторговую политику, энергетическую политику, политику безопасности, цифровую политику и т. д.) в единую систему, сфокусированную на общей конечной цели – сокращении нелегальной миграции.

Важной составной частью «компактов» является миграционная политика. ЕС планирует усилить инструменты данной политики в сотрудничестве с третьими странами: внедрить новую «структурированную систему переселения» беженцев (a structured resettlement system), основанную на общем подходе предоставления безопасного и законного въезда в ЕС лицам, нуждающимся в международной защите; расширить каналы и возможности для легальной миграции в ЕС с помощью инструментов визовой политики; разработать программы подготовки мигрантов, ориентированные на потребности рынков труда в ЕС; содействовать денежным трансферам и переводам мигрантов на родину; создать единую платформу для регистрации перемещенных лиц с целью ускорения доставки необходимой помощи в третьи страны и осуществления переселения беженцев в ЕС или другие страны и т. п.

4. *Эффективный мультилатерализм.* Необходимость развития данного направления обуславливается тем, что миграция представляет собой глобальный вызов и поэтому требует применения скоординированного международного подхода. В последние несколько лет ЕС усилил сотрудничество в области политики убежища и борьбы с нелегальной миграцией с международными организациями (Верховным комиссаром ООН по делам беженцев, Международной организацией по миграции ООН), странами-партнерами в рамках групп G-7, G-20. В частности, ЕС активно сотрудничает со структурами ООН в рамках таких программ, как глобальный план разделение бремени ответственности по расселению сирийских беженцев (УВКБ ООН),

программа помощи в добровольном возвращении и реинтеграции возвращенных мигрантов (МОМ ООН).

5. *Консолидация и целеориентирование финансовых инструментов ЕС.* ЕС подчеркивает важную роль механизма финансирования партнерств. Выбор тех или иных финансовых инструментов должен определяться конкретными целями партнерств. Для краткосрочных целей партнерств (помощь беженцам и принимающим их сообществам) предусмотрены такие финансовые инструменты, как Фонд для беженцев в Турции, Региональный фонд вложений ЕС в связи с кризисом в Сирии (фонд «Madad»), Целевой чрезвычайный фонд помощи странам Африки. Для долгосрочных целей (борьба с первопричинами нелегальной миграции) ЕС делает ставку на стимулирование инвестиций частных компаний в Африку в рамках Европейского плана внешних инвестиций.

Фонд для беженцев в Турции (Facility for refugees in Turkey) был создан в рамках соглашения об обмене беженцами между ЕС и Турции в 2016 г. На территории Турции было зарегистрировано более 3 млн беженцев. ЕС выделил на их содержание на 2016–2017 гг. около 3 млрд евро: 2 млрд евро составили взносы государств-членов и 1 млрд евро был выделен из бюджета ЕС. Решение о расходовании средств на реализацию тех или иных гуманитарных и негуманитарных проектов принимает Руководящий комитет, состоящий из представителей Еврокомиссии и государств-членов. Турция участвует в заседаниях комитета в качестве страны-консультанта.

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 западнобалканские 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. 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, на 2017 г. было запланировано его увеличение¹⁰.

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 государств-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 уровня 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 африканские 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)¹¹. Целевой фонд является дополнением к общей помощи ЕС и государств-членов странам Африки, которая оценивается более чем в 10 млрд евро до 2020 г. На саммите председатель Еврокомиссии Ж.-К. Юнкер подчеркнул, что выделенных

¹⁰ EU support in response to the Syrian crisis. Brussels, February 5, 2016. – URL: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-222_en.htm

¹¹ 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

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.

В сентябре 2016 г. Еврокомиссия опубликовала амбициозный проект «Европейский план внешних инвестиций» для стран с развивающейся экономикой, в частности для стран Африки и Европейского соседства. Приоритетной целью плана является содействие социально-экономическому развитию третьих стран посредством привлечения инвестиций. Еврокомиссия внесла в Фонд внешних инвестиций 3,35 млрд евро до 2020 г. и планирует привлечь еще 62 млрд евро из других источников – государственных и частных фондов, а также из бюджетов государств-членов. Данный фонд будет предоставлять гарантии государственным организациям и частному сектору при инвестировании в страны, где есть политические риски. Любая заинтересованная компания сможет получить гарантию для инвестирования проекта, соответствующего определенным критериям. В частности, проект должен содействовать устойчивому развитию, созданию рабочих мест в третьих странах и искоренению первопричин нелегальной миграции.

* * *

Таким образом, Европейский союз действует вполне рационально, стремится к оптимизации и максимальному использованию всех доступных ресурсов и инструментов (внешних и внутренних политик) для получения эффекта синергии в области управления внешними миграционными потоками в ЕС.

В то же время имеют место противоречивые последствия политики ЕС по борьбе с нелегальной миграцией, в частности, проявившиеся в процессе проведения военно-морской миссии ЕС. После переноса действия операции «София» в международные воды контрабандисты адаптировались к новой ситуации, поменяв тактику: перебазировались в территориальные воды Ливии; чтобы снизить свои риски и расходы, стали использовать для перевозки людей дешевые резиновые лодки и бросать их вместе с мигрантами на борту в открытом море, не доводя до участка в международных водах, который патрулируются военно-морскими силами стран ЕС.

С текущим мандатом миссия «София» мало чем отличается от операций по поиску и спасению мигрантов (search & rescue operation) и на деле может вызывать обратный эффект: стимулировать нелегальные перевозки мигрантов, уверенных в том, что их обязательно спасет миссия «София». В итоге это принесет еще большую выгоду контрабандистам, которые смогут вдвойне сэкономить на транспортировке мигрантов (используя резиновые шлюпки и сокращая их маршрут). Однако для начала действий миссии в территориальных водах Ливии государствам ЕС необходимо получить соответствующий мандат СБ ООН и официальное приглашение от правительства Ливии, признанного легитимным как международным сообществом, так и ливийским обществом. Второе требование – трудновыполнимо в условиях сосуществования двух конкурирующих центров власти, которые придерживаются различных точек зрения на вмешательство ЕС во внутренние дела Ливии: признанного ООН правительства во главе с премьер-министром Фаизом Сараджем в Триполи и альтернативного правительства во главе с верховным главнокомандующим ВС Ливии, генералом Халифом Хафтаром в Тобруке.

Новый формат партнерств с третьими странами также не всегда работает эффективно. В пятом отчете о реализации партнерств отмечается ряд проблем. В частности, речь идет о недостаточно высоком уровне координации усилий институтов ЕС и государств-членов: для третьих стран более предпочтительным остается привычный формат двустороннего сотрудничества с отдельными государствами-членами; новые партнерства с ЕС рассматриваются как второстепенные вспомогательные форматы взаимодействия. С момента начала действия программы партнерства ЕС открыл официальные переговоры о заключении соглашений о реадмиссии с Нигерией, Тунисом и Иорданией, в дополнение к продолжающимся переговорам с Марокко. Однако они тоже идут нелегко. Третьи страны согласны принимать только новоприбывших нелегальных мигрантов и отказываются принимать тех, кто уже успел интегрироваться в мигрантские общины за рубежом, представляющие главный источник доходов (денежных трансфертов) для семей мигрантов, оставшихся в странах происхождения.

Наконец, предусмотренная в рамках партнерств система позитивных и негативных стимулов (принцип «кнута и пряника») в отношении третьих стран подвергается резкой критике как со стороны третьих стран, так и НПО («Amnesty International», Oxfam). ЕС обвиняют в том, что

новые партнерства являются прямым нарушением положений основополагающих документов международного права в области защиты беженцев, а именно:

статьи 14 (1) Всеобщей декларации прав человека 1948 г.: «Каждый человек имеет право искать убежища от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем»;

статьи 33 (1) Женевской конвенции о статусе беженца 1951 г.: о запрещении высылки беженцев или их принудительного возвращения в страны, из которых они прибыли, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений.

Критики также отмечают, что главной целью партнерств является не социально-экономическое развитие стран происхождения нелегальной миграции, а блокирование потоков миграции в регионах их происхождения и лишение их права на получение международной защиты. Кроме этого, высказываются сомнения относительно финансовых возможностей ЕС реализовать партнерства, так как европейские правительства и частный сектор могут не захотеть инвестировать в экономически и политические нестабильные регионы, на территории которых к тому же действуют различные террористические группировки [3].

ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. *Большова Н. Н.* Ответ ЕС на кризис с беженцами 2015 г. и перспективы общей миграционной политики ЕС // Ежегодник ИМИ. – 2016. – № 1 (15). – С. 19–33. [*Bolshova N.* The EU Response to the Refugee crisis of 2015 and the Prospects for a Common EU Migration Policy. IIS International Analytics (Ezhegodnik). MGIMO-University, 2016, No. 1 (15), pp. 19–33 (in Russ.); *Bolshova N. N.* Otvet ES na krizis s bezhencami 2015 goda i perspektivy obshhej migracionnoj politiki ES // Ezhegodnik IMI. – 2016. – № 1 (15). – S. 19–33].
2. Европейская интеграция: Учебник для вузов / Под ред. *О. В. Буториной* (отв. ред.), *Н. Ю. Кавешникова*. – 2-е изд., исправ. и доп. – М.: Аспект-Пресс, 2016 [*Butorina O. V., Kaveshnikov N. Yu.*, eds. European Integration: Textbook for High Schools. 2nd edition. Moscow: Published by “Aspekt-Press”, 2016 (in Russ.); *Yevropeyskaya integratsiya: Uchebnik dlya vuzov / Pod red. O. V. Butorinoj (otv. red.), N. Yu. Kaveshnikova.* – 2-ye izd., isprav. i dop. – М.: Аспект-Пресс, 2016].
3. *Вавилов А. И., Зинин Ю. Н., Казанцев А. А., Крылов А. В., Орлов А. А., Федорченко А. В., Чечевишников А. Л., Ярлыкапов А. А.* «Исламское государство»: феномен, эволюция, перспективы // Аналитические доклады ИМИ. Вып. 1 (45) – М.: МГИМО-Университет, 2016 [“Islamic state”: phenomenon, evolution and prospects / IIS Analytical reports, MGIMO-University, 2016, No. 1 (45) (in Russ.); *Vavilov A. I., Zinin Yu. N., Kazantsev A. A., Krylov A. V., Orlov A. A., Fedorchenko A. V., Chechevishnikov A. L., Yarlykapov A. A.*, “Islamskoe gosudarstvo”: fenomen, jevoljucija, perspektivy].
4. *Куракин М.* Без Каддафи хорошо. В Ливии торгуют рабами и убивают всех подряд. Но миру, кажется, все равно // Lenta.ru. – 2017. – 27 ноября. – URL: http://lenta.ru/articles/2017/11/27/libya_downfall/ [*Kurakin M.*, Better without Kaddafi. Slave trade and killing everyone in a row in Libya. The world seems to be indifferent (in Russ.). – URL: http://lenta.ru/articles/2017/11/27/libya_downfall/; *Kurakin M.* Bez Kaddafi horosho. V Livii torgujut rabami i ubivajut vseh podrdjad. No miru, kazhetsja, vse ravno. Available at: http://lenta.ru/articles/2017/11/27/libya_downfall/].
5. *Потемкина О. Ю.* «Европейская повестка дня по миграции» – новый поворот в иммиграционной политике ЕС? // Современная Европа. – 2015. – № 4. с. 28–40. [*Potemkina O. Yu.* “European Migration Agenda” – a new turn in the EU Migration Policy. Contemporary Europe, 2015, No. 4, pp. 28–40 (in Russ.); *Potemkina O. Ju.* «Evropejskaja povestka dnja po migracii» - novyj povorot v immigracionnoj politike ES? // Sovremennaja Evropa. – 2015. – № 4. – S. 28–40].
6. *Садькова Л. Р.* Новая линия Европейского союза в области миграции. Акценты, механизмы // Ежегодник ИМИ. – 2016. – № 1. – с. 13–19. [*Sadykova L. R.* The New Line of the European Union in Migration Domain: Emphases and Mechanisms. Ezhegodnik IIS. MGIMO-University, 2016, No. 1 (15), pp. 13–19 (in Russ.); *Sadykova L. R.* Novaja linija Evropejskogo sojuza v oblasti migracii. Akcenti, mehanizmy // Ezhegodnik IMI. – 2016. – № 1. – S. 13–19].
7. EU Action Plan against migrant smuggling. 4th Report of Session 2015–16. House of Lords Paper 46, 3 November 2015, London, p. 3. – URL: <http://www.parliament.uk/hleu>
8. EU naval operation against human smugglers facing challenges before moving into Libyan waters. European Council of Refugees and Exiles. 19th February 2016. – URL: <http://www.ecre.org/eu-naval-operation-against-human-smugglers-facing-challenges-before-moving-into-libyan-waters/>
9. Operation Sophia, the EU’s naval mission in the Mediterranean: an impossible challenge. 14th Report of Session 2015–2016. House of Lords Paper 144, 13 May 2016, p. 10. – URL: www.parliament.uk/operation-sophia

EU policy on irregular migration: the impact of the refugee crisis 2014-2015

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

Summary. The paper reviews the current EU policy on irregular migration under the influence of refugee crisis. This crisis urged the EU to streamline and consolidate all the available legal, political and administrative tools to reach the synergy effect in the management of immigration flows into the EU. However the main weakness of the EU approach appears to be the dependence on the opportunities and interests of the third countries (of origin and transit of irregular migrants) to cooperate effectively with the EU institutions and Member-states in such key spheres as fight against migrant smuggling, security of external borders, implementation of readmission agreements, asylum policy. The author evaluates the state of progress on the main Mediterranean migration routes since the beginning of the migration crisis in 2014, analyses some recent EU initiatives, particularly the EU NAVFOR MED Operation Sophia and the new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration. In conclusion, the author attempts to assess the effects of these actions.

Keywords: irregular migration, refugee crisis, migrant smuggling, FRONTEX, EU NAVFOR MED Operation Sophia, Partnership Framework with third countries, Common Security and Defense Policy, the Mediterranean, Turkey, the EU, Africa, Syria, Libya, Italy.