

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Российский университет дружбы народов
имени Патриса Лумумбы»

На правах рукописи

МОРАРУ Николета-Флорина

**ЭКСТЕРНАЛИЗАЦИЯ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ
ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА (2005–2022 гг.)**

Специальность 5.6.7. История международных отношений
и внешней политики

ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени
кандидата исторических наук

Научный руководитель:
доцент, PhD
Моргунова Оксана Алексеевна

Москва – 2023

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ВВЕДЕНИЕ | 3 |
| ГЛАВА 1. ПРЕДПОСЫЛКИ ИЗМЕНЕНИЯ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ЕС | 20 |
| 1.1. Ключевые приоритеты миграционной политики ЕС | 20 |
| 1.2. Реформирование миграционной политики ЕС в контексте «арабской весны» и «кризиса беженцев» | 38 |
| 1.3. Экстернализация миграционного контроля на внешних границах ЕС в условиях усиления нелегальной миграции | 56 |
| ГЛАВА 2. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ЕС СО СТРАНАМИ ПРОИСХОЖДЕНИЯ И ТРАНЗИТА МИГРАНТОВ И РАЗРАБОТКА КОНЦЕПЦИИ ЭСТЕРНАЛИЗАЦИИ | 70 |
| 2.1. Попытка выстраивания отношений ЕС со странами транзита во время миграционного кризиса | 70 |
| 2.2. Апробация концепции экстернализации на уровне отдельных стран – членов ЕС | 80 |
| 2.3. Влияние экстернализации миграционного контроля на права лиц, ищущих убежище, и других групп мигрантов | 97 |
| ГЛАВА 3. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ЕС ПО ПРОГРАММАМ ВОЗВРАЩЕНИЯ И РЕАДМИССИИ В СТРАНАХ ТРАНЗИТА И ПРОИСХОЖДЕНИЯ ВЫНУЖДЕННЫХ МИГРАНТОВ | 109 |
| 3.1. Механизмы и форматы взаимодействия ЕС с отдельными странами Африки по вопросам реадмиссии и возвращения мигрантов | 109 |
| 3.2. Механизмы и форматы взаимодействия ЕС с отдельными странами Ближнего Востока по вопросам реадмиссии и возвращения мигрантов | 139 |
| 3.3. Процедуры по реадмиссии и возвращению мигрантов и программы реинтеграции ЕС | 154 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ | 169 |
| СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ | 171 |

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что миграционные потоки в страны Европейского союза (ЕС), особенно в последние годы, стали более многообразными, а их урегулирование – более проблематичным. Число лиц, ищущих убежище в других странах, и мигрантов, находящихся в неурегулированном положении или имеющих, в первую очередь, экономическую мотивацию мобильности, увеличивается с каждым годом. Однако резкое увеличение потока мигрантов в Европейский союз после «арабской весны», гражданской войны в Сирии и последних событий на Украине и Ближнем Востоке еще раз подчеркивают необходимость пересмотра программ и договоренностей, связанных с предоставлением убежища, а также важность последовательной и комплексной миграционной политики ЕС в области внешнего управления миграционными потоками. Под воздействием непрекращающихся миграционных кризисов Европейский союз начал принимать активные меры, которые выходили за рамки существовавших правил, так как они показали свою неэффективность. Однако это делалось по той же логике управления, которая была закреплена в существовавших документах ранее, что способствовало развитию кризиса приема беженцев и мигрантов. В условиях возросшего числа стран – членов ЕС и различий в условиях приема беженцев в них возникло особое миграционное давление на пограничные государства, а также на те страны, которые были приоритетной целью миграционной мобильности. Это вызвало ряд проблем, связанных как с размещением мигрантов в ЕС, так и с урегулированием разногласий между членами Союза.

Неспособность государств-членов Евросоюза найти консенсус по вопросу предоставления убежища, расхождения во мнениях внутри ЕС по поводу приема новых мигрантов привели к тому, что на уровне как отдельных государств, так и в целом сложилась практика заключения соглашений на национальном и наднациональном уровнях сначала со странами транзита, а затем и со странами исхода.

В поисках выхода из миграционного кризиса ЕС попытался осуществить экстернализацию решений миграционных вопросов и разработать схему передачи ответственности третьим странам, странам транзита или странам исхода мигрантов. Также ЕС предполагал перенести вопросы предоставления убежища на третьи государства. Таким образом, целью экстернализации миграционного регулирования является сокращение миграционного давления на границах

Европейского союза. В результате, концепция экстернализации, которая складывалась во многом стихийно, обозначила новые направления в реформировании миграционной политики ЕС, изучение которых представляет научный и практический интерес.

Степень научной разработанности темы. Вопросы экстернализации миграционной политики Европейского союза нашли свое отражение в трудах ученых и специалистов-практиков из Российской Федерации и зарубежных стран.

Литература на русском языке может быть разделена на несколько групп. К *первой группе* отнесены работы, которые посвящены нормативно-правовым аспектам миграции в Европу. Так, в исследованиях И.А. Алешковского, А.А. Гребенюка, З.С. Бочаровой¹, рассматриваются вопросы переселения и развития международно-правовой защиты беженцев. В основу работы И.П. Прокопенковой был положен анализ Женевской конвенции ООН о статусе беженцев 1951 г. и Протокола к ней 1967 г.² Автор раскрывает исторические обстоятельства, в которых были приняты эти документы. Конвенция является основой существующей правовой политики приема и размещения мигрантов на гуманитарных основаниях в ЕС.

К этой же группе можно также отнести работу А.М. Исхакова³, поскольку в ней был проведен анализ терминов «нелегальная миграция» и «неурегулированная миграция». Данные термины в русскоязычных и зарубежных источниках и официальных законодательных документах трактуются по-разному. В отношении пересечения европейских границ термин «нелегальная миграция» встречается только в медийных источниках. В официальных документах ЕС используется такой термин как «*irregular migration*» (неурегулированная миграция). Под этим

¹Алешковский И.А., Бочарова З.С., Гребенюк А.А. «В стремлении понять»: международно-правовая защита беженцев в постверсальском мире // Электронный научно-образовательный журнал История. М: Интеграция: Образование и Наука, 2019. Т.10. № 6. С. 60–80; Алешковский И.А., Бочарова З.С., «Перемещенные и неуместные»: феномен беженства и развитие международного режима защиты беженцев в XIX – начале XXI века // Электронный научно-образовательный журнал История. М: Интеграция: Образование и Наука, 2019. Т.10. №11.

²Прокопенкова И.П. Женевская конвенция ООН о статусе беженцев в общей системе международного права // Вестник Белгородского юридического института МВД России. 2018. № 4. С. 71–74.

³Исхаков А.М. К вопросу о необходимости нормативно-правового закрепления понятия «незаконная миграция» // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2017. № 2 (28). С. 87–90.

понимается факт присутствия гражданина третьей страны на территории Шенгенского государства, который при этом не выполняет или больше не выполняет условия въезда, изложенные в Шенгенском кодексе о границах от 2006 г. или другие условия для входа. На волне мобильности в эпоху глобализации с ускорением миграционных потоков термин «*irregular migration*» заменил в официальных документах термин «*illegal migration*» (нелегальная миграция), так как незаконное пересечение границ ЕС и сегодня является административным нарушением, а не уголовным преступлением.

В работах эксперта Института Латинской Америки РАН Н.Ю. Кудеяровой⁴ особое внимание уделено миграционному профилю Испании как государству, расположенному на границе Европейского союза. Автор отмечает большое значение, которое придается контролю морских границ Испании в условиях роста нелегальной миграции с африканского континента, и указывает на возросшую роль взаимодействия Испании с правительствами стран происхождения мигрантов и ЕС, а также важность миграционной повестки в программах политических партий страны.

Ко второй группе отнесены труды, посвященные анализу миграционного давления, миграционных кризисов XXI в. и проблемам реформирования миграционной политики ЕС. Вопросы миграции в европейских государствах исследуются в трудах эксперта ИНИОН РАН В.П. Любина. Автор анализирует расстановку политических сил в контексте миграционного кризиса в таких странах как Германия и Италия. Автор также уделяет внимание положению мигрантов в некоторых странах и рассматривает попытки выработки общей миграционной политики ЕС⁵. Особенности миграционной политики ЕС также

⁴Кудеярова Н.Ю. Миграционный вопрос в электоральной кампании // Испания в новой национальной и международной реальности / под ред. П.П. Яковлева, А.А. Куракиной-Дамир. М.: ИЛА РАН, Центр иберийских исследований, 2020. С. 53-62. Кудеярова Н.Ю. Испания после миграционного бума: социально - экономическая и внешнеполитическая проекции // Современная Европа. 2019. № 1. С. 80-91. Ермольева Э.Г., Кудеярова Н.Ю. Испания в многомерном кризисе: социальная проекция демографических тенденций // Современная Европа. 2021. № 4 (104). С. 129-139.

⁵Любин В. П., Алонци Р. Волна миграции в Европе и изменения в политике стран ЕС (на примере Германии и Италии, 2015–2018 гг.) // Большая Евразия: развитие, безопасность, сотрудничество. 2018. №1-2. М. ИНИОН РАН. С. 120-124. 145. Любин В. П. Современный кризис ЕС и позиции различных политических сил Германии // Современная Европа. М.: Институт Европы РАН. 2017. С. 84-97. 146. Любин В. П., Алонци Р. Афганские мигранты 2021 г. и идентичность ЕС // Большая Евразия: развитие, безопасность, сотрудничество. 2022. №5-1. С. 677-682. 145. Любин В. П. Румыния и ее вступление в ЕС: взгляд из России // Synergies Roumanie. №16. 2021. С. 69-81. Любин В. П. Революция миграции и ее регулирование в России, Германии и ЕС // РСМ. 2005. №1. С. 91-107.

рассматриваются в работах Т.В. Зверевой⁶. Среди исследований «арабской весны» и миграционного кризиса 2015 г., вызванного вооруженными конфликтами в Северной Африке и на Ближнем Востоке, следует выделить работы А.Я. Никэза⁷, С.А. Бокерия⁸, О.А. Моргуновой⁹, К.П. Курылева, Р.М. Курбанова, А.Б. Макеновой¹⁰, П.П. Тимофеева¹¹ и др.

К *третьей группе* отнесены публикации по экстернализации и миграционной политике ЕС, которые имеют непосредственное значение для данного исследования. Эти вопросы были рассмотрены в работах экспертов Института Европы РАН Л.С. Биссон¹², О.Ю. Потемкиной¹³, Д.В. Алексева¹⁴. О.Ю. Потемкина анализирует также позицию стран Вишеградской группы по европейскому миграционному кризису¹⁵. Автор отмечает, что для лидеров Словакии и Венгрии поддержка национальных избирателей оказалась важнее европейской солидарности¹⁶. Вопросы экстернализации и миграционной политики ЕС также рассматриваются в работах Е.Д. Крапивницкой¹⁷,

⁶ Зверева Т.В. Миграционная политика государств-членов ЕС: особенности современного этапа // Вестник Дипломатической академии МИД России. Россия и мир. 2019. № 4 (22). С. 64–75. Зверева Т.В. Миграционная политика ЕС на современном этапе // Дипломатическая служба. 2019. №4 (84). С. 38–45. Зверева Т.В. Миграционный кризис: «тихий развал» Евросоюза или новый этап в развитии интеграции? // Вестник Дипломатической академии МИД России. Россия и мир. 2015. М.: Дипломатическая академия. № 4. С. 106. 137. Карпович О.Г., Зверева Т.В. Общая миграционная политика ЕС: новый стандарт? // Международная жизнь. 2021. № 7. С. 94–103.

⁷ Никэз А.Я. «Арабская весна»: международно-правовое измерение // Ближний Восток и международное право. М.: РУДН, 2019. С. 119–126.

⁸ Бокерия С.А. Миротворческие операции в Мали в контексте трансформации стратегии ЕС в Сахеле // Проблемы национальной стратегии. 2022. № 2 (71). С. 126–144.

⁹ Моргунова О.А. Морару Н.Ф. Дискурсы «европейскости» в практике предоставления убежища в постколониальном контексте // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2023. Т. 22. № 4. С. 741–754.

¹⁰ Курылев К.П., Курбанов Р.М., Макенова А.Б. Миграционные потоки из Центральной Азии в страны Европейского союза // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2018. № 2. С. 315–327.

¹¹ Тимофеев П.П. Влияние миграционного кризиса в Европе на отношения ЕС и Турции // Вестник МГИМО. 2016. № 2 (47). С. 62–70.

¹² Биссон Л.С. Внешнее измерение миграционной политики ЕС: инструменты и выгоды // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2018. № 5. С. 21–26.

¹³ Потемкина О.Ю. Многоуровневое управление миграцией в Европейском союзе // Современная Европа. 2020. № 2. С. 100–110.

¹⁴ Алексеев Д.В. Миграция из стран Африки в Испанию в контексте миграционной политики ЕС (1985–2021 гг.): диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук: 07.00.15 / Алексеев Дмитрий Владиславович. М: Российский университет дружбы народов, 2022. 227 с.

¹⁵ Потемкина О.Ю. Миграционный кризис в ЕС: роль стран Вишеградской группы // Современная Европа. 2015. № 6 (66). С. 36–45.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Крапивницкая Е.Д. Экстернализация миграционной политики ЕС как решение проблемы

А.С. Леонова¹⁸ и др.

К *четвертой группе* относятся труды, посвященные миграциям из стран Африки. Так, в монографии С.В. Костелянца¹⁹ рассматриваются роль и место Африки в глобальных миграционных потоках. История африканской диаспоры и изучение проблем идентичности и эксклюзивности отражены в работах Т.М. Гавристовой²⁰. В трудах Д.А. Васильева, Д.А. Дегтерева, Т.М. Шоу²¹ также исследуется роль африканской диаспоры в странах ЕС и ее участие в поддержке политического и социально-экономического развития Африки. Согласно авторам, некоторые европейские страны (например, Италия) стремятся привлечь африканскую диаспору к реализации таких проектов в странах их происхождения, как, например, «Женщины-мигранты за развитие в Африке».

Литература на английском языке также может быть разделена на несколько групп. К *первой группе* отнесены работы по истории миграции на Европейский континент. Следует отметить, что с середины XX в. миграция в страны Европы имела в основном экономический характер. В результате нефтяного кризиса 1973 г. произошло сокращение рабочего рынка, вследствие чего европейские страны ввели ограничение на приток рабочей силы. Эти меры привели к увеличению количества лиц, ищущих убежище из стран, которые были изначально поставщиками рабочей силы. Значительное влияние на число беженцев в Западной Европе оказала Югославская война 1990-х гг. и кризис социалистического лагеря. Данные процессы нашли отражение в работах таких

солидарности // Международные отношения в XX–XXI вв.: IV Чемпаловские чтения, посвященные 75-летию победы в Великой Отечественной войне и 75-летию окончания Второй мировой войны: сборник научных статей и сообщений Всероссийской научной конференции (Екатеринбург, 17–18 декабря 2020 г.). Екатеринбург: Изд-во УМЦ УПИ, 2020. С. 314–321.

¹⁸ Леонов А.С. Обеспечение прав человека в практике миграционного регулирования Европейского Союза // Экономика и право. Вестник ННГУ, 2017. С. 197–208.

¹⁹ Африка в глобальных миграционных потоках: история и современность: коллективная монография / отв. ред. С.В. Костелянец. М.: Институт Африки РАН, 2022. 378 с.

²⁰ Гавристова Т.М. Мигритюд как презентация идентичности // Гендерный аспект африканской культуры. Между архаикой и современностью. Серия: «Гендерные исследования Института Африки РАН». М.: Институт Африки РАН. 2022. С. 194–204. Африканские интеллектуалы за пределами Африки / отв. ред. Гавристова Т.М. Ярославль: ЯрГУ, 2002. 308 с.

²¹ Decolonization, Postcolonialism, Multiple Modernities, and Persistent East–West Divide in African Studies // Africa and the Formation of the New System of International Relations. Advances in African Economic, Social and Political Development. Springer, Cham / A.M. Vasiliev, D.A. Degterev, T.M. Shaw (eds). M., 2021. P. 1–17. URL: https://doi.org/10.1007/978-3-030-77336-6_1 (дата обращения: 14.05.2023).

авторов, как К. Бюлент²² и Р. Хансен²³.

Ко второй группе отнесены публикации, анализирующие нормативно-правовые аспекты миграции. Эти вопросы были рассмотрены в работах С. Пир²⁴, К. Хрушка²⁵, К. Хейлброннер²⁶, Б.М. Кейрос²⁷ и др.

Особое внимание уделено исследованиям, посвященным Дублинской системе и формированию Общеευропейской системы предоставления убежища. Эти вопросы проанализированы в работах таких исследователей, как К.Г. Аксой²⁸, А. Беттс²⁹, К. Бренке³⁰, М. Вагнер³¹, Г. Гебл³², П. Геншель³³, Дж. Гюисманс³⁴, К. Дагманн³⁵, Н. Заун³⁶, С. Каррера³⁷, Р. Кинг³⁸, А. Лулле, Ф. Майани³⁹, С.

²² *Bülent K.* The changing face of Europe – population flows in the 20th century. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2002. 125 p.

²³ *Hansen R.* Migration to Europe since 1945: Its History and its Lessons // *The Political Quarterly*. 2003. № 74 (1). P. 25–38.

²⁴ *Peers S.* EU Justice and Home Affairs Law. Oxford: Oxford University Press, 2016; *Peers S.* EU Justice and Home Affairs Law. Vol. I: EU Immigration and Asylum Law // Oxford Academic. 2016. Vol. 1. P. 1–121.

²⁵ *Hruschka C., Maiani F.* A Commentary // *EU Immigration and Asylum Law* / К. Hailbronner, Thym (eds.). Munich, 2016. 1486 p.

²⁶ *Hailbronner K., Thym D.* Legal Framework for EU Asylum Policy // *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*. 2nd ed. Leiden, 2016. P. 1023–1053.

²⁷ *Queiroz B.M.* The Impact of EURODAC in EU Migration Law: The Era of Crimmigration? // *Market and Competition Law Review*. 2019. № 3 (1). P. 157–183.

²⁸ *Aksoy C.G., Poutavaara P.* Refugees' and Irregular Migrants' Self-selection into Europe: Who Migrates Where? Munich: IZA Institute of Labor Economics, 2019.

²⁹ *Betts A., Collier P.* Refuge: Transforming a Broken Refugee System // *British Journal of General Practice*. 2017. № 659. 274 p.

³⁰ *Brenke K.* Distribution of refugees very uneven among EU member states – even when accounting for economic strength and total population // *DIW Economic Bulletin*. 2015. № 39. P. 511–523.

³¹ *Wagner M., Perumadan J., Baumgartner P.* Secondary Movements // *CEASEVAL Research on the Common European Asylum System*. Chemnitz, 2019. 26 p.

³² *Göbl G., Lassen C.K., Lovéc M. et al.* Central Europe and the Refugee Question: Cooperation, not Confrontation // *Austrian Society for European Politics (ÖGfE) Policy Brief*. Vienna, 2016. 22 p.

³³ *Genschel P., Jachtefuchs M.* From Market Integration to Core State Powers: The Eurozone Crisis, the Refugee Crisis and Integration Theory // *Journal of Common Market Studies*. 2017. № 26. 16 p.

³⁴ *Huysmans J.* The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU // *New International Relations Series*. London, UK: Routledge, 2006. 206 p.

³⁵ *Dustmann C., Fasani F., Frattini T. et al.* On the economics and politics of refugee migration // *Economic Policy*. 2017. № 32 (91). P. 497–550.

³⁶ *Zaun N.* States as gatekeepers in EU Asylum Politics: Explaining the Non-Adoption of a Refugee Quota System // *Journal of Common Market Studies*. 2017. Vol. 56. № 1. P. 44–62.

³⁷ *Carrera S., Luk N.C., Mager F. et al.* European Union Policies on Onward and Secondary Movements of Asylum-seekers and Refugees: A Critical Overview of the EU's Migration Management Complex. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2022.

³⁸ *King R., Lulle A.* Research on Migration: Facing Realities and Maximising Opportunities. A Policy Review. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. 161 p.

³⁹ *Maiani F.* The Reform of the Dublin III Regulation // *Policy Department C – Citizens' Rights and Constitutional Affairs European Parliament*. Brussels, 2016. 74 p.

Мариньо⁴⁰, М. Пахоцкая⁴¹, С. Пир⁴², А. Тильдеус⁴³, Р. Хансен⁴⁴, Т. Дж. Хаттон⁴⁵, З. Шмидт⁴⁶ и др.

К третьей группе отнесены работы, посвященные экстернализации в миграционной политике, а также внешнему управлению миграционными потоками в страны–члены Европейского союза. В их числе труды таких авторов, как С. Дж. Вара⁴⁷, А. С. Дж. Герцберг⁴⁸, М. Касас-Кортес⁴⁹, П. Мюллер⁵⁰, И. Сток⁵¹, В. Фрелик⁵² и др.

К четвертой группе отнесены научные труды, посвященные анализу некоторых аспектов неурегулированной миграции, секьюритизации и вопросам вынужденной миграции из стран, с которыми заключены соглашения у ЕС.

⁴⁰ *Marinho C. Heinonen* M. Dublin after Schengen: Allocating Responsibility for Examining Asylum Applications in Practice // European Institute of Public Administration (Maastricht) EIPASCOPE. 1998. Vol. 3. P. 1–12.

⁴¹ *Pachocka M.* Understanding the Visegrad Group States' Response to the Migrant and Refugee Crises 2014+ in the European Union // Yearbook of Polish European Studies. 2016. Vol. 19. P. 101–132.

⁴² *Peers S.* Reconciling the Dublin system with European fundamental rights and the Charter // ERA Forum. Trier, 2014. P. 485–494.

⁴³ *Thildéus A.* Dublin in «crisis» – investigating the Dublin regulation as a crisis management system. Lund: Lund University, Faculty of Law, 2015.

⁴⁴ *Hansen R.* Asylum policy in the European Union // Georgetown Immigration Law Journal. 2000. № 14 (3). P. 779–800.

⁴⁵ *Hatton T.J.* Refugees and asylum seekers, the crisis in Europe and the future of policy // Economic Policy. 2017. № 32 (91). P. 447–496.

⁴⁶ *Schmidt Z.* Deficiencies of the Dublin Regulation and the Solidarity Remedy Exemplified by Analysing Cases *M.S.S. v Belgium and Greece* and *Tarakhel v Switzerland* // Helsinki Law Review. 2016. № 10 (2). P. 60–79.

⁴⁷ *Vara S.J., Matellán P.L.* The Externalisation of EU Migration Policies: The Implications Arising from the Transfer of Responsibilities to Third Countries // The Evolving Nature of EU External Relations Law / ed. by W.T. Douma, C. Eckes, P. Van Elsuwege, E. Kassoti, A. Ott, R.A. Wessel. Hague, 2021. P. 315–331.

⁴⁸ *Hertzberg A.S.J.* The Readmission Agreement Between Sweden and Afghanistan: A Tortuous Strategy of Creating a Deportation Corridor to a War-torn Country? // New Sociological Perspectives. 2022. № 2 (1). P. 37–54.

⁴⁹ *Casas-Cortes M., Cobarrubias S., Pickles J.* 'Good neighbours make good fences': Seahorse operations, border externalization and extra-territoriality // European Urban and Regional Studies. 2016. № 23 (3). P. 231–251.

⁵⁰ *Müller P., Slominski P.* Breaking the legal link but not the law? The externalization of EU migration control through orchestration in the Central Mediterranean // Journal of European Public Policy. 2021. № 28 (6). P. 801–820.

⁵¹ *Stock I., Üstübcici A., Schultz S.U.* Externalization at work: responses to migration policies from the Global South // Comparative Migration Studies. 2019. № 7 (48). 9 p.

⁵² *Frelick B., Kysel I.M., Podkul J.* The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants // Journal on Migration and Human Security. 2016. № 4 (4). P. 190–220.

Научный интерес представляли работы Р. Аранзасу⁵³, В.Г. Иванова, М. Самерс⁵⁴, М. Степка⁵⁵, Т. Террон-Каро⁵⁶ и др.

Таким образом, несмотря на многообразие литературы, посвященной миграционной политике ЕС и соответствующим реформам, отсутствуют исследования, в которых комплексно анализируется динамика экстернализации миграционных решений на уровне стран–членов ЕС. Также отсутствуют работы, в которых проводился бы сравнительный анализ подходов к изучаемому вопросу представителей разных школ и направлений.

Объектом исследования является процесс экстернализации миграционной политики Европейского союза.

Предметом исследования являются динамика, особенности и механизмы выработки мер по экстернализации миграционной политики Европейского союза.

Целью исследования является выявление особенностей экстернализации в миграционной политике Европейского союза.

Реализация поставленной цели предполагает решение следующих **задач**:

- рассмотреть ключевые приоритеты миграционной политики ЕС;
- исследовать реформирование миграционной политики ЕС в контексте «арабской весны» и «кризиса беженцев»;
- рассмотреть апробацию концепции экстернализации на уровне отдельных стран – членов Европейского союза;
- исследовать влияние экстернализации миграционной политики на право лиц, ищущих убежище, и других групп мигрантов;
- раскрыть особенности взаимодействия ЕС с отдельными странами Африки и Ближнего Востока по вопросам реадмиссии и возвращения вынужденных мигрантов;
- проанализировать процедуры по реадмиссии и возвращению, а также

⁵³ Aránzazu R., Olivares-García, Francisco J., Jiménez-Zafra, Salud M. Hate speech on Twitter during the Ceuta migration crisis in May 2021 // Revista de comunicación y tecnologías emergentes. 2022. № 20 (2). §9 p.

⁵⁴ Samers M. An Emerging Geopolitics of ‘Illegal’ Immigration in the European Union // European Journal of Migration and Law. 2004. № 6 (1). P. 27–45.

⁵⁵ Stepka M. Securitisation as the Work of Framing // Identifying Security Logics in the EU Policy Discourse. Cham, 2022. P. 33-61.

⁵⁶ Terrón-Caro T., Cárdenas-Rodríguez R., Ortega-de-Mora F. Discourse, Immigration and the Spanish Press: Critical Analysis of the Discourse on the Ceuta and Melilla Border Incident // Global Migration and the Rise of Populism. 2022. № 12 (2). §5 p.

программы реинтеграции Европейского союза.

Хронологические рамки исследования ограничены периодом 2005–2022 г. *Нижняя хронологическая граница* обусловлена началом разработки Европейским советом в декабре 2005 г. «Глобального подхода ЕС к миграции», который стал основой для взаимодействия ЕС с третьими странами в области миграции и предоставления убежища. *Верхняя граница исследования* обусловлена первым применением в 2022 г. Советом Европейского союза «Директивы о временной защите на исключительных основаниях для определенных групп мигрантов от 2001 г.» в отношении украинских беженцев.

Указанный период является значимым для выявления тенденций экстернализации в миграционной политике Европейского союза. В отдельных случаях при решении исследовательских задач автор выходит за указанные хронологические рамки.

Источниковая база исследования обширна, представлена различными видами источников на русском и английском языках и включает в себя нормативно-правовые, делопроизводственные, публицистические и статистические документы.

Первая группа представлена *нормативно-правовыми документами*, в том числе международных организаций. К ним относятся: Конвенция ООН о статусе беженцев 1951 г. и Протокол к ней 1961 г.⁵⁷, а также акты ЕС, которые являются основными источниками европейского законодательства и правовой основой миграционной политики (после Конвенции ООН о статусе беженцев), такие как Дублинская конвенция ЕС, принятая в 1997 г.⁵⁸, Амстердамский договор 1997 г.⁵⁹, Лиссабонский договор 2007 г.⁶⁰ и др.

⁵⁷ 1951 Convention and 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees // UNHCR. URL: <https://www.unhcr.org/media/28185> (дата обращения: 10.09.2022).

⁵⁸ Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities // Official Journal of the European Communities. 1997. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819(01)&from=EN) (дата обращения: 10.09.2022).

⁵⁹ Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts // Official Journal of the European Communities. 1997. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=EN> (дата обращения: 12.10.2022).

⁶⁰ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 // Official Journal of the European Union. 2007. URL: http://publications.europa.eu/resource/cellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0007.01/DOC_19 (дата обращения: 12.10.2022).

Вторую группу составили *делопроизводственные документы* Европейского союза, включая «Выводы Европейского совета» (Тампере, 1999 г.)⁶¹, резолюции – Резолюцию Европейского парламента 2008 г. об оценке эффективности Дублинской системы⁶², Резолюцию Европейского парламента от 2006 г. по правам человека⁶³, регламенты – Регламент Совета № 2725/2000 от 2000 г. об учреждении «Eurodac» для сравнения отпечатков пальцев в целях эффективного применения Дублинской конвенции⁶⁴, Регламент ЕС № 604/2013, устанавливающий критерии и механизмы определения государства-члена, ответственного за рассмотрение заявления о предоставлении международной защиты⁶⁵, планы действия – Совместный план действий ЕС–Турция 2015 г.⁶⁶ и др.

Третья группа – публицистические источники, в том числе выступления европейских и африканских лидеров (председателя Европейской комиссии Урсулы фон дер Ляйен)⁶⁷, председателя Комиссии Африканского союза Муссы Факи Махамата)⁶⁸, а также пресс-релизы, в том числе заседания совместной

⁶¹ Tampere European Council Presidency Conclusions 1999 // European Parliament. URL: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (дата обращения: 12.10.2022).

⁶² European Parliament resolution of 2 September 2008 on the evaluation of the Dublin system (2007/2262(INI)) // Official Journal of the European Union. 2009. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008IP0385&from=EN> (дата обращения: 14.10.2022).

⁶³ Resolution 1509 (2006) Human rights of irregular migrant // Parliamentary Assembly. 2006. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17456> (дата обращения: 02.12.2022).

⁶⁴ Council Regulation № 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of Eurodac for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention, 2000. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/eurodac-system.html> (дата обращения: 13.10.2022).

⁶⁵ Regulation (EU) № 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 a stateless person (recast) // Official Journal of the European Union. 2013. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=en> (дата обращения: 13.10.2022).

⁶⁶ EU–Turkey joint action plan // European Commission. 2015. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5860 (дата обращения: 21.11.2022).

⁶⁷ Statement by President von der Leyen at the joint press conference with President Michel, following their meeting with the President of Turkey, Recep Tayyip Erdoğan // European Commission. 2020. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_429 (дата обращения: 24.11.2022).

⁶⁸ African Union calls for probe after dozens die at Morocco-Spain land border // Anadolu Agency. 2022. URL: <https://www.aa.com.tr/en/africa/african-union-calls-for-probe-after-dozens-die-at-morocco-spain-land-border/2623212> (дата обращения: 01.12.2022); Mali denies agreement on failed EU asylum seekers // Modern Ghana. 2016. URL: <https://www.modernghana.com/news/744146/mali-denies-agreement-on-failed-eu-asylum->

рабочей группы АС–ЕС–ООН по урегулированию ситуации с мигрантами и беженцами в Ливии 2019 г.⁶⁹ и др.

При подготовке диссертации также использовались *статистические данные*, которые содержатся в отчетах Европейского Агентства по вопросам убежища (в частности, Отчет по функционированию Дублинской системы)⁷⁰. Изучая данные об убежище и нелегальной миграции в Италии и Испании, автор опирался на отчеты Информационной базы данных об убежище Европейского совета по делам беженцев и изгнанников⁷¹, Доклад Европейской миграционной сети по Германии⁷². Для решения отдельных задач диссертации были задействованы опросы Евробарометра⁷³, статистические данные Евростата по рекордному количеству лиц, впервые обратившихся за убежищем в 2015 г.⁷⁴ и др. Значимость данной группы источников заключается в том, что предоставляемые ими данные позволяют оценить и проанализировать динамику изменения различных экономических и социологических показателей в странах происхождения и пребывания мигрантов.

Таким образом, предмет исследования обеспечен широкой источниковой базой, что позволяет решить поставленные задачи и достичь обозначенной цели.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

– рассмотрены ключевые направления экстернализации как внешнего измерения миграционной политики ЕС и выявлены основные тенденции и характеристики миграционных потоков из третьих стран в страны ЕС. К ним

seekers.html (дата обращения: 25.02.2023).

⁶⁹ Joint press release – Meeting of the Joint AU–EU–UN Taskforce to Address the Migrant and Refugee Situation in Libya // European Union External Action. 2019. URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/joint-press-release-meeting-joint-au-eu-un-taskforce-address-migrant-and-refugee-situation_en (дата обращения: 14.01.2023).

⁷⁰ Dublin system Report. European Union Agency for Asylum. URL: <https://euaa.europa.eu/easo-annual-report-2018/26-dublin-system> (дата обращения: 13.10.2022).

⁷¹ Country Report: Italy // Asylum Information Database. 2016. URL: https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2017/04/report-download_aida_it_2016update.pdf (дата обращения: 22.10.2022).

⁷² Country factsheet: Germany 2015 // European Migration Network. 2015. URL: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/EMN/Politikberichte/ZuPolitikStatistikberichten/emn-2015-laender-datenblatt.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (дата обращения: 24.02.2023).

⁷³ Would you like the EU to intervene less than at present or more than at present for the following policy areas? // European Parliament. 2016. URL: https://www.europarl.europa.eu/infographic/eurobarometer/2016/index_en.html#borders (дата обращения: 01.12.2022).

⁷⁴ Asylum in the EU Member States Record number of over 1,2 million first time asylum seekers registered in 2015 Syrians, Afghans and Iraqis: top citizenships // Eurostat. 2016. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/72_03832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6 (дата обращения: 18.10.2022).

относятся: непрогнозируемое увеличение потоков беженцев из стран Глобального Юга, в первую очередь, из стран Африки; рост доли беженцев в миграционных потоках по сравнению с трудовой миграцией; значительное увеличение количества людей с неурегулированным статусом, находящихся на территории Европы;

– выявлены причинно-следственные связи между ростом миграционного давления в странах ЕС и выработкой мер по экстернализации миграционного контроля на внешних границах союза. Впервые составлен полный реестр двусторонних соглашений, заключенных со странами транзита, и выявлено их влияние на сокращение числа беженцев на данных направлениях в сравнении с ростом потока мигрантов на тех маршрутах, которые еще не охвачены подобными соглашениями;

– отмечены участвовавшие случаи нарушения Женевской конвенции и других международных соглашений по охране прав человека при осуществлении миграционного контроля. Разработка концепции экстернализации анализируется как попытка перевести миграционный контроль в правовое русло, хотя отмечаются существующие нарушения прав человека и в рамках этой политики;

– представлены модели взаимодействия европейских стран на национальном и наднациональном уровнях со странами транзита и происхождения мигрантов. Впервые анализируется модель взаимодействия стран назначения и транзита, в которой двусторонние отношения используются для решения вопросов на наднациональном уровне. Соглашения между странами транзита и странами направления мигрантов находят поддержку на общеевропейском уровне и финансируются;

– дана оценка эффективности таких международных программ как «Глобальный подход ЕС к миграции от 2005 г.», «Глобальный подход ЕС к миграции и мобильности от 2011 г.» в отношении вынужденных мигрантов из отдельных стран Африки. Раскрывается опыт устоявшихся практик миграционной политики стран ЕС и одновременно показаны политические вызовы, которые ведут к негативным последствиям (в их числе: различия в подходах к миграции и мобильности; неравное участие африканских стран в реализации таких инициатив, как Рабатский процесс 2006 г., Партнерство Евросоюз–Африканский союз по миграции, мобильности и занятости 2007 г., Хартумский процесс 2014 г.

– доказана связь между экстернализацией миграционной политики ЕС и

реинтеграцией мигрантов после их добровольного возвращения или до начала миграции в Европу на примере Иорданского соглашения 2016 г., когда в обмен на миллиарды долларов в виде грантов и займов, преференциальные торговые соглашения, Иордания взяла на себя обязательство улучшить доступ к образованию и легальному трудоустройству для сирийских беженцев. Примере Иордании свидетельствует о том, что для стран ЕС чрезвычайно важно участвовать в программах интеграции сирийских беженцев в принимающих странах, которые создают условия для сокращения приток беженцев в ЕС;

– проведен сравнительный анализ программ и соглашений ЕС с Афганистаном, Пакистаном и Ираком по возвращению, реадмиссии и реинтеграции в эти страны. Раскрыта корреляция эффективности программ по возвращению с вероятностью вторичной попытки въезда в страны ЕС;

– использован широкий комплекс источников на русском и английском языках, многие из которых впервые вводятся в научный оборот, что позволило всесторонне и комплексно исследовать особенности, проблемы и перспективы ключевых приоритетов миграционной политики ЕС.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. События, происходящие в последние годы, и многообразие миграционных потоков подтолкнули ЕС к реформированию Дублинской системы предоставления убежища. Дублинские регламенты показали свою неэффективность, так как не положили конец спорам между государствами ЕС относительно того, кто должен нести ответственность за рассмотрение ходатайств. Это привело к затруднению эффективных решений в применении Общеввропейской системы предоставления убежища и рассогласованности действий членов Союза.

2. В результате непрекращающихся миграционных кризисов в последние годы наиболее важным приоритетом миграционной политики ЕС стали практики экстернализации, т.е. заключения соглашений со странами транзита и происхождения мигрантов (в основном с отдельными странами Африки и Ближнего Востока) для ограничения миграционных потоков на территорию ЕС.

3. Тенденции экстернализации миграционной политики наблюдаются не только на наднациональном, но и на национальном уровнях. Отдельные страны – члены ЕС, такие как Италия и Испания, также осуществляют экстернализацию миграционной политики посредством двусторонних соглашений с третьими

странами. Италия, которая находится под наиболее сильным давлением со стороны мигрантов и беженцев из стран Африки, начала процесс экстернализации миграционной политики самостоятельно, что выразилось в том числе в ее сотрудничестве с Ливией, закрепленном Договором о дружбе, партнерстве и сотрудничестве от 2009 г. и Меморандумом о взаимопонимании между двумя странами от 2017 г. В феврале 2019 г. в результате роста прибытий мигрантов в Испанию по Западному средиземноморскому маршруту Марокко и Испания также подписали Соглашение о борьбе с нелегальной миграцией. Таким образом, на национальном уровне мы видим тенденции экстернализации в решении вопросов внешнего измерения миграционной политики ЕС.

4. Инициативы по экстернализации на национальном уровне находят финансовую поддержку на наднациональном уровне. Тростовый фонд ЕС для Африки финансирует не только программы по предотвращению миграции между ЕС и странами транзита или происхождения мигрантов, но и оказывает финансовую поддержку инициативам отдельных стран в контексте экстернализации миграционной политики ЕС (например, взаимодействие Италии и Марокко).

5. Экстернализация миграционной политики ЕС в отношении Африки усилилась, начиная с 2005 г., когда был принят «Глобальный подход ЕС к миграции». Приоритетные действия были направлены на Африку и Средиземноморье и предполагали предотвращение и сокращение нелегальной миграции, содействие легальной миграции и мобильности и усиление «синергии» между миграцией и развитием. Рабатский процесс с 2006 г. подразумевает серию встреч и дискуссий между Европейским союзом и странами Центральной, Западной и Северной Африки. В рамках этого процесса больше внимания стало уделяться увязыванию миграции и помощи в разработке социально-политических и экономических программ взаимодействия.

6. Для укрепления внешнего измерения миграционной политики ЕС был также запущен ЕС-Хартумский процесс 2014 г. между Европейским союзом и группой стран Африканского Рога. Инициатива была запущена с целью усиления взаимодействия между ЕС с африканскими странами по вопросам миграции и предоставления убежища, а также для устранения коренных причин нелегальной миграции и торговли людьми в Африке.

7. Начиная с 2015 г., экстернализация миграционной политики ЕС приобрела новые обороты, а взаимодействие ЕС со странами Африки усиливается по таким

направлениям, как развитие и устранение причин нелегальной миграции и вынужденного перемещения, содействие легальной миграции и мобильности, международная защита и убежище, незаконный ввоз мигрантов и торговля людьми, возвращение, реадмиссия и реинтеграция мигрантов.

8. Концепция экстернализации миграционной политики ЕС также включает в себя реинтеграцию мигрантов после их добровольного возвращения или до начала их передвижения в Европу. Согласно Иорданскому соглашению 2016 г. между Иорданией и ЕС, Иордания взяла на себя обязательство улучшить доступ к образованию и легальному трудоустройству для сирийских беженцев, размещенных в стране. Это было сделано в обмен на миллиарды долларов в виде грантов и займов, а также преференциальные торговые соглашения между Иорданией и Европейским союзом.

Методология исследования. Данное исследование проведено в рамках *социально-конструктивистской теории*, позволившей рассмотреть миграционную политику ЕС через призму экстернализации. В ходе исследования были применены такие *принципы*, как историзм, достоверность и объективность. *Принцип историзма* позволил рассмотреть процесс трансформации миграционной политики ЕС, а также отдельных стран Европейского союза в их исторической обусловленности и развитии. *Принцип объективности* позволил исследовать исторические факты с точки зрения объективных закономерностей. *Достоверность* результатов исследования основывается на использовании значительного количества источниковой базы, а также литературы на русском и английском языках.

В диссертации также применяется междисциплинарный подход, который позволил использовать методы таких областей как социология и экономика.

Методы исследования. В диссертации применен ряд общенаучных и специально-исторических методов исследования. Из *общенаучных методов* были применены: анализ, синтез, индукция и дедукция. В качестве *специально-исторических методов* были применены: сравнительно-исторический и проблемно-хронологический методы, интерпретативный анализ, анализ дискурса.

В основу работы лег *сравнительно-исторический метод*, позволяющий отследить зарождение экстернализации в миграционной политике ЕС и ее динамику в последние годы. Данный подход позволяет раскрыть преемственность между «кризисами мигрантов» и показать, как эти события

привели к усилению экстернализации в миграционной политике ЕС. Вместе с этим необходимо оценивать каждый «кризис миграции» с позиции характерных для него исторических особенностей и возможностей, выразившихся в формировании экстернализации в миграционной политике ЕС.

В работе также используется *проблемно-хронологический метод*, применяющийся в исторической науке. Выявлены наиболее острые вызовы и проблемы, связанные с вынужденной миграцией в страны–члены ЕС (противоречия в формировании общеевропейской системы предоставления убежища, волна «кризисов мигрантов» и борьба с нелегальной миграцией, влияние экстернализации миграционного контроля на лиц, имеющих право на убежище, и других мигрантов). По каждому из указанных вызовов показана их динамика, влияние на повестку европейской миграционной политики, а также ответные меры, предпринятые ЕС для решения этих проблем. Данный подход позволяет сформулировать особенности экстернализации в миграционной политике ЕС.

Также были использованы качественные методы исследования, такие как *анализ дискурса* и *интерпретативный анализ* (interpretive analysis), чтобы изучить, как миграционная политика строится с помощью социальных и политических дискурсов, норм, убеждений и ценностей.

Теоретическая значимость диссертационного исследования обусловлена тем, что исследование является определенным вкладом в углубление научных знаний по внешнему измерению миграционной политики ЕС. Введение в научный оборот большого числа фактологического и аналитического материала, совокупность полученных автором результатов, научных выводов и положений, а также систематизация знаний об эволюции миграционной политики ЕС в контексте роста миграции в регионе, позволяет заполнить ряд пробелов в изучении различных аспектов реформирования миграционной политики ЕС. Работа может стать основой для дальнейших исследований как по европейской миграционной проблематике, так и по взаимодействию со странами транзита и происхождения мигрантов, их концептуальному осмыслению.

Практическая значимость диссертации определяется тем, что полученные результаты и выводы могут быть полезны при разработке общих курсов лекций и учебных пособий по истории международных отношений и регионоведению, а также специальных дисциплин, связанных с историей миграционной политики Европейского союза. Содержащаяся в работе фактология и выводы

представляют интерес для чтения учебных курсов «Миграция, безопасность и глобальное развитие», «Внешняя политика ЕС», «Этноконфессиональная и политическая ситуация в Европе» и др.

Основные положения и выводы диссертационного исследования могут представлять интерес для научно-исследовательских аналитических центров с точки зрения критического обзора их деятельности, выявления достижений и формулирования на этой основе практических рекомендаций, а также для государственных органов в области миграции. Материалы диссертации могут быть также использованы для дальнейшей научной разработки данной проблематики.

Апробация результатов исследования. Основные результаты диссертационного исследования отражены в 3 публикациях диссертанта в научных журналах из перечня РУДН и ВАК и 1 статьи в издании, входящем в международные базы цитирования Web of Science и Scopus.

Структура исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка источников и литературы.

ГЛАВА 1. ПРЕДПОСЫЛКИ ИЗМЕНЕНИЯ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ЕС

1.1. Ключевые приоритеты миграционной политики ЕС

Меры по урегулированию статуса беженцев были приняты Лигой Наций еще в 1920-1930 гг.⁷⁵, однако основой правовой существующей политики приема и размещения мигрантов на гуманитарных основаниях в Европе являются Конвенция о статусе беженцев от 28 июля 1951 г. и Протокол, касающийся статуса беженцев от 4 октября 1967 г., который снял ограничение распространения действия Конвенции «только на события, происшедшие до 1 января 1951 г.»⁷⁶.

Эти документы были разработаны для урегулирования массовых перемещений в Европе после окончания Второй мировой войны и, соответственно, в период холодной войны. В основном политика убежища не играла такую важную роль в повестке дня европейских государств, поскольку в тот период больше внимания было уделено трудовой миграции. Можно сказать, что Конвенция о статусе беженцев и Протокол к ней не могли учитывать нынешние реалии на Европейском континенте.

В Конвенции беженец определяется как лицо, находящееся за пределами страны своего происхождения и имеющее «обоснованные опасения преследований» в этой стране: «под термином “беженец” подразумевается лицо, которое в результате событий, происшедших до 1 января 1951 г., и 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

⁷⁵ Алешковский И.А, Бочарова З.С., «Перемещенные и неуместные»: феномен беженства и развитие международного режима защиты беженцев в XIX – начале XXI века // Электронный научно-образовательный журнал История. М: Интеграция: Образование и Наука, 2019. Т.10. №11.

⁷⁶ Прокопенкова И.П. Женевская конвенция ООН о статусе беженцев в общей системе международного права // Вестник БелЮИ МВД России. 2018. № 4. С. 71–74.

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»⁷⁷. Важно подчеркнуть, что, таким образом, понятие «беженец» основано на индивидуальном подходе к человеку и угрозы, существовавшие или же воспринимаемые им как существующие, должны были относиться непосредственно к этому человеку.

Стоит отметить, что страна, подписавшая Конвенцию, обязана была предоставить доступ к процедуре определения того, соответствует ли лицо, ищущее убежище, статусу беженца, и если да, то предоставить ему защиту. Также, согласно ст. 33 той же Конвенции, лицо, ищущее убежище, находящееся на территории или на границе страны пребывания, не должно быть принудительно выслано или возвращено в страну, где его жизни или свободе будет угрожать опасность (*non-refoulement principle*). Принцип невыдворения является одним из основополагающих положений Конвенции о статусе беженцев 1951 г. Кроме того, согласно ст. 31, незаконный въезд в страну приема или незаконное пребывание в ней не влияет ни на доступ к процедуре о предоставлении убежища, ни на исход решения. При этом Конвенция не предусматривала каких-либо ограничений на количество и временные сроки заявлений, которые должны были быть обработаны государствами приема, подписавшими Конвенцию⁷⁸.

Конвенция о статусе беженцев, которую не все страны подписали, и соответствующий Протокол к ней были задуманы в условиях, сильно отличающихся от тех, которые возникли позже. Невозможно было предсказать те изменения, которые произошли в мире и которые государства не могли предусмотреть (усиление международного терроризма, рост экологических беженцев).

В контексте Европейского Союза (или Европейского Экономического

⁷⁷ Конвенция о статусе беженцев, 1951 // ООН. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml (дата обращения: 10.09.2022).

⁷⁸ Там же.

Сообщества того времени) вопрос «убежища» не был столь актуален до середины 1980-х гг., когда число лиц, ищущих убежище, прибывавших из зон конфликтов и бедствий по собственной инициативе, а не в рамках организованной программы переселения беженцев, резко возросло до пика в 1992 г. (рис. 1.1).



Рис. 1.1. Количество подачи и отказа ходатайств о предоставлении убежища в первой инстанции 1982–1991 гг.

Источник: составлено автором с использованием данных UNHCR STATISTICAL YEARBOOK 2002 Refugees, Asylum-seekers and Other Persons of Concern – Trends in Displacement, Protection and Solutions. URL: <http://refugeestudies.org/UNHCR/UNHCR.%20Statistical%20Yearbook%202001.pdf> (дата обращения 12.10.2022).

После нефтяного кризиса 1973 г. и ряда экономических спадов, которые продолжались вплоть до 1980-х гг., правительства западноевропейских стран ввели ряд мер, пытаясь ограничить или управлять потоками миграции на территорию метрополий посредством ограничительных миграционных правил для жителей третьих стран. Цель состояла в том, чтобы если не остановить, то ограничить практически всю дальнейшую миграцию. Эти меры должны были

устранить потребность в найме рабочей силы, положить конец нелегальной миграции и установить строгие ограничения на въезд для мигрантов⁷⁹.

Пока были открыты визы «*guest workers*», мигранты не хотели быть беженцами. В свете нефтяного кризиса сокращение рабочего рынка привело к увеличению количества лиц, ищущих убежище⁸⁰, из тех стран, которые были традиционно поставщиками рабочих сил (например, Турция). Это обусловлено тем, что из-за географического положения, развитости экономики и социально-политической стабильности европейские страны были и остаются пунктом назначения для многих лиц, ищущих убежище в условиях международных и внутренних конфликтов, изменения климата, бедности и т.д. Таким образом, в 1980-х гг., когда было введено ограничение на приезд в качестве приглашенных рабочих, увеличивается количество лиц, ищущих убежище, из тех стран, которые были изначально поставщиками рабочей силы. Затем происходит Югославская война в 1990-х гг., кризис социалистического лагеря, и большое количество граждан из стран Варшавского договора стали просить убежище в западные страны. Наибольшее опасение вызвал распад Советского союза, и на фоне этих тенденций западные аналитики предупреждали о десятках миллионов беженцев или мигрантов, а западные министры проводили конференции на тему о том, как бороться с ожидаемой массой мигрантов⁸¹. Европейский союз ответил на эти миграционные вызовы реформой всей миграционной политики, в том числе было резкое ужесточение политики предоставления убежища, которая теперь включала усиленную защиту границ (чтобы заблокировать доступ к процедурам предоставления убежища), более строгую проверку полученных заявлений о предоставлении убежища и более строгие ограничения, налагаемые на лиц, ищущих убежище, во время обработки их обращений (их отслеживание

⁷⁹ *Hansen R.* Migration to Europe since 1945: Its History and its Lessons // *The Political Quarterly*. 2003. № 74 (1). P. 25–38.

⁸⁰ *Van M. C., de Valk H.* Migration and Immigrants in Europe: A Historical and Demographic Perspective // *Integration Processes and Policies in Europe*. IMISCOE Research Series. Springer, Cham / B. Garcés-Mascareñas, R. Penninx (eds). Brussels, 2016. P. 31-55.

⁸¹ *Bülent K.* The changing face of Europe –population flows in the 20th century. Neuchâtel: Council of Europe Publishing, 2002. 125 p.

и ограничение их прав на преимущества социального обеспечения)⁸².

Например, в Британии право на бесплатное здравоохранение получали люди, которые имели даже статус на временное проживание, а после изменений 1990-х гг. – только те, кто проживал на этой территории больше года. А затем это право получали только те, кто постоянно проживал на территории Британии.

В начале реформы миграционная политика, принятая странами – членами ЕС, была в основном межправительственной, другими словами, европейские государства как суверенные государства соглашались на эту политику, но не были согласованы на наднациональном уровне в рамках институтах ЕС (Европейского парламента, Комиссии, Совета и Суда)⁸³.

Для договоренности по вопросам предоставления убежища была разработана Дублинская система, которая является базовым инструментом Общеευропейской системы предоставления убежища наряду с Конвенцией о статусе беженцев 1951 г.⁸⁴ и Протоколом к ней, касающимся статуса беженцев 1967 г.⁸⁵. Принципы, лежащие в основе сегодняшней системы, были определены в Дублинской конвенции 1990 г.⁸⁶, которая при этом была ратифицирована только через 7 лет. Она была принята в соответствии с Шенгенской конвенцией 1985 г. об отмене внутренних границ для большинства государств Европейского Сообщества⁸⁷ (известной как Шенгенская зона). Таким образом, мы видим, что развитие миграционного законодательства и заключение соглашения

⁸² *Hatton T.J.* Refugees and asylum seekers, the crisis in Europe and the future of policy // *Economic Policy*. 2017. № 32 (91). P. 447–496.

⁸³ *Hansen R.* Asylum policy in the European Union // *Georgetown Immigration Law Journal*. 2000. № 14 (3). P. 779–800.

⁸⁴ 1951 Convention and 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees // UNHCR. URL: <https://www.unhcr.org/media/28185> (дата обращения: 10.09.2022).

⁸⁵ States parties, including reservations and declarations, to the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees // UNHCR. URL: <https://www.unhcr.org/5d9ed66a4> (дата обращения: 10.09.2022).

⁸⁶ Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities // *Official Journal of the European Communities*. 1997. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819(01)&from=EN) (дата обращения: 10.09.2022).

⁸⁷ Конвенция о применении Шенгенского соглашения от 14 июня 1986 г. между Правительствами государств Экономического союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германии и Французской Республики о постепенной отмене проверок на общих границах // УВКБ ООН. URL: https://www.unhcr.org/ru/wp-content/uploads/sites/73/2019/12/Конвенция_Шенген.pdf (дата обращения: 10.09.2022).

происходило очень медленно. Упрощая внутреннюю мобильность, Шенгенская зона позволила лицам, ищущим убежища, пересекать границы ЕС и дала государствам-членам основания надеяться на то, что другие государства Шенгенской зоны возьмут на себя ответственность и финансовые затраты на рассмотрение заявлений о предоставлении убежища⁸⁸.

Вскоре в результате увеличения количества мигрантов и беженцев государствам-членам стало понятно, что устранение внутренних границ между определенными странами – членами ЕС создавало потребность в большей гармонизации, в том числе в области политики о предоставлении убежища. Таким образом, Дублинская конвенция была первым правовым документом, посвященным полностью вопросам определения государства – члена ЕС, ответственного за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища. В Дублинской конвенции делался акцент на то, чтобы «заявление было рассмотрено ответственным государством в соответствии с его национальным законодательством и его международными обязательствами» (ст. 3, п. 3 Конвенции)⁸⁹. При этом принцип «невысылки» (*non-refoulement principle*) сохранялся как один из основополагающих принципов.

Кроме того, лицо, ищущее убежище, могло подать ходатайство, куда хочет, но государство, которое взяло бы на себя рассмотрение этого, должно было соответствовать некоторым критериям. Например, это должно было быть государство, в котором у лица, ищущего убежище, был член семьи (супруга или несовершеннолетний ребенок), который уже был признан беженцем в соответствии с Женевской конвенцией, или же государство, выдавшее лицу, ищущему убежище, вид на жительство или визу (с некоторыми указанными исключениями)⁹⁰.

⁸⁸ Потемкина О.Ю. Европейский союз и общая система убежища // Современная Европа. 2012. № 1 (49). Р. 18-30.

⁸⁹ Конвенция о применении Шенгенского соглашения от 14 июня 1986 г. между Правительствами государств Экономического союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германии и Французской Республики о постепенной отмене проверок на общих границах // УВКБ ООН. URL: https://www.unhcr.org/ru/wp-content/uploads/sites/73/2019/12/Конвенция_Шенген.pdf (дата обращения: 10.09.2022).

⁹⁰ Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities // Official Journal of the European Communities. 1997.

Однако если лицо, ищущее убежище, нелегально пересекло границу в государство ЕС по суше, морю или воздуху, прибыв из государства, не являющегося членом ЕС, первое государство прибытия несло ответственность за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища⁹¹.

Следует подчеркнуть, что Дублинская конвенция была разработана для того, чтобы предотвратить те возможные явления двойной подачи ходатайства о предоставлении убежища, то есть «поиск удобного убежища». Предполагалось, что среди лиц, ищущих убежище, будут те, кто предпочитает подавать заявления в те государства-члены, которые, с их точки зрения, с большей вероятностью примут их или предложат наиболее выгодные льготы при приеме. Также эта Конвенция должна была предотвратить противоположную ситуацию, так называемую «беженцы на орбите» (*refugee in orbit*), когда ни одно государство не берет на себя ответственность за рассмотрение заявки, задерживая предоставление защиты⁹².

Говоря о недостатках Дублинской конвенции, стоит отметить, что были закреплены только общие правила для определения государства, ответственного за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, и общие стандарты процедуры его предоставления. Кроме того, не было никаких конкретных положений о справедливом распределении ответственности между государствами-членами за рассмотрения ходатайств и утверждалось, что Конвенция разделяет членов семьи и не учитывает различия в интерпретации этого понятия в различных этнических и национальных контекстах⁹³.

Исследователи Кей Хейлброннер и Дэниел Тим провели специальное исследование и отметили, что большинство заявлений обработалось на национальном, а не на наднациональном уровне. По данным исследования, «95%

URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819(01)&from=EN) (дата обращения: 10.09.2022).

⁹¹ Ibid.

⁹² *Marinho C., Heinonen M.* Dublin after Schengen: Allocating Responsibility for Examining Asylum Applications in Practice // European Institute of Public Administration (Maastricht) EIPASCOPE. 1998. Vol. 3. P. 1–12.

⁹³ *Peers S.* EU EU Justice and Home Affairs Law. Vol. I: EU Immigration and Asylum Law // Oxford Academic. 2016. Vol. 1. P. 1–121.

всех заявлений о предоставлении убежища обрабатывались вне Дублинской системы, т.е. не соблюдая ее (период 1998–1999 гг.)»⁹⁴. Таким образом, мы видим, что, несмотря на существование Дублинской конвенции, соглашение по миграционным вопросам в ЕС изначально не было достаточно эффективным механизмом.

Отдельные кейсы сопровождались спорами и возникали острые ситуации на политическом национальном уровне, что привлекало внимание общественности к необходимости действительно эффективной общей системы предоставления убежища как на законодательном уровне, так и на практике в ЕС. После вступления в силу Амстердамского договора в 1997 г.⁹⁵, который поместил положения о праве на убежище в компетенцию Сообществ (в первую очередь – Европейских сообществ), ЕС принял ряд нормативно-правовых документов, регулирующих эту сферу⁹⁶.

Таким образом, создание функционирующей Общеввропейской системы предоставления убежища (ОСПУ) было заявленной целью на протяжении некоторого времени, которая была сформулирована в выводах заседания в Тампере в 1999 г.⁹⁷ Различные директивы и положения о процедурах представления убежища, критериях и условиях приема, принятые Европейским советом и Европейском парламентом с 1999 г. (и их последующие версии), стремились создать для ЕС и государств-членов систему эффективного управления миграцией.

Дублинская конвенция была заменена Регламентом № 343/2003, широко известным как Регламент «Дублин II», который наследовал ее недостатки. Этот Регламент был реализован Постановлением Комиссии и существенно изменил

⁹⁴ *Hailbronner K., Thym D. Legal Framework for EU Asylum Policy // EU Immigration and Asylum Law. Commentary. 2nd ed. München, 2016. P. 1023–1053.*

⁹⁵ *Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts // Official Journal of the European Communities. 1997. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=EN> (дата обращения: 12.10.2022).*

⁹⁶ *Потемкина О.Ю. Европейский союз и общая система убежища // Современная Европа. 2012. № 1. С. 5–16.*

⁹⁷ *Tampere European Council Presidency Conclusions 1999 // European Parliament. URL: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (дата обращения: 12.10.2022).*

иерархию критериев ответственности, ускорил процесс перевода/трансфера лиц, ищущих убежища, между государствами-членами и полностью привел Дублинскую систему в соответствие с процедурами управления ЕС, которые укрепились после принятия первоначальной конвенции.

Регламент «Дублин II» стал частью первого этапа / первой фазы Общеввропейской системы предоставления убежища и сопровождался механизмами для оказания помощи государствам-членам во внедрении Дублинской системы (Регламентом Евродак и Европейским офисом по вопросам предоставления убежища).

Регламент Евродак создал централизованную систему и базу данных для снятия и хранения отпечатков пальцев лиц, ищущих убежища, и лиц, задержанных при пересечении внешних границ ЕС, так как существовали нелегальные вторичные перемещения (несмотря на то, что лица, ищущие убежище, были зарегистрированы в первой стране пребывания, они путешествовали нелегально и искали убежище и в других государствах-членах). Это было вызвано в основном долгим периодом ожидания решений или же узкой трактовкой понятия «члены семьи» в Дублинской конвенции⁹⁸. Однако меры по предотвращению вторичных перемещений лиц, ищущих убежище, подвергались критике со стороны исследователей, так как считалось, что государства ЕС не только игнорировали личные обстоятельства отдельных лиц, но и часто не принимали во внимание возможное существование законных причин для граждан третьих стран искать убежище в другой стране ЕС (например, члены семьи)⁹⁹. (Когда кто-то подает ходатайство о предоставлении убежища, находясь в ЕС или в любой из стран Европейской ассоциации свободной торговли, их отпечатки пальцев передаются в центральную базу данных Eurodac. С помощью этой системы власти могут проверить, были ли в базе данных зарегистрированы отпечатки пальцев лиц, ищущих убежище, что будет свидетельствовать об истории подачи заявлений от их имени и о предоставлении убежища в другом месте или возможность проехать транзитом через другое

⁹⁸ *Wagner M., Perumadan J., Baumgartner P. Secondary Movements // CEASEVAL Research on the Common European Asylum System. Chemnitz, 2019. P. 26.*

⁹⁹ *Carrera S., Luk N.C., Mager F. et al. European Union Policies on Onward and Secondary Movements of Asylum-seekers and Refugees: A Critical Overview of the EU's Migration Management Complex // Centre for European Policy Studies. Brussels, 2022. 26 p.*

государство при въезде в ЕС. Отпечатки пальцев могут храниться до 2 лет. К концу 2018 г. в центральной базе Eurodac хранилось 5,3 млн данных отпечатков пальцев; 97% были отпечатками пальцев зарегистрированных лиц, ищущих убежища, а 3% – отпечатками пальцев, взятыми в связи с незаконным пересечением границы. Таким образом, благодаря системе Eurodac накопилась значительная база данных отпечатков пальцев, которая будет в будущем способствовать эффективности отслеживания истории поданных заявлений. Однако Eurodac неоднократно подвергалась критике за потенциальную цифровую криминализацию и стигматизацию лиц, ищущих убежище, поскольку эта система предусматривала более тщательное наблюдение за некоторыми категориями мигрантов, чем за другими.)

В этот период также был разработан статус дополнительной, или гуманитарной, защиты. Дополнительная защита должна была быть предоставлена, если лицо, ищущее убежище, не соответствовало критериям статуса беженца. Чтобы претендовать на дополнительную защиту, это лицо должно было доказать, что ему будет угрожать опасность причинения серьезного вреда в случае возвращения в страну происхождения. При этом не было необходимости подвергаться риску по какой-либо конкретной причине, такой как раса, религия или политические убеждения¹⁰⁰. Кроме того, стоит отметить, что Европейский офис по вопросам представления убежища European Asylum Support Office, который начал функционировать в 2011 г., также оказывает техническую помощь государствам-членам, хотя его обязанности не ограничиваются выполнением Дублинского регламента. Он предоставляет информацию и экстренную помощь государствам-членам для поддержки эффективной работы системы предоставления убежища в соответствии с международными стандартами и законодательством ЕС.

С 1990-х гг. произошло много изменений в Дублинской системе. Однако можно говорить о первом этапе создания ОСПУ, только когда Лиссабонский

¹⁰⁰ What is the difference between refugee status and subsidiary protection? // Infomigrants. 2021. URL: <https://www.infomigrants.net/en/post/33060/what-is-the-difference-between-refugee-status-and-sub-sidiary-protection> (дата обращения: 13.10.2022).

договор ввел в правовой оборот положения о формировании общей системы предоставления убежища, унифицированного статуса убежища и временной защиты¹⁰¹. «Общая миграционная политика вошла в сферу совместных компетенций институтов ЕС, при этом усилив наднациональную составляющую миграционной политики ЕС»¹⁰². Согласно Лиссабонскому договору, среди других приоритетных направлений миграционной политики ЕС выделяется неурегулированная миграция и сотрудничество с третьими странами по миграционным вопросам¹⁰³.

Этот период характеризовался, с одной стороны, растущим давлением среди сторонников предоставления убежища на увеличение квот на предоставление убежища, а, с другой стороны, у некоторых национальных правительств и официальных лиц ЕС начал формироваться консенсус в отношении того, как ключевые части ОСПУ и их реализация на практике требуют тщательного переосмысления. Это привело к разработке второго этапа ОСПУ – Регламента «Дублин III».

Говоря о недостатках Дублинских Регламентов I и II, надо отметить, что они не предусматривали справедливого распределения ответственности между государствами – членами ЕС за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища.

Как правило, за исключением некоторых случаев, первая страна пребывания была ответственна за рассмотрение ходатайств, что создавало большое давление на пограничные страны. Регламент «Дублин II» был направлен только на создание механизма для быстрого определения государства-члена, ответственного за рассмотрение заявления на основе согласованных

¹⁰¹ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 // Official Journal of the European Union. URL: http://publications.europa.eu/resource/cellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0007.01/DOC_19 (дата обращения: 12.10.2022).

¹⁰² Потемкина О.Ю. Многоуровневое управление миграцией в Европейском союзе // Современная Европа. 2020. № 2. С. 100–110.

¹⁰³ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 // Official Journal of the European Union. URL: http://publications.europa.eu/resource/cellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0007.01/DOC_19 (дата обращения: 12.10.2022).

внутри ЕС критериев. Более того, лица, ищущие убежище, все еще не могли выбирать страну, где они хотели бы искать убежище для проживания.

Во время оценки своей подачи заявления лица, ищущие убежище, ждут в подвешенном состоянии, часто в разлуке со своими семьями, и находятся под стражей в ожидании перевода в государство, которое считается ответственным за их ходатайство. Однако эти требования чрезвычайно редко бывают приняты во внимание. Продемонстрированное несоблюдение прав лиц, «переданных» одной страной в другую в соответствии с Регламентом II, было настолько серьезным, что и УВКБ ООН, и Европейский совет по делам беженцев и изгнанников обратились к правительствам стран ЕС с призывом остановить возвращение лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища, в некоторые страны¹⁰⁴.

Дублинская система исходит из того, что процесс (как законодательный, так и на практике) в отношении убежища должен иметь одни и те же стандарты, которые позволят лицам, ищущим убежище, иметь одинаковый уровень защиты во всех государствах – членах ЕС. В реальности, однако, законодательство и практика предоставления убежища по-прежнему сильно различаются от страны к стране, в результате чего к лицам, ищущим убежище, относятся в Европе по-разному.

В своей оценке 2008 г. Европейский парламент отметил, что в отсутствии межгосударственной гармонизации «Дублинская система остается несправедливой как по отношению к лицам, ищущим убежище, так и по отношению к некоторым государствам-членам»¹⁰⁵. Дублинская система не снимает миграционное давление с внешних приграничных регионов ЕС и резко нарушает жизнь тех, кто бежит в Европу в поисках защиты. Таким образом, в декабре 2008 г. Европейская комиссия предложила поправки к Дублинскому регламенту, которые в значительной степени приветствовались Европейским парламентом, Европейским советом по делам беженцев и изгнанников и УВКБ ООН.

Как уже было отмечено, Регламент «Дублин III» был предложен

¹⁰⁴ UNHCR Protection Training Manual for European Border and Entry Officials // UNHCR. URL: <https://www.unhcr.org/4d9487259.pdf> (дата обращения: 03.04.2023).

¹⁰⁵ European Parliament resolution of 2 September 2008 on the evaluation of the Dublin system (2007/2262(INI)) // Official Journal of the European Union. 2009. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008IP0385&from=EN> (дата обращения: 14.10.2022).

комиссией в 2008 г., принят в 2013 г. и вступил в силу с 1 января 2014 г.¹⁰⁶ Регламент «Дублин III» расширил сферу действия Регламента «Дублин II». Он позволил государствам – членам ЕС направлять запросы другим государствам-членам «взять на себя» или «забрать» заявления о предоставлении убежища. Регламент III был призван обеспечить быстрый доступ к процедурам предоставления убежища и уменьшить количество двойного рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища в разных государствах. Однако это не являлось новым критерием, поскольку и в Регламенте «Дублин II» был предусмотрен этот вопрос. Кроме того, были добавлены такие права, как право на информацию и на личное собеседование для лиц, ищущих защиты¹⁰⁷.

Регламент «Дублин III» также устанавливал критерии и механизмы для определения того, какое государство-член несет ответственность за рассмотрение заявления о предоставлении убежища, поданного в ЕС, с учетом нескольких критериев. К ним относятся: единство семьи, наличие вида на жительство или визы, незаконный въезд или пребывание, а также въезд без визы. Они должны были применяться в определенном порядке.

Первые три критерия определения ответственности¹⁰⁸ отдают приоритет единству семьи и благополучию несовершеннолетних без сопровождения. Ходатайства лиц, ищущих убежища, члены семьи которых имеют признанный статус беженца или которые находятся в процессе подачи ходатайства о предоставлении убежища, рассматривались в государстве, где находятся члены их семьи. Если семья несопровождаемого несовершеннолетнего находилась в другом государстве-члене, это государство должно было нести ответственность за рассмотрение заявления (но только в тех случаях, когда это отвечало наилучшим интересам несовершеннолетнего).

¹⁰⁶ Peers S. Reconciling the Dublin system with European fundamental rights and the Charter // ERA Forum. Trier, 2014. P. 485–494.

¹⁰⁷ Peers S. EU Justice and Home Affairs Law. Vol. I: EU Immigration and Asylum Law // Oxford Academic. 2016. Vol. 1. P. 1–121.

¹⁰⁸ Regulation (EU) № 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 a stateless person (recast) // Official Journal of the European Union. 2013. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=en> (дата обращения: 13.10.2022).

В случаях, когда у лица, ищущего убежище, нет семьи, ходатайства лиц, ищущих убежища, с действительным (или недавно истекшим) документом о проживании или визой рассматривались государством-членом, выдавшим этот документ¹⁰⁹. Если ни один из вышеперечисленных критериев не применялся, ходатайства лиц, ищущих убежище, без документов о проживании или без присутствия семьи в странах – членах ЕС, которые незаконно пересекли территорию другого государства-члена при въезде на территорию Европейского Союза, рассматривались первым государством ЕС, в которое они прибыли¹¹⁰.

Наконец, если ни один из вышеуказанных критериев не применялся, ответственность лежала на первом государстве-члене, в котором лицо, ищущее убежище, подало заявление о предоставлении убежища¹¹¹.

Хотя в целом критерии предоставления убежища оставались теми же самыми, страны ЕС больший акцент делали на безопасности и управлении за потоком въездной миграции. Европейский парламент отмечает, что на практике наиболее часто беспокоящим фактором являлся незаконный въезд. Соответствие этим критериям означало, что государство, через которое лицо, ищущее убежище, впервые въехало в ЕС, несет ответственность за рассмотрение его ходатайства о предоставлении убежища. Однако существуют ограничения в отношении того, насколько незаконный въезд может быть использован в качестве причины для перевода¹¹². Например, Великобритания (до выхода из ЕС) несла ответственность за заявление, поданное лицом, которое проживало в этой стране не менее 5 месяцев подряд (известное как допустимое незаконное присутствие)¹¹³. Это правило применялось даже в том случае, если это лицо впервые получило въезд в ЕС путем незаконного пересечения границы в другом государстве-члене. Иными словами, если лицо, ищущее убежище, из третьей страны незаконно въехало в ЕС через Италию, затем переехало в Британию и в Британии находилось на протяжении 5

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Reform of the Dublin system // European Parliament. 2016. URL: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586639/EPRS_BRI%282016%29586639_EN.pdf (дата обращения: 14.10.2022).

¹¹³ Dublin III Regulation Version 4.0 // Home Office UK. 2020. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/909412/dublin-III-regulation.pdf (дата обращения: 13.10.2022).

месяцев, то в этом случае ответственность за рассмотрение его ходатайства несет Британия, а не Италия.

В настоящее время Дублинская система, существовавшая в различных вариантах с 1997 г.¹¹⁴, основана на Дублинских регламентах¹¹⁵ и Регламенте Евродак от 2013 г.¹¹⁶.

Функция Дублинской системы заключается в передаче каждого гражданина третьей страны, ходатайствующего о защите в «Дублинской зоне», «ответственному» государству¹¹⁷. Это делается с помощью критериев, основанных на семейных связях (воссоединение семьи), документах, месте въезда или (по умолчанию) на месте, где было подано первое заявление¹¹⁸. Если критерии указывают на другое государство, ответственное за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища, отличное от того, в котором находится лицо, ищущее убежище, отправляется запрос на «передачу обязанности»¹¹⁹. Если лицо, ищущее убежище, переезжает в другое государство, последнее может попросить ответственное государство «принять» его «обратно»¹²⁰. Эти передачи от одного государства к другому в выяснении вопросов, несомненно, влияют на

¹¹⁴ *Hruschka C., Maiani F. A Commentary // EU Immigration and Asylum Law / K. Hailbronner, Thym (eds.). Munich, 2016. 1486 p.*

¹¹⁵ Regulation (EU) № 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 a stateless person (recast) // Official Journal of the European Union. 2013. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=en> (дата обращения: 13.10.2022).

¹¹⁶ Regulation (EU) № 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of «Eurodac» for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) № 604/2013 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 a stateless person and on requests for the comparison with «Eurodac» data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) № 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice (recast) // Official Journal of the European Union. 2013. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0603&from=en> (дата обращения: 13.10.2022).

¹¹⁷ Dublin system // European Union Agency for Asylum. URL: <https://euaa.europa.eu/easo-annual-report-2018/26-dublin-system> (дата обращения: 13.10.2022).

¹¹⁸ Regulation (EU) № 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 a stateless person (recast) // Official Journal of the European Union. 2013. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=en> (дата обращения: 13.10.2022).

¹¹⁹ Ibid.

¹²⁰ Ibid.

человеческую жизнь – это удлиняет срок процесса и принятия решений. И, таким образом, люди живут в позиции лица, ищущего убежище, не могут работать, не имеют возможности усовершенствовать свои профессиональные навыки, не могут осуществить свои жизненные планы. Более того, за это время может произойти как криминализация, так и радикализация этих мигрантов в результате их неустойчивого положения и неуверенности в своем будущем.

Ответственное государство обязано изучить потребности лица, ищущего убежище, в защите¹²¹. Оно также обязано принимать только тех, кому эта страна предоставляет защиту. Стоит обратить внимание, что статус защиты не действовал на всей территории ЕС и защищенные лица получали урезанные права на свободное передвижение, получая его только после того, как они проживали в стране, предоставившей убежище, несколько лет¹²². Государство также имело право высылать тех, чьи заявления оно отклоняло или объявляло неприемлемыми. В соответствии с «положением о суверенитете» (sovereignty clause), содержащимся в ст. 17 (1) Дублинского регламента, государства также могут рассматривать любое поданное заявление по гуманитарным или сострадательным соображениям. А в соответствии с «гуманитарным положением» (humanitarian clause), содержащемся в ст. 17 (2) Дублинского регламента III, государство может согласиться передать ответственность стране, которая не несет ответственности в соответствии с критерием воссоединения семьи.

Следует отметить, что система преследовала несколько важных целей. В первую очередь, стремилась гарантировать лицам, подающим заявления, доступ к процедуре предоставления убежища. Но при этом система препятствовала подаче многократных заявлений. Чрезвычайно важно, что Дублинские соглашения распределяли ответственность между государствами. «Ответственность за рассмотрение заявления должно нести, в первую очередь, государство-член, которое сыграло наибольшую роль во въезде лица, ищущего убежище, на территорию государства-члена и его проживания на ней за некоторыми

¹²¹ Ibid.

¹²² *Guild E., Garlick M. Costello C.* Enhancing the Common European Asylum System and alternatives to Dublin // Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs European Parliament. 2015. URL: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/226745/Sessions_1_and_2_-_Study_European_Asylum_System_and_Alternatives_to_Dublin.pdf (дата обращения: 16.10.2022).

исключениями, направленными на защиту воссоединения семьи»¹²³.

С точки зрения международного права, Дублинская система призвана оптимизировать рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища и ускорить их рассмотрение в интересах как лиц, ищущих убежища, так и участвующих государств-членов.

Но Дублинская система в значительной степени не достигает вышеуказанных целей. Вместо этого она создает неблагоприятные последствия как для лиц, ищущих убежища, так и для функционирования Общеввропейской системы предоставления убежища¹²⁴.

Дублинский регламент оказался неэффективным, в основном, по двум главным причинам:

1) несправедливое распределение ответственности за рассмотрение заявления о предоставлении убежища на приграничные страны ЕС и на государства, которые плохо подготовлены для того, чтобы справиться с этим дополнительным «бременем»;

2) возникновение дополнительных затрат и низко эффективных трансферов, в то время как частота вторичного перемещения лиц, ищущих убежища, оставалась высокой. Кроме того, в 2015 г. трансферы проводились в основном разово, исходя из готовности государств-членов принимать мигрантов, прибывающих на лодке¹²⁵. В результате неэффективных трансферов происходили задержки, которые подвергали отдельных лиц риску лишения и даже нарушения их человеческих прав.

Таким образом, Европейский союз продолжает тратить большую часть своих ресурсов на обмены лиц, ищущих убежища, не оказывая существенного влияния на окончательное распределение, что косвенно способствует увеличению срока рассмотрения ходатайства о предоставлении убежища и потенциально способствует криминализации и радикализации миграции.

¹²³ Dublin system // European Union Agency for Asylum. URL: <https://euaa.europa.eu/easo-annual-report-2018/26-dublin-system> (дата обращения: 13.10.2022).

¹²⁴ Peers S. EU Justice and Home Affairs Law // Oxford University Press. 2016. 588 p.

¹²⁵ Ruy D. Yayıboke E. Deciphering the European Union's New Pact on Migration and Asylum // Center for Strategic and International Studies. 2020. URL: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/226745/Sessions_1_and_2_-_Study_European_Asylum_System_and_Alternatives_to_Dublin.pdf (дата обращения: 18.01.2023).

Внутри ЕС нет единства по поводу миграционной политики. В 2014 г. только 5 государств-членов рассматривали 72% всех ходатайств о предоставлении убежища¹²⁶. Более того, как отмечается в докладе Европейской Комиссии по делам беженцев, справедливое и эффективное рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища не гарантируется во всех государствах – членах ЕС (например, не принимается во внимание присутствие членов семьи в одной из стран-членов)¹²⁷.

Ситуация усложнилась сочетанием национальных и наднациональных инструментов. Помимо этих соглашений на наднациональном уровне остались национальные программы. Они чрезвычайно различаются, критерии разные и возможности у государств разные. Однако они еще дополнительно увеличивают бюрократические обязательства, создав дополнительный бумагооборот и увеличив количество времени, требуемое на принятие решений.

В данном параграфе были изучены ключевые приоритеты миграционной политики ЕС, в том числе была представлена история формирования Дублинской системы ЕС. Особое внимание уделено Дублинской конвенции (1990 г.), Дублинским регламентам II (2003 г.) и III (2013 г.). Делается вывод о том, что в период 1990–1999 гг., несмотря на существование Дублинской конвенции, 95% заявлений обработалось на национальном, а не на наднациональном уровне. Кроме того, Дублинская конвенция и Дублинский регламент II не предусматривали справедливого распределения ответственности между государствами–членами ЕС за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища. Что касается Дублинского регламента III, он позволял государствам–членам ЕС направлять запросы другим странам «взять на себя» или «забрать» заявления о предоставлении убежища. Регламент был призван обеспечить быстрый доступ к процедурам предоставления убежища и

¹²⁶ King R., Lulle A. Research on Migration: Facing Realities and Maximising Opportunities. A Policy Review // Publications Office of the European Union. 2016. 161 p.

¹²⁷ The Organization of Reception Facilities for Asylum Seekers in different Member States // European Migration Network Study. 2014. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn_second_focussedstudy_2013_organisation_of_reception_facilities_final_version_28feb2014.pdf (дата обращения: 13.10.2022).

уменьшить количество двойных рассмотрений ходатайств о предоставлении убежища в разных государствах. Однако это не удалось осуществить. Кроме того, были добавлены такие права, как право на личное собеседование для лиц, ищущих защиты. Хотя в целом критерии предоставления убежища оставались теми же самыми, страны ЕС делали больший акцент на безопасность и управление потоком въездной нелегальной миграции. Таким образом, среди приоритетных направлений миграционной политики можно выделить сотрудничество с третьими странами.

1.2. Реформирование миграционной политики ЕС в контексте «арабской весны» и «кризиса беженцев»

Несмотря на то что количество лиц, ищущих убежище, стало расти еще в XX в., можно зафиксировать резкое увеличение потока беженцев после «арабской весны» и гражданской войны в Сирии¹²⁸. Уже в 2014 г. финансовая нагрузка, связанная с приемом мигрантов и беженцев, распределялась слишком неравномерно. Готовность Германии принять более 40 000 мигрантов в 2014 г. является показательным примером. Другие государства-члены проявляли исключительную щедрость, принимая весьма значительные заявки по отношению к общему количеству полученных заявлений (например, в 2014 г. Швеция признала только 74% лиц, ищущих убежище, которые получили статус беженца или которым была предоставлена дополнительная защита¹²⁹). Кроме того, в 2014 г. ходатайства о предоставлении убежища, поданные в четырех государствах Вышеградской группы, включая ходатайства, подаваемые впервые, составили 8,4% от общего числа (626 960 заявлений, поданных в ЕС)¹³⁰.

¹²⁸ *Dustmann C., Fasani F., Frattini T. et. al.* On the economics and politics of refugee migration // *Economic Policy*. 2017. № 32 (91). P. 497–550.

¹²⁹ *Garavoglia M.* Why Europe can't handle the migration crisis // *The Brookings Institution*. 2015. URL: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2015/10/05/why-europe-cant-handle-the-migration-crisis> (дата обращения: 23.10.2022).

¹³⁰ *Pachocka M.* Understanding the Visegrad Group States' Response to the Migrant and Refugee Crises 2014+ in the European Union // *Yearbook of Polish European Studies*. 2016. Vol. 19. P. 101–132.

Это свидетельствует о различных подходах стран – членов ЕС к решению миграционных вопросов.

Хотя число беженцев в Европе резко возросло с 2010–2011 гг., кризис вырос в проблему политического характера для Европейского союза только к 2015 г., когда больше 1 млн лиц, ищущих убежище, прибыли в Венгрию, Австрию, Германию, Францию, Швецию, Данию и Норвегию через Италию и Грецию¹³¹.

Согласно докладу Евростата, в тот же период Германия, Венгрия, Швеция, Италия и Франция стали странами с наибольшим количеством ходатайств о предоставлении убежища¹³².

Из мигрантов, опрошенных по прибытии через Центральное и Восточное Средиземноморье (Эгейское море) в 2015 и 2016 гг., более трех четвертей сообщили, что спасались от преследований¹³³. В 2015 г. среди тех, чье происхождение удалось установить (около двух третей от общего числа), около половины были из Сирии. Они прибыли в Европу в основном через Турцию. Также в числе лиц, ищущих убежище, было значительное число из Афганистана и Ирака. Основными пунктами входа в ЕС были Греция, Италия, Мальта, Венгрия, Хорватия, Словения и Болгария.

«Маршрут беженцев включает несколько этапов: сначала они отправлялись из Греции в Македонию, оттуда в Сербию, Венгрию и далее на запад; из Италии – в Словению и Хорватию. В Венгрии беженцы осаждали поезда, чтобы доехать до Австрии, откуда в дальнейшем отправлялись в немецкие города Гамбург, Франкфурт или Мюнхен»¹³⁴.

¹³¹ Asylum Statistics // Eurostat. 2016. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics (дата обращения: 18.10.2022).

¹³² Asylum in the EU Member States Record number of over 1,2 million first time asylum seekers registered in 2015 Syrians, Afghans and Iraqis: top citizenships // Eurostat. 2016. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6> (дата обращения: 18.10.2022).

¹³³ Aksoy C.G., Poutavaara P. Refugees' and Irregular Migrants' Self-selection into Europe: Who Migrates Where? Bonn: IZA Institute of Labor Economics. 2019.

¹³⁴ Морару Н. Анализ европейского миграционного кризиса 2015 г. // Повестка дня Африканского союза–2063 и перспективы российско-африканского сотрудничества / под ред.

Основными маршрутами для проникновения в страны ЕС были Восточно-средиземноморский, Западно-балканский, Центрально-средиземноморский и Западно-средиземноморский (рис. 1.2). При этом наибольшей популярностью в 2014 г. пользовался Центрально-средиземноморский маршрут, а в 2015 и 2016 гг. – Восточно-средиземноморский.

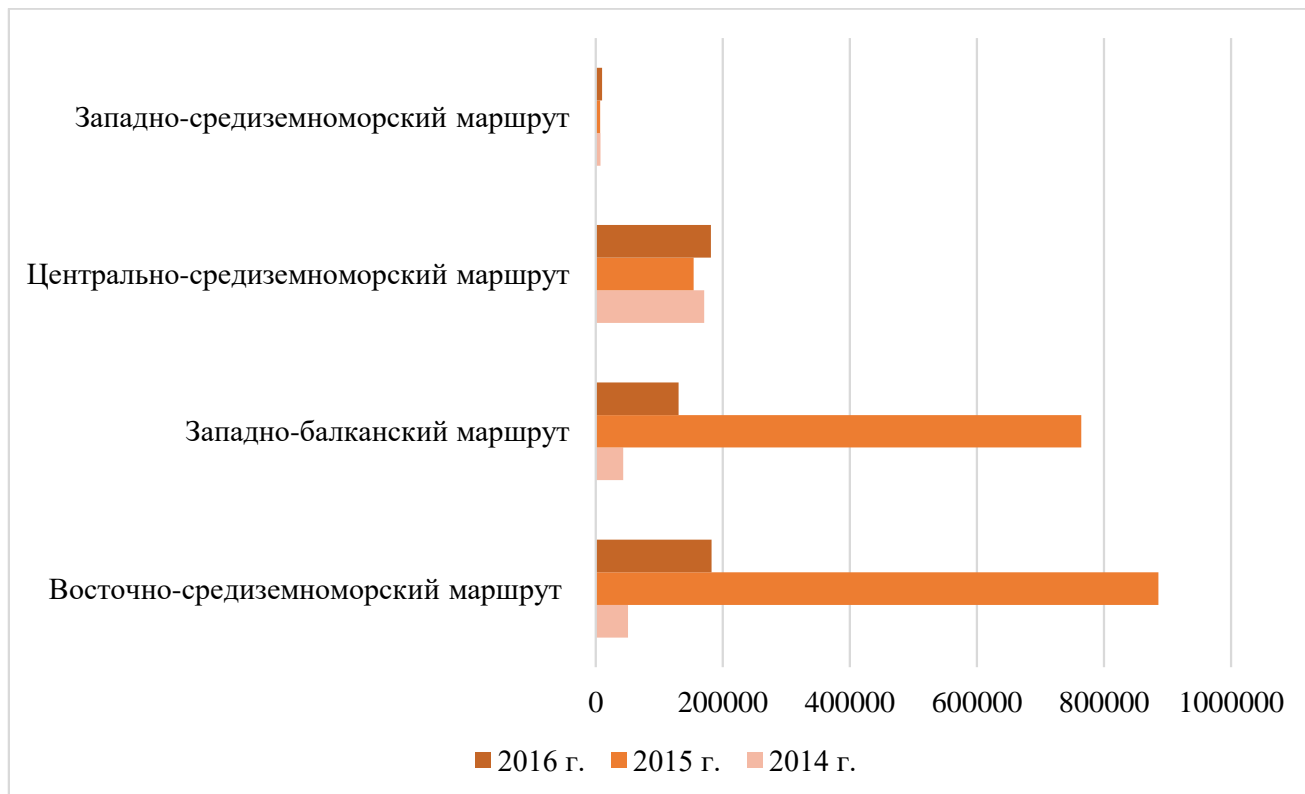


Рис. 1.2. Миграционные маршруты в страны ЕС в 2014–2016 гг.

Источник: составлено автором с использованием данных Migratory Routes // Frontex. URL: <https://frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/central-mediterranean-route> (дата обращения 20.10.2022).

Хотя резко и неожиданно возникший многочисленный поток мигрантов часто называют кризисом беженцев, на самом деле это было более сложное смешение мотивации и стимулов миграции. В миграционном потоке соединились как люди, вынужденные покинуть свое место жительства из-за преследований и военных действий, так и мигранты, имеющие, в первую очередь, экономическую мотивацию. В любом случае этот кризис имел далеко идущие экономические и политические последствия, увеличившие

нестабильность и без того шаткого согласия внутри Европейского союза¹³⁵.

Кризис беженцев и мигрантов стал одним из самых важных и вызвавших разногласия явлением внутри европейской политики, который окончательно поставил под вопрос эффективность Общей европейской системы предоставления убежища и Дублинской системы в целом, что и привело к изменению миграционной политики ЕС.

Основываясь на количестве заявлений о предоставлении убежища на 100 000 жителей в 2015 г., наиболее пострадавшими странами ЕС были Венгрия (1799 ходатайств), Швеция (1667 ходатайств) и Австрия (1027 ходатайств). В Германии в 2015 г. в среднем было подано 260 заявлений о предоставлении убежища. Но самое большое количество ходатайств было подано в Норвегии (602 заявления о предоставлении убежища) и Финляндии (591 заявление). Греция (122 ходатайства) и Италия (138 ходатайств) явно являются транзитными странами, в то время как Польша (32 ходатайства), Испания (32 ходатайства), Ирландия (71 ходатайства) и Португалия (8 ходатайства) находятся за пределами наиболее оживленных миграционных маршрутов¹³⁶.

Мы можем увидеть некое внутреннее противоречие между огромным количеством лиц, ищущих убежище в Швеции, и малым в Греции, которая при этом страдает от большого притока мигрантов и от их присутствия в этой стране. Речь идет в том числе о том, что значительное число переселенцев проживает в европейских государствах, будучи нигде не зарегистрированными. Они не имеют паспорта или документа, удостоверяющего их личности. Более того, чтобы избежать депортации, некоторые из них сразу после въезда в ЕС, а другие после того, как их ходатайства о предоставлении убежища были отклонены, скрываются от полиции. Например, в 2016 г. правительство Германии признало, что оно «потеряло» 130 000 лиц, ищущих убежище, что составляет около 13% от 1,1 млн беженцев, зарегистрированных в предыдущем году в этой стране¹³⁷.

¹³⁵ Göbl G., Lassen C.K., Lovéc M. et al. Central Europe and the Refugee Question: Cooperation, not Confrontation / Austrian Society for European Politics (ÖGfE) Policy Brief. Vienna, 2016. 22 p.

¹³⁶ Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts // BBC News. 2016. URL: <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911> (дата обращения: 19.10.2022).

¹³⁷ Germany admits 130,000 asylum seekers 'lost' raising fears over crime // The News International. 2016. URL: <https://www.thenews.com.pk/print/101562-Germany-admits-130000-asylum-seekers-lost>

Аналогичным образом в 2017 г. «пропали без вести» 30 000 лиц, ищущих убежище, подлежащих депортации¹³⁸. Это вызвало опасения по поводу растущего риска преступности и терроризма в немецком обществе, поскольку немецкие власти потеряли из виду такое количество мигрантов, ищущих убежища, которые потенциально не имеют законного дохода и поддержки со стороны государства. Начиная с 2016 г., в Германии участились протесты противников предоставления убежища и расселения мигрантов в ответ на политику открытых дверей для мигрантов¹³⁹.

Под воздействием разгара миграционного кризиса в 2015 г. ЕС начал принимать активные меры, такие как переселение лиц, ищущих убежище, ужесточение миграционного контроля для регулирования потока беженцев, в том числе были предприняты попытки изменить Дублин III в соответствии с происходящим в тот момент. Однако это делалось с той же логикой урегулирования, которая была до этого. Но эта логика была уже не пригодна, так как приграничные государства и некоторые государства, которые являлись целью мигрантов, были обременены этой ситуацией.

Существуют две основные причины неравномерного характера этого кризиса: во-первых, асимметричный характер самого кризиса, затрагивающий одни государства – члены ЕС в гораздо большей степени, чем другие¹⁴⁰; во-вторых, неравномерный характер распределения бремени внутри стран – членов ЕС и отказ от участия в процессе предоставления убежища¹⁴¹. Эти причины объясняют, почему поиск разрешения кризиса беженцев в ЕС оказался трудным. Различия в подходах к реагированию на миграционный кризис ставят под вопрос эффективность миграционной политики ЕС.

raising-fears-over-crime (дата обращения: 19.10.2022).

¹³⁸ Germany cannot find 30,000 migrants due for deportation // The Times. 2017. URL: <https://www.thetimes.co.uk/article/germany-cannot-find-30-000-migrants-due-for-deportation-2hld7n0m5> (дата обращения: 19.10.2022).

¹³⁹ Protests in Berlin show divides of Germany's open door migrant policy // Global News. 2016. URL: <https://globalnews.ca/news/2857608/protests-in-berlin-show-divides-of-germanys-open-door-migrant-policy> (дата обращения: 19.10.2022).

¹⁴⁰ Brenke K. Distribution of refugees very uneven among EU member states – even when accounting for economic strength and total population // DIW Economic Bulletin. 2015. № 39. P. 511–523.

¹⁴¹ Потемкина О.Ю. Миграционный кризис в ЕС: роль стран Вишеградской группы // Современная Европа. 2015. № 6 (66). С. 36-45.

После того, как страны, не находящиеся у границ ЕС, приняли меры по ограничению и ужесточению контроля над миграцией, наиболее пострадавшими оказались Италия и Греция. Обе эти страны столкнулись с тяжелым бременем, особенно Греция после закрытия в марте 2016 г. так называемого балканского маршрута из Греции в Германию, который ранее использовался мигрантами и благодаря которому более 34 000 человек оказались в различных частях Греции из-за массовых закрытий границ¹⁴². Ситуация, в которой оказалась Греция, связано с положением именно Дублинских регламентов, согласно которым, как было отмечено в предыдущем параграфе, первая страна ЕС пребывания беженцев несет ответственность за рассмотрение заявления о предоставлении убежища на своей территории, чтобы избежать так называемого поиска удобного убежища¹⁴³.

Если в некоторых странах, таких как Австрия и Германия, из-за мер по контролю границ, включая закрытие балканского маршрута, число новых мигрантов в 2016 г. заметно сократилось по сравнению с 2015 г., в других странах, особенно в Италии, количество лиц, ищущих убежище, увеличилось. Согласно Исследовательскому центру Пью, за 11 месяцев (с января по ноябрь) 2016 г. в Италию прибыло около 160 000 новых мигрантов, что почти на 6000 больше, чем в 2015 г. (153,842)¹⁴⁴. Причем основными поставщиками мигрантов оставались такие страны, как Нигерия, Пакистан, Гамбия, Сенегал. Подавляющее большинство людей, прибывающих в Италию, как правило, направлялось в другие страны, чтобы подать заявление о предоставлении убежища. Во избежание возвращения в Италию в соответствии с Дублинским регламентом III они часто не хотели регистрироваться в этой стране. Однако, по оценкам Информационной базы данных об убежище, Италия прибегала к широкомасштабному применению силы к мигрантам для снятия отпечатков пальцев¹⁴⁵.

¹⁴² Balkan Route ‘closed’ after cascade of border shutdowns // Euroactiv. 2016. URL: <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/balkan-route-closed-after-cascade-of-border-shutdowns> (дата обращения: 18.10.2022).

¹⁴³ Samers M. An Emerging Geopolitics of ‘Illegal’ Immigration in the European Union // European Journal of Migration and Law. 2004. № 6 (1). P. 27–45.

¹⁴⁴ Connor P. Italy on track to surpass Greece in refugee arrivals for 2016 // Pew Research Center. 2016. URL: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/11/02/italy-on-track-to-surpass-greece-in-refugee-arrivals-for-2016> (дата обращения: 22.10.2022).

¹⁴⁵ Country Report: Italy // Asylum Information Database. 2016. URL: <https://asylumineurope.org/>

Острая ситуация сложилась в Греции, которая находилась к началу миграционного кризиса на грани банкротства. После Италии Греция оказалась следующим государством по количеству мигрантов, прибывающим туда. Это осложнило ситуацию в стране. Во второй половине 2016 г. Греция имела высокий уровень безработицы, при этом 60 000 мигрантов и беженцев «застряли» в этой стране¹⁴⁶. У Греции не было средств на поддержание приемных лагерей по соответствующим ЕС стандартам. Большинство приемных лагерей находились в таком плачевном состоянии, что летом 2016 г. там были зарегистрированы случаи эпидемии гепатита, туберкулеза и малярии. Из 177 лабораторно подтвержденных случаев 149 (84%) были обнаружены у беженцев, находящихся в принимающих лагерях, в основном у сирийских детей в возрасте до 15 лет¹⁴⁷.

Ситуация не изменилась и после пожара в лагере беженцев. 19 сентября 2016 г. лагерь беженцев и мигрантов «Мория» на острове Лесбос горел, вынудив 4000 человек покинуть место происшествия. Этот поджог был преднамеренно сделан в рамках разногласий между беженцами и мигрантами разных национальностей, которые просили депортировать их в столицу (Афины), тогда как греческие власти хотели насильно вернуть их в Турцию¹⁴⁸.

На острове Лесбос в северо-восточной части Эгейского моря более 7000 лиц, ищущих убежище, жили в приемных центрах, рассчитанных всего на 2000 человек. Четверть из лиц, ищущих убежище, были детьми¹⁴⁹. Лица, ищущие убежища, прибывающие на греческий остров, больше не могли переехать на материк. Они должны быть предварительно зарегистрированы и включены в список ожидания для процедуры предоставления убежища. При этом, по оценкам УВКБ ООН, время ожидания составляло около одного года¹⁵⁰. Таким

wp-content/uploads/2017/04/report-download_aida_it_2016update.pdf (дата обращения: 22.10.2022).

¹⁴⁶ Messages from Greece: our hope is broken European paralysis leaves thousands of refugees stranded in Greece // Amnesty International. 2016. URL: <https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2016/09/greece-refugees-broken-hopes> (дата обращения: 22.10.2022).

¹⁴⁷ Mellou K., Chrisostomou A., Sideroglou T., et al. Hepatitis A among refugees, asylum seekers and migrants living in hosting facilities, Greece // Euro Surveill. 2017. № 22 (4). P. 30448-30453.

¹⁴⁸ Thousands flee as blaze sweeps through Moria refugee camp in Greece // The Guardian. 2016. URL: <https://www.theguardian.com/world/2016/sep/19/thousand-flee-as-blaze-sweeps-through-moria-refugee-camp-in-greece> (дата обращения: 22.10.2022).

¹⁴⁹ UNHCR urges Greece to address overcrowded reception centres on Aegean islands // UNHCR. 2018. URL: <https://www.unhcr.org/news/briefing/2018/8/5b88f5c34/unhcr-urges-greece-address-overcrowded-reception-centres-aegean-islands.html> (дата обращения: 22.10.2022).

¹⁵⁰ Greece's Camps, Europe's Hotspots // University of Oxford, The Faculty of Law. 2016. URL:

образом, люди оказались в подвешенном состоянии и вынуждены были жить в не соответствующих гигиенических и социальных стандартам лагерях, не зная, смогут ли они получить вид на жительство в ЕС или нет.

Для греческих островов Лесбос, Хиос и Самос эта ситуация стала настолько тяжелой, что в декабре 2017 г. муниципальные власти этих островов скоординировали свои протесты, чтобы оказать давление на центральное правительство Греции. Они добивались от него ускорения переводов на материк, обращая внимание на растущую напряженность между местными сообществами, которая увеличилась в ответ на прибытие мигрантов из Турции¹⁵¹. В то же время комиссар ЕС по миграции Димитрис Аврамопулос призвал к реформе Дублинского регламента III, добиваясь ослабления давления беженцев на приграничные государства, в первую очередь на Грецию и Италию¹⁵².

Стоит отметить, что в отношении Регламента «Дублин III» в 2015 г. Комиссия и Европарламент договорились о приостановке приема перевода лиц, ищущих убежище, всякий раз, когда считается, что государство ЕС обременено чрезмерным положением. Однако этот пункт был введен только в виде дополнительного «механизма раннего предупреждения» и специальной поддержки для стран, испытывающих «особое давление»¹⁵³.

Итак, в сентябре 2015 г. Европейский союз принял решение о своих «чрезвычайных полномочиях», изложенных в ст. 78 (3) Договора о функционировании Европейского союза. Эти полномочия позволяют ЕС отступить от Дублинских правил в отношении Италии и Греции и перераспределять часть лиц, ищущих убежище, среди других государств-членов. Италия и Греция оспорили в Суде ЕС одно из этих положений, так как Комиссия предложила внести поправки в Регламент «Дублин III», чтобы установить постоянные правила

<https://blogs.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2016/10/greece's-camps> (дата обращения: 22.10.2022).

¹⁵¹ Situation on Greek islands still grim despite speeded transfers // UNHCR. 2017. URL: <https://www.unhcr.org/news/briefing/2017/12/5a3ccd394/situation-greek-islands-still-grim-despite-speeded-transfers.html> (дата обращения: 22.10.2022).

¹⁵² Dimitris Avramopoulos: The EU is not and will never be a fortress // The Parliament Magazine. 2017. URL: <https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/dimitris-avramopoulos-the-eu-is-not-and-will-never-be-a-fortress> (дата обращения: 23.10.2022).

¹⁵³ Thildéus A. Dublin in «crisis» – investigating the Dublin regulation as a crisis management system. Lund: Lund University, Faculty of Law, 2015. 47 p.

переселения¹⁵⁴. Эта схема предусматривала необходимость перевода нескольких тысяч лиц, ищущих убежище, в другие государства ЕС.

Таким образом, в 2015 г. ЕС согласился перераспределить 160 000 беженцев из Греции и Италии в течение следующих двух лет. Однако, согласно данным Комиссии ЕС, количество беженцев, перераспределенных в страны ЕС, колеблется от 2 в Латвии до 991 во Франции. Таким образом, было перераспределено менее 2% от целевого показателя¹⁵⁵. Поскольку Италия и Греция приняли большее количество беженцев, они были заинтересованы в создании ЕС схемы распределения бремени между странами¹⁵⁶. Активное участие в схемах распределения лиц, ищущих убежище, из Италии и Греции приняли Франция, Нидерланды, Португалия и Финляндия. А такие страны, как Австрия, Дания и страны Вышеградской группы, в которых иногда наблюдается антимиграционное настроение, отказались полностью или частично принять участие в схеме распределения лиц, ищущих убежище (табл. 1.1).

Таблица 1.1

Переселение лиц, ищущих убежище, в странах ЕС+ в 2016 г.

| Страна | Переселено из Италии | Переселено из Греции |
|--------------------|----------------------|----------------------|
| Австрия | – | – |
| Бельгия | 29 | 90 |
| Болгария | – | 6 |
| Хорватия | 4 | – |
| Кипр | 10 | 35 |
| Чешская Республика | – | 4 |
| Дания | – | – |
| Эстония | – | 27 |
| Финляндия | 180 | 217 |
| Франция | 181 | 810 |
| Германия | 20 | 37 |
| Венгрия | – | – |

¹⁵⁴ Peers S. EU Justice and Home Affairs Law // Oxford University Press. 2016. Vol. 1. P. 1–121.

¹⁵⁵ Relocation and Resettlement – State of Play // European Commission. 2016. URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/factsheet_relocation_and_resettlement_-_state_of_play_en_0.pdf (дата обращения: 18.10.2022).

¹⁵⁶ Dennison S. A new deal on EU burden-sharing. European Council on Foreign Relations, 2016 // European Commission. 2016. URL: https://ecfr.eu/article/commentary_a_new_deal_on_eu_burden_sharing (дата обращения: 19.10.2022).

| Страна | Переселено из Италии | Переселено из Греции |
|--------------------------------------------------|----------------------|----------------------|
| Ирландия | – | 38 |
| Латвия | 2 | 39 |
| Литва | – | 34 |
| Люксембург | – | 71 |
| Мальта | 17 | 24 |
| Нидерланды | 125 | 242 |
| Польша | – | – |
| Португалия | 150 | 302 |
| Румыния | 6 | 62 |
| Словения | 6 | 28 |
| Словакия | – | – |
| Испания | 40 | 147 |
| Швеция | 39 | – |
| Швейцария | 34 | – |
| Общее кол-во перераспределенных мигрантов | 843 | 2213 |

Источник: Relocation and Resettlement – State of Play // European Commission. 2016. URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/factsheet_relocation_and_resettlement_-_state_of_play_en_0.pdf (дата обращения: 20.10.2022).

Уже к 2016 г. стало ясно, что схема переселения лиц, ищущих убежище, потерпела неудачу, поскольку государства-члены предоставляют лишь очень ограниченное количество мест и выдвигают дополнительные условия для перевода беженцев в свою страну. Например, Дания приняла Закон, разрешающий обрабатывать ходатайства лиц, ищущих убежище, за ее пределами. По словам миграционного спикера правительственной партии Дании Р. Стоклунд, это обусловлено тем, что если лицо, ищущее убежище, подает ходатайство в Данию, то он уже знает, что его отправят обратно в страну за пределами Европы, поэтому, принимая это закон, Дания надеется на то, что люди перестанут искать убежище в этой стране¹⁵⁷. Лица, ищущие убежище, в данном случае выступают пассивной стороной, не имеющей права голоса в отношении своей страны назначения¹⁵⁸.

¹⁵⁷ Denmark passes law to relocate asylum seekers outside Europe // The Guardian. 2021. URL: <https://www.theguardian.com/world/2021/jun/03/denmark-passes-law-to-let-it-relocate-asylum-seekers-outside-europe> (дата обращения: 04.04.2023).

¹⁵⁸ *Maiiani F.* The Reform of the Dublin III Regulation // Policy Department C – Citizens' Rights and Constitutional Affairs European Parliament. Brussels, 2016. 74 p.

Это обвинение в ущемлении прав беженцев неоднократно было подтверждено отчетами Европейской миграционной сети, в котором поясняется, что справедливый и эффективный анализ заявлений не гарантирован во всех государствах-членах. Кроме того, было установлено, что распределение ответственности применялось «весьма несопоставимо, например, без учета присутствия семьи»¹⁵⁹ и, следовательно, с использованием страны первого прибытия в качестве основного критерия, что противоречит Дублинским регламентам.

У европейских правительств были основания для оспаривания разделения ответственности. Они должны были думать об избегании внутреннего давления со стороны антиэмиграционных партий и движений, которые набирали силу в этих странах¹⁶⁰. Например, Финляндия воздержалась при голосовании по Решению ЕС от 22 сентября о перераспределении лиц, ищущих убежище, находившихся в то время в Италии и Греции¹⁶¹.

То государство ЕС, в которое переселяют лиц, ищущих убежище, с этого момента несет ответственность за рассмотрение заявления. Пока заявление находится в работе, до и после получения статуса беженца люди не могут переезжать в страну в пределах ЕС. Исключение сделано для краткосрочных визитов, причем поездки совершаются в пределах Шенгенской зоны на основании вида на жительство. Решая эту проблему бюрократическим способом, создавалась ситуация, при которой возникали долгосрочные последствия разделения семьи между разными государствами и долгие разлуки членов семьи, поскольку во время рассмотрения ходатайств лица, ищущие убежище, не могут покидать страну, где они подали свое заявление на право убежища.

¹⁵⁹ The Organisation of Reception Facilities for Asylum Seekers in different Member States European Migration Network Study 2014 // European Commission. 2014. URL: http://emn.ie/files/p_20140207073231EMN%20Organisation%20of%20Reception%20Facilities%20Synthesis%20Report.pdf (дата обращения: 24.10.2022).

¹⁶⁰ *Steinmayr A.* Did the Refugee Crisis Contribute to the Recent Rise of Far-Right Parties in Europe? // Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich. 2016. URL: <https://www.ifo.de/DocDL/dice-report-2017-4-steinmayr-december.pdf> (дата обращения: 18.10.2022).

¹⁶¹ European Commission Statement following the decision at the Extraordinary Justice and Home Affairs Council to relocate 120,000 refugees // European Commission. 2016. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_15_5697 (дата обращения: 18.10.2022).

Кроме того, в Решении говорится, что особое внимание следует уделять квалификации и некоторым характеристикам соответствующих лиц, ищущих убежище, таким как их языковые навыки и другие признаки, основанные на подтвержденных семейных, культурных или социальных связях, которые могут способствовать их интеграции в государство-член переселения. Государства переселения в данном случае могут выразить свои предпочтения¹⁶². Таким образом, Решение обозначает потенциально проблематичные зоны дискриминационного отношения к различным типам беженцев. Кроме того, это Решение противоречиво, так как предпочтение не имеет обязательной силы: в основном тексте Решения говорится, что государства переселения должны принимать лиц, ищущих убежище и номинированных Италией и Грецией, куда прибыли мигранты. Принимающие страны могут отказать в переселении «только при наличии разумных оснований рассматривать» лиц, ищущих убежище, как угрозу национальной безопасности или общественному порядку или если есть серьезные причины для применения положений об отказе.

Схема переселения беженцев внутри ЕС показала свою неэффективность. Причиной можно считать отсутствие согласия и разработанной совместной позиции стран ЕС между собой, сложную бюрократическую процедуру, различие в подходах к оценке ситуации беженцев в разных странах и ситуацию внутри стран, где росло антимиграционное настроение, что мешало процедуре распределения. Это не только результат скептического взгляда на миграционную политику, которого придерживается большинство стран Центральной и Восточной Европы, но и менее чем совместная позиция других стран ЕС по отношению друг к другу.

Таким образом, миграционный кризис, начавшийся в 2015 г., создал дополнительный вызов ЕС, в котором и так не было согласия по очень многим вопросам. Массовая миграция стала тем вызовом, который подверг новым испытаниям политические и социальные основы ЕС, продемонстрировал неравное положение стран-членов в региональном объединении. Зверева Т.В. утверждает, что «отношение того или иного государства – члена ЕС к самому

¹⁶² Peers S. EU Justice and Home Affairs Law // Oxford University Press. 2016. 588 p.

Дублинскому регламенту [...] во многом определяется исключительно географическим фактором»¹⁶³. Такие страны, как Италия и Греция, оказались в наиболее невыгодном положении из-за существовавших Дублинских регламентов. Так, согласно эксперту, ИНИОН РАН Любину В.П в период с 2014 по 2016 г. правительство Италии неоднократно обвиняло Европейский союз в открытом нарушении Дублинского регламента¹⁶⁴. При этом в ЕС были страны, в том числе государства Вышеградской группы и Балтики, которые вообще не были затронуты миграционным кризисом¹⁶⁵. Это связано с тем, что в 2015 г., когда ЕС утвердил квоты на переселение беженцев между странами блока, Чехия, Венгрия и Словакия были категорически против. Они обратились в Европейский суд с просьбой аннулировать эту меру. Венгрия и Словакия утверждали, что квоты не являются подходящей реакцией на кризис. Кроме того, политические лидеры заявили, что проблема – не в создании квот, а в том, что миграционная политика ЕС создает риск возникновения исламистского терроризма, представляющего угрозу для их однородного населения¹⁶⁶.

Европейское законодательство и административные практики практически не регулируют перемещение беженцев по ЕС после получения статуса беженцев. При этом возникает большое количество людей, что способствует увеличению экономических и социальных диспропорций, уже существующих внутри ЕС. Большинство беженцев, прибывающих в экономически менее привлекательные страны ЕС, сразу же выезжают оттуда после того, как им предоставляется статус беженца (или статус дополнительной защиты). Некоторые лица, ищущие убежище, переезжают в другую страну даже до завершения процедуры подачи заявления, хотя это запрещено. На этом фоне нельзя утверждать, что беженцы нацелены на Европу или ЕС в целом, поскольку только определенные страны привлекают

¹⁶³ Зверева Т.В. Миграционная политика государств-членов ЕС: особенности современного этапа // Вестник Дипломатической академии МИД России. Россия и мир. 2019. № 4 (22). С. 64–75.

¹⁶⁴ Любин В. П., Алонци Р. Волна миграции в Европе и изменения в политике стран ЕС (на примере Германии и Италии, 2015–2018 гг.) // Большая Евразия: развитие, безопасность, сотрудничество. 2018. №1-2. М. ИНИОН РАН. С. 120-124.

¹⁶⁵ URL: <https://www.europeanmigrationlaw.eu/documents/Eurostat-AsylumDecisions-2016.pdf> (дата обращения: 22.10.2022).

¹⁶⁶ López-Dóriga E. Refugee crisis: The divergence between the European Union and the Visegrad Group // Center for Global Affairs & Strategic Studies, Universidad de Navarra. 2018. URL: <https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle/-/blogs/refugee-crisis-the-divergence-between-the-european-union-and-the-visegrad-group> (дата обращения: 18.10.2022).

приток беженцев, в то время как многие другие страны остаются почти «не затронутыми», что может создать предпосылки для политического конфликта между государствами – членами ЕС, так как менее пострадавшие и более пострадавшие государства имеют различные интересы в реформировании общеевропейской миграционной политики.

Кризис лишь обострил разногласия по миграционным проблемам. В борьбе за единство ЕС руководство регионального объединения на протяжении десятилетий справлялось с неравномерным давлением, соглашаясь на самоисключение государств-членов (разрешая оговорки об отказе от участия в различных областях политики) и, таким образом, стремясь уменьшить потенциальные конфликты между государствами-членами. После начала миграционного кризиса европейские политические деятели попытались преодолеть кризис, вводя нормативные показатели на страны с расходящимися позициями по миграционному вопросу. Такой подход имел как краткосрочные негативные последствия, не облегчив долю остро нуждающихся в помощи стран, таких как Греция и Италия, так и долгосрочные последствия. Например, Группа Вышеградской четверки отклоняла новый план по миграционной политике ЕС накануне саммита в 2020 г.¹⁶⁷, что погрузило ЕС в еще более глубокий кризис. Кроме того, О.Г. Карпович и Т.В. Зверева утверждают, что новый план по миграции, предложенный Европейской комиссией в 2020 году не содержит новые идеи для решения таких важных вопросов как реформирование Дублинской системы, перемещение мигрантов внутри государств-членов ЕС и солидарность стран в урегулировании вопросов миграции, а лишь «развивают и дополняют уже существующие, имеющие некоторые слабые стороны подходы.»¹⁶⁸

Дублинская система, цель которой всегда заключалась в том, чтобы гарантировать лицам, ищущим убежище, доступ к защите и соблюдение международных стандартов и стандартов защиты ЕС, продвижение форм

¹⁶⁷ Visegrad Four grouping push back on new EU migration plan // Reuters. 2020. URL: <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-hungary-idUSKCN26F1T6> (дата обращения: 24.10.2022).

¹⁶⁸ Карпович О.Г., Зверева Т.В. Общая миграционная политика ЕС: новый стандарт? // Международная жизнь. 2021. № 7. С. 94–103.

взаимодействия в духе солидарности и справедливого распределения бремени между государствами-членами во время данного кризиса оказались крайне неэффективными. Растущее число мигрантов оказывало давление на систему, нанося ущерб функционированию Общеввропейская система предоставления убежища (ОСПУ). Предполагалось, что ОСПУ будет способствовать принятию единой позиции по отношению к вопросу о предоставлении убежища. Однако некоторые страны действовали, исходя из собственных интересов.

До наступления миграционного кризиса существовавшая система казалась стабильной. Однако под давлением (в частности, неравномерным) система приема и распределения беженцев стала неустойчивой и превратилась в источник напряжения и политизированных разногласий между государствами – членами ЕС¹⁶⁹. Таким образом, проблема была не только в правовом, но и в политическом вопросе. Действительно, государства-члены на границах ЕС начали заявлять, что они находятся под чрезмерным давлением и что Европейский союз пренебрегает их интересам, не делает всего, что может, чтобы помочь им. Такой высокий приток лиц, ищущих убежище, в такие страны, как Греция и Италия, которые действительно являются странами, граничащими с ЕС, привел к ситуации криминализации и радикализации некоторых лиц в потоке мигрантов¹⁷⁰. Кроме того, осложнилась внутривнутриполитическая ситуация. Например, в 2022 г. в Италии впервые на выборах выиграла антимиграционная партия «Братья Италии». Это свидетельствует об отношении итальянского населения к вопросам миграции на ее территорию.

На рис. 1.3 показано общественное мнение населения ЕС по реформированию миграционной политики ЕС. Стоит отметить, что 74% граждан ЕС считают это необходимым.

Экономические, культурные и социально-политические различия между странами ЕС увеличивались с каждым расширением ЕС. Появление новой

¹⁶⁹ *Zaun N.* States as gatekeepers in EU Asylum Politics: Explaining the Non-Adoption of a Refugee Quota System // *Journal of Common Market Studies*. 2017. № 1. P. 44–62.

¹⁷⁰ *Schmidt Z.* Deficiencies of the Dublin Regulation and the Solidarity Remedy Exemplified by Analysing Cases *M.S.S. v Belgium and Greece* and *Tarakhel v Switzerland* // *Helsinki Law Review*. 2016. № 10 (2). P. 60–79.

страны в составе ЕС требовало дополнительных усилий для внутриевропейской интеграции. Однако этому не было придано значительного внимания. Часть стран чувствовала себя уязвленными, получавшими недостаточную помощь и поддержку ЕС. Поэтому проблемы в миграционной политике, когда государства столкнулись с неравномерным внешним давлением, осложнили внутривластную ситуацию на наднациональном уровне.

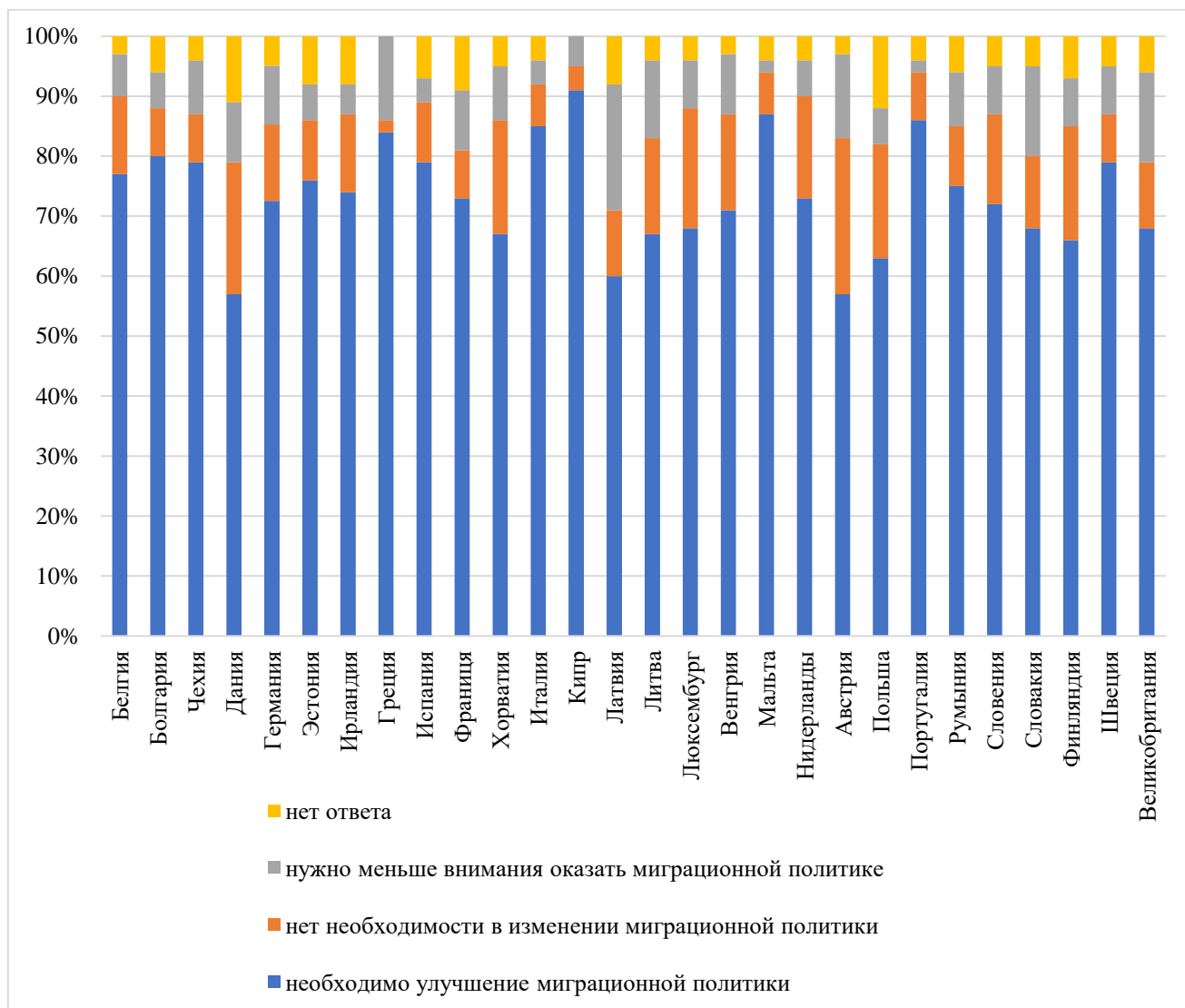


Рис. 1.3. **Общественное мнение населения ЕС по реформированию миграционной политики ЕС, %**

Источник: Would you like the EU to intervene less than at present or more than at present for the following policy areas? // Eurobarometer. 2016. URL: https://www.europarl.europa.eu/infographic/eurobarometer/2016/index_en.html#migration (дата обращения 24.10.2022).

Кроме того, «серьезные споры и разногласия между государствами-

членами препятствовали обеспечению европейских возможностей распределения ответственности»¹⁷¹. Таким образом, миграционный кризис показал необходимость изменения в миграционной политике ЕС и подчеркнул три основных недостатка Дублинской системы, которые заключались в следующем. Схемы распределения были неэффективными, так как не учитывали различные ситуации и обстоятельства лиц, ищущих убежище, следовательно, не способствовали защите интересов лиц, ищущих защиты. Более того, в некоторых государствах-членах возникли проблемы со стандартами приема лиц, ищущих убежище. Состояние лагерей только для лиц, ищущих убежище, было неприемлемым, в том числе и для стран принимающих, поскольку эта ситуация воспринималась как очаг напряженности, связанный с гигиеническими, медицинскими и другими проблемами, что ухудшало ситуацию внутри страны. В спешке решения о том, куда следует направить лиц, ищущих убежище, принимались как решения «без выбора». Вследствие этого лица, ищущие убежище, были вынуждены сопротивляться системе, что привело к поиску удобного убежища *asylum shopping* и «исчезновению» лиц, ищущих убежище.

Недостаточная солидарность между государствами-членами, когда каждое государство-член пыталось добиться пользы лишь для себя, стремясь перевести как можно больше лиц, ищущих защиты, в другое государство, оказала свое пагубное воздействие. Большое количество финансовых и административных ресурсов часто тратилось (и тратится), жонглируя человеческими судьбами, в результате чего лица, ищущие убежище, возвращаются в пункт отправления уже переведенными. Кроме того, усугубляет ситуацию чрезмерное бремя, которое ложится на некоторые государства-члены, ставящее их в особенно тяжелое положение.

Бюрократический подход, лежавший в основе схем распределения беженцев между странами ЕС, также не способствовал улучшению ситуации. Действительно, дублинские регламенты, такие как установление фактов и

¹⁷¹ *Genschel P. Jachtefuchs M. From Market Integration to Core State Powers: The Eurozone Crisis, the Refugee Crisis and Integration Theory // Journal of Common Market Studies. 2017. № 26. 16 p.*

рассмотрение заявлений, как правило, занимают много времени, хотя цель системы как раз и состоит в увеличении эффективности рассмотрения заявлений. Длительный срок и беспорядок в рассмотрении заявлений приводят к ситуации, когда беженцы подают свои заявления в различных странах. Казалось бы, схема направлена на то, чтобы предотвратить рассмотрение нескольких заявлений на разных территориях, однако эти случаи продолжают быть частыми¹⁷².

Таким образом, в данном параграфе было показано влияние «арабской весны» и «кризиса беженцев» на реформирование миграционной политики ЕС. Доказано, что миграционный кризис продемонстрировал несколько основных недостатков Дублинской системы. Схемы распределения были неэффективными, так как они не учитывали различные ситуации и обстоятельства лиц, ищущих убежище, и, следовательно, не способствовали защите интересов лиц, ищущих защиты. Таким образом, направить этих дюдей определенную страну принималось без учета их личных обстоятельств и, как следствие, лица, ищущие убежище были вынуждены сопротивляться к системе, то есть это вело к их «исчезновению» с точки зрения официальной статистики. Более того, во многих государствах-членах ЕС возникли проблемы со стандартами приема лиц, ищущих убежище в результате растущего миграционного давления.

Недостаточная солидарность между государствами-членами, стремление каждого из них найти выгодные условия лишь для себя, в том числе стремясь перевести как можно больше лиц, ищущих защиты в другое государство показала существующие противоречия внутри ЕС.

¹⁷² *Maiani F.* The Reform of the Dublin III Regulation // Policy Department C – Citizens' Rights and Constitutional Affairs European Parliament. Brussels, 2016. 74 p.

1.3. Экстернализация миграционного контроля на внешних границах ЕС в условиях усиления нелегальной миграции

Несмотря на то что сегодня принято говорить о датировке этого кризиса 2015–2016 гг., миграционное давление стало возрастать на границах с обострением незаконного въезда в ЕС за некоторое время до этого.

Термин «нелегальная миграция» в русскоязычных и зарубежных источниках и официальных законодательных документах трактуется по-разному. В русскоязычной литературе принято говорить о нелегальной миграции как о «нарушении лицами или отдельным лицом порядка въезда в страну, передвижения, выбора места пребывания и жительства, порядка выезда из страны, установленного российским законодательством для иностранных граждан и лиц без гражданства»¹⁷³. Под нелегальным мигрантом понимается «лицо, лишенное законных оснований для пребывания в принимающей или транзитной стране в связи с фактом незаконного въезда или окончания срока действия визы»¹⁷⁴. Согласно ст. 322 УК РФ, незаконное пересечение государственной границы Российской Федерации является уголовным преступлением. Однако «действие рассматриваемой статьи не распространяется на случаи прибытия в Российскую Федерацию с нарушением правил пересечения государственной границы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства для использования права политического убежища в соответствии с Конституцией РФ, если в действиях этих лиц не содержится иного состава преступления» (примечание к ст. 322 УК РФ)¹⁷⁵.

В отношении пересечения европейских границ термин «нелегальная

¹⁷³ Исхаков А.М. К вопросу о необходимости нормативно-правового закрепления понятия «незаконная миграция» // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2017. № 2 (28). С. 87–90.

¹⁷⁴ Там же.

¹⁷⁵ Уголовный кодекс Российской Федерации 1996 г. Ст. 322 «Незаконное пересечение государственной границы Российской Федерации». URL: <https://ukrfkod.ru/statja-322> (дата обращения: 28.03.2023).

миграция» встречается только в медийных источниках. В официальных документах ЕС используется такой термин, как «irregular migration» (неурегулированная миграция), который трактуется как «гражданин третьей страны, находящийся на территории Шенгенского государства, который не выполняет или больше не выполняет условия въезда, изложенные в Шенгенском кодексе о границах от 2006 г. или другие условия для входа»¹⁷⁶. На волне миграции в эпоху глобализации с ускорением и сложением миграционных потоков термин «irregular migration» заменил термин «illegal migration». Считалось, что незаконное пересечение границ является административным нарушением, а не уголовным преступлением¹⁷⁷.

Итак, в 2006 г. Парламентская ассамблея Совета Европы заявила о предпочтении термина «irregular migrant»¹⁷⁸. Возможно, это связано с тем, что ЕС осознал, что сам создает ситуацию неурегулированности за счет очень долгой работы с документами. Мигранты находились в таком положении, когда при истечении срока визы они должны были очень долго ждать выдачи новой визы и не известно, какие в это время у них были права и по какому статусу они проживали на территории стран ЕС – по новому или по старому. Введение понятия «irregular migrant» было попыткой декриминализовать человека, если у него не было плохих намерений.

В начале 2000-х гг. в связи с глобализацией средств транспорта и информации и глобализационными экономическими процессами, а также с нарастающим напряжением на рынке труда в развивающихся странах и отсутствием стабильности появляются новые возможности и инициативы для миграции. В то же время бюрократические неудачи, связанные с Дублинским регламентом, о которых говорилось выше, стали причиной усиления нелегальной миграции.

¹⁷⁶ Irregular migrant // European Commission. URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/irregular-migrant_en (дата обращения: 02.12.2022)/

¹⁷⁷ Why «undocumented» or «irregular» // UNHCR. URL: https://www.unhcr.org/cy/wp-content/uploads/sites/41/2018/09/TerminologyLeaflet_EN_PICUM.pdf (дата обращения: 02.12.2022).

¹⁷⁸ Resolution 1509 «Human rights of irregular migrant» // Parliamentary Assembly. 2006. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17456> (дата обращения: 02.12.2022).

Во-первых, у многих мигрантов было ощущение незащищенности ЕС, и этот факт легкого переезда создал некий стимул для миграции.

Во-вторых, бюрократические препоны в эффективном взаимодействии за статус убежища привели к излишним срокам рассмотрения обращений, что увеличило рост нелегальной миграции.

В-третьих, бюрократические проблемы заставляли людей искать более эффективный способ переезда и получения разрешения вида на жительство зачастую в обход этой системы. А увеличение числа нелегальных мигрантов в Европе привело к изменению политического климата в европейских странах, который был связан с возникновением опасений в отношении безопасности населения этих стран в связи с увеличением количества мигрантов из стран, не входящих в ЕС.

Таким образом, с одной стороны, мигранты вынуждены были перейти на нелегальное положение, поскольку у них были ограниченные возможности в легализации, с другой – их нелегальный статус вносил свой вклад в формирование их негативного восприятия в принимающем обществе, что, соответственно, вызывало ужесточение мер по их въезду на внутриполитическом уровне. В том числе недавние исследования говорят, что усиление ограничений привело к возникновению сети контрабандистов и торговле людьми, что повлияло на отношение к беженцам¹⁷⁹.

Рост нелегальной миграции в форме пересечения границ ЕС на протяжении последних десятилетий привел к тому, что государства, территория которых располагалась на границах ЕС, вынуждены были усилить контроль границ ЕС. В частности, в 2004 г. была создана структура управления внешними границами ЕС – Европейская пограничная и береговая охрана, включающая в том числе Европейское агентство пограничной и береговой охраны (Frontex) и национальные органы государств-членов, ответственных за управление границами. Хотя Европейское агентство пограничной и береговой охраны было

¹⁷⁹ Trafficking along Migration Routes to Europe Bridging the Gap between Migration, Asylum and Anti-Trafficking // International Centre for Migration Policy Development. 2018. URL: https://www.icmpd.org/file/download/48387/file/Trafficking0along0Migration0Routes0to0Europe_0Bridging0the0Gap0between0Migration0Asylum0and0Anti-Trafficking06full0study60EN.pdf (дата обращения: 24.10.2022).

создано в 2004 г., его деятельность стала довольно значительной в последние годы, когда все чаще говорится о Frontex как о системе защиты «Европейской крепости». Оно осуществляет пограничный контроль, пограничный надзор и деятельность по возвращению мигрантов и выполняет эти задачи в сотрудничестве с властями государств-членов и стран, не входящих в ЕС. Оно также проводит «оценку уязвимости» для выявления и устранения слабых мест в системе охраны границ ЕС¹⁸⁰.

Как уже говорилось в первом параграфе, в начале XX в. была создана также Европейская база данных отпечатков пальцев (Евродак), целью которой была помощь государствам – членам ЕС в определении ответственности за рассмотрение заявления о предоставлении убежища путем установления личности лиц, ищущих убежище и международной защиты, и лиц, задержанных в связи с незаконным пересечением внешних границ ЕС. Это также позволяло правоохранительным органам государств-членов и Европолу сравнивать отпечатки пальцев, связанные с уголовными расследованиями, с отпечатками пальцев, содержащимися в Евродак, в целях предотвращения, обнаружения и расследования серьезных преступлений и терроризма¹⁸¹.

Поскольку возникает волна нелегальной миграции и ЕС в силу определенных обстоятельств не понимает, как с этим бороться, создание вышеупомянутых инструментов является ответом на поток нелегальной миграции.

Кроме того, национальные органы и агентства ЕС, такие как Frontex, Europol, Агентство Европейского Союза по вопросам убежища и Агентство Европейского

¹⁸⁰ Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) № 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) № 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1624> (дата обращения: 02.12.2022).

¹⁸¹ Regulation (EU) № 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) № 604/2013 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 a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) № 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice (recast). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013R0603> (дата обращения: 01.12.2022).

Союза по сотрудничеству в области уголовного правосудия, работающие в сфере безопасности, управления границами и миграцией, используют несколько крупномасштабных централизованных информационных систем.

Шенгенская информационная система 2008 г. была призвана установить административное соответствие в документах мигрантов, пересекающих границу ЕС. Она хранит и предоставляет информацию об определенных категориях разыскиваемых или пропавших без вести лиц, включая детей и взрослых, нуждающихся в защите, а также об объектах (например, об украденном или утерянном огнестрельном оружии и документах, удостоверяющих личность)¹⁸². Это также позволяет пограничникам и миграционным службам просматривать предупреждения о гражданах третьих стран с целью проверки их права на въезд или пребывание в Шенгенской зоне. Как уже было отмечено, визовая информационная система, которая подключена ко всем выдающим визы консульствам стран Шенгенского соглашения и ко всем их внешним пограничным пунктам, позволяет пограничникам проверять, что лицо, предъявляющее визу, действительно является лицом, подавшим заявление на ее получение¹⁸³. Это также может помочь идентифицировать лиц, обнаруженных на территории Шенгенского соглашения, без документов или с поддельными документами, а также тех, кто не может или больше не может выполнять условия для въезда, пребывания или проживания в ЕС. Однако вариант системы 2008 г. не описывает реалий, возникших после 2005 г.

Принятый в 2016 г. и основанный на предыдущих версиях 1985 и 2006 гг. Шенгенский кодекс о границах до сих пор является основным документом, устанавливающим общие правила пересечения внешних границ, требований к въезду и продолжительности пребывания в Шенгенской зоне, облегчая доступ для тех, кто имеет законное право на въезд на территорию Шенгенского соглашения. ЕС как региональное объединение заботится о безопасности не

¹⁸² The Schengen Information System // European Commission. 2018. URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files_en?file=2020-09/20180612_agenda-on-security-factsheet-sis_en.pdf (дата обращения: 02.12.2022).

¹⁸³ Visa Information System (VIS) // European Commission. URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/visa-information-system_en (дата обращения: 04.12.2022).

отдельных стран, а всего Союза, поэтому он вводит усиленную проверку всех лиц, пересекающих внешние границы ЕС (включая граждан ЕС и других лиц, имеющих право на свободное передвижение), как при въезде, так и при выезде, чтобы убедиться, что они не представляют опасности для общественного порядка, внутренней безопасности и общественного здоровья. Выездной контроль также проводится в отношении граждан третьих стран. Шенгенский кодекс о границах устанавливает условия для временного восстановления внутренних пограничных проверок в случае серьезной или непосредственной угрозы или в исключительных обстоятельствах¹⁸⁴. На пике миграционного кризиса остановить негативные явления, такие как многократные обращения за убежищем и пересечение границ разных стран в поисках лучших условий для предоставления убежища, были восстановлены внутренние границы внутри ЕС, что уже противоречит Хартии ЕС.

Таким образом, миграционный кризис 2015–2016 гг. оказался беспрецедентным вызовом для миграционной политики стран – членов ЕС. Оправдывая свои действия ситуацией безопасности в Европе и угрозами, возникающими в результате непрерывных значительных вторичных перемещений нелегально пребывающих граждан третьих стран или постоянной террористической угрозой, некоторые государства ответили восстановлением внутренних границ внутри ЕС. Как уже было упомянуто выше, эти меры частично нарушали функционирование Шенгенской зоны и снизили доверие граждан ЕС к способности объединения встретить вызов нелегальной миграции, а также противоречили духу Шенгенского соглашения¹⁸⁵.

В связи с миграционным кризисом государства, не поддерживающие общую миграционную политику ЕС или находящиеся на внешних границах (Греция, Македония, Болгария, Венгрия, Испания, Франция), приняли решение

¹⁸⁴ Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) (codification). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32016R0399> (дата обращения: 04.12.2022).

¹⁸⁵ The Cost of Non-Schengen: Civil Liberties, Justice and Home Affairs aspects. Cost of Non-Europe Report // European Parliament. 2016. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581387/EPRS_STU\(2016\)581387_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581387/EPRS_STU(2016)581387_EN.pdf) (дата обращения: 04.12.2022).

на национальном уровне о возведении пограничных заграждений и стен на внешних границах Шенгенской зоны, чтобы препятствовать въезду мигрантов и лиц, ищущих убежища, на территорию этих стран¹⁸⁶. В 2017 г. Европейский суд по правам человека также вынес решение о нарушении права граждан третьих стран на подачу ходатайств о предоставлении убежища и запрете на коллективное выдворение при возвращении всех лиц, ищущих убежища, и мигрантов на внешних границах¹⁸⁷. Это было связано с тем, что при пересечении пограничного забора между Марокко и испанским анклавом Мелилья малийцем и гражданином Кот-д'Ивуара они были задержаны испанской гражданской гвардией и отправлены обратно в Марокко. Они не подвергались какой-либо процедуре идентификации и не имели возможности заявить о своем желании подать заявление о предоставлении убежища¹⁸⁸. Отдельным примером служит строительство Польшей в 2022 г. новой стены вдоль границы с Беларусью в ответ на растущий поток беженцев. «Эта мера была направлена на сдерживание пересечения границы потенциальными лицам, ищущим убежища»¹⁸⁹. Несмотря на то что правительство этих государств действует, исходя из соображений безопасности, необходимо отметить, что возведение этих стен потенциально нарушает права мигрантов¹⁹⁰.

В ответ на значительное число людей, нелегально пересекающих границы ЕС, был разработан и внедрен на границах Греции и Италии принцип «горячих точек». В рамках этого принципа было создано некоторое количество пропускных пунктов, в которых проводилась идентификация и регистрация

¹⁸⁶ Border fences and internal border controls in Europe // UNHCR. 2017. Border fences and internal border controls in Europe (March 2017). URL: <https://reliefweb.int/map/world/border-fences-and-internal-border-controls-europe-march-2017> (дата обращения: 05.12.2022).

¹⁸⁷ ECtHR N.D. and N.T. v. Spain (nos. 8675/15 and 8697/15) [Article 4 Protocol 4, Article 13 ECHR] // European Database for Asylum Law. 2017. URL: <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-nd-and-nt-v-spain-nos-867515-and-869715-article-4-protocol-4-article-13-echr-3-october> (дата обращения: 05.12.2022).

¹⁸⁸ Ibid.

¹⁸⁹ Моргунова О.А., Морару Н.Ф. Дискурсы «европейскости» в практике предоставления убежища в постколониальном контексте // Вестник РУДН. Серия: Международные отношения. Т. 22. № 4. С. 741–754.

¹⁹⁰ Systemic violations of asylum-seekers' human rights in Hungary Statement by the Hungarian Helsinki Committee // OSCE. 2018. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/6/5/396917_4.pdf (дата обращения: 12.12.2022).

каждого лица, ищущего убежище. Однако это административное решение имело свои ограничения. Например, «в горячих точках» Греции было отмечено значительное число несовершеннолетних без сопровождения взрослых, и это создавало проблемы с количеством приютов, которые Греция могла предоставить. Мигранты, оказавшиеся в Греции, вынуждены были жить в лагерях с недостаточным уровнем жизни и были изолированы от какой-либо информации, которая могла бы им предоставить возможность понять свои жизненные перспективы. Плохие условия жизни и отсутствие информации вызывали значительную напряженность среди беженцев и мигрантов. Это также повлияло на местные сообщества¹⁹¹. Как следствие – на греческих Хиосе и Лесбосе вспыхнули протесты из-за отсутствия соблюдения базовой безопасности и плохих условий жизни. Таким образом, возникли столкновения между мигрантами и местным населением¹⁹².

Дактилоскопия стала одним из важнейших компонентов миграционного контроля по въезду в ЕС. Для этого, как уже говорилось ранее, была создана Европейская база данных отпечатков пальцев Евродак. Однако в разгар европейского кризиса процедуры дактилоскопии были недостаточно распространены, так как существовало опасение криминализации мигрантов. Кроме того, в разгар кризиса около 200 мигрантов (в основном из Эритреи) протестовали против этой процедуры. Однако премьер-министр Италии Маттео Ренци призвал страны ЕС даже применить силу для получения отпечатков пальцев мигрантов¹⁹³. В отношении мигрантов из третьих стран концепция «демонстрация добродетели» *virtue signaling* или же боязнь быть связанным с обвиненными в колониальных или постколониальных предрассудках повлияла на принятие решений.

Между тем, по данным Еврокомиссии, дактилоскопия продемонстрировала

¹⁹¹ Hotspots at EU external borders State of play // European Parliament. 2018. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623563/EPRS_BRI\(2018\)623563_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623563/EPRS_BRI(2018)623563_EN.pdf) (дата обращения: 02.12.2022).

¹⁹² Ibid.

¹⁹³ Scherer S. «No fingerprints!» chant migrants in Italy as EU cracks down // Reuters. 2015. URL: <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-lampedusa-fingerprint-idUSKBN0U02H720151217> (дата обращения: 04.12.2022).

свою эффективность. Только в 2018 г. дактилоскопическая процедура сработала почти в 100% случаев¹⁹⁴. Однако существует некий парадокс. Статистически число незаконных мигрантов после миграционного кризиса выросло, хотя усилились процедуры контроля, границы были более укрепленными, а процедуры дактилоскопии – более распространенными.

Таким образом, в результате применения высокотехнологических процедур увеличивается число выявленных случаев нелегальных мигрантов. При этом сам факт внедрения этих процедур приводит к снижению числа нелегальных мигрантов.

Политика ЕС, возможно, повлияла на количество выявленных незаконных пересечений внешних границ ЕС и привела к сокращению мигрантов после кризиса в основном на маршрутах в восточном и центральном Средиземноморье. При этом ЕС в данный момент подвергается серьезной критике из-за превалирования пограничного контроля над правами человека в отношении мигрантов и лиц, ищущих убежище, и за решение проблем мигрантов вне границ ЕС¹⁹⁵.

Нелегальный трафик мигрантов латентно способствует увеличению присутствия криминализированных элементов на территории принимающих стран и потенциальной криминогенности нелегального бизнеса. Всплеск таких событий на территории ЕС также выявил пробелы и фрагментацию информационных систем ЕС, которые предоставляют пограничникам, полицейским и другим органам власти информацию о лицах, пересекающих внешние границы ЕС¹⁹⁶. Более того, не все страны ЕС подключены ко всем системам контроля, существуют различные институциональные, правовые и политические условия, в которых эти системы работают. Кроме того, разные органы

¹⁹⁴ Periodic data collection on the migration situation in the EU – September 2018 Highlights // European Union Agency for Fundamental Rights. URL: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-september-periodic-migration-report-highlights_en.pdf (дата обращения: 04.12.2022).

¹⁹⁵ Between the Devil and the deep blue sea: Europe fails refugees and migrants in the central Mediterranean // Amnesty International. 2016. URL: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur30/8906/2018/en> (дата обращения: 12.12.2022).

¹⁹⁶ Van der Laan F. Transnational organised crime // Clingendael Strategic Monitor. 2017. URL: https://www.clingendael.org/pub/2017/monitor2017/transnational_organised_crime (дата обращения: 12.12.2022).

власти имеют разный доступ к данным, которые хранятся отдельно в разных системах, обычно не связанных между собой.

Согласно опросу Евробарометра, проведенному в 2016 г. для Европейского парламента по «восприятию и ожиданиям» (рис. 1.4), была зарегистрирована поддержка гражданами ЕС более активного участия ЕС в защите внешних границ. 71% населения стран – членов ЕС высказался за усиление внешних границ.

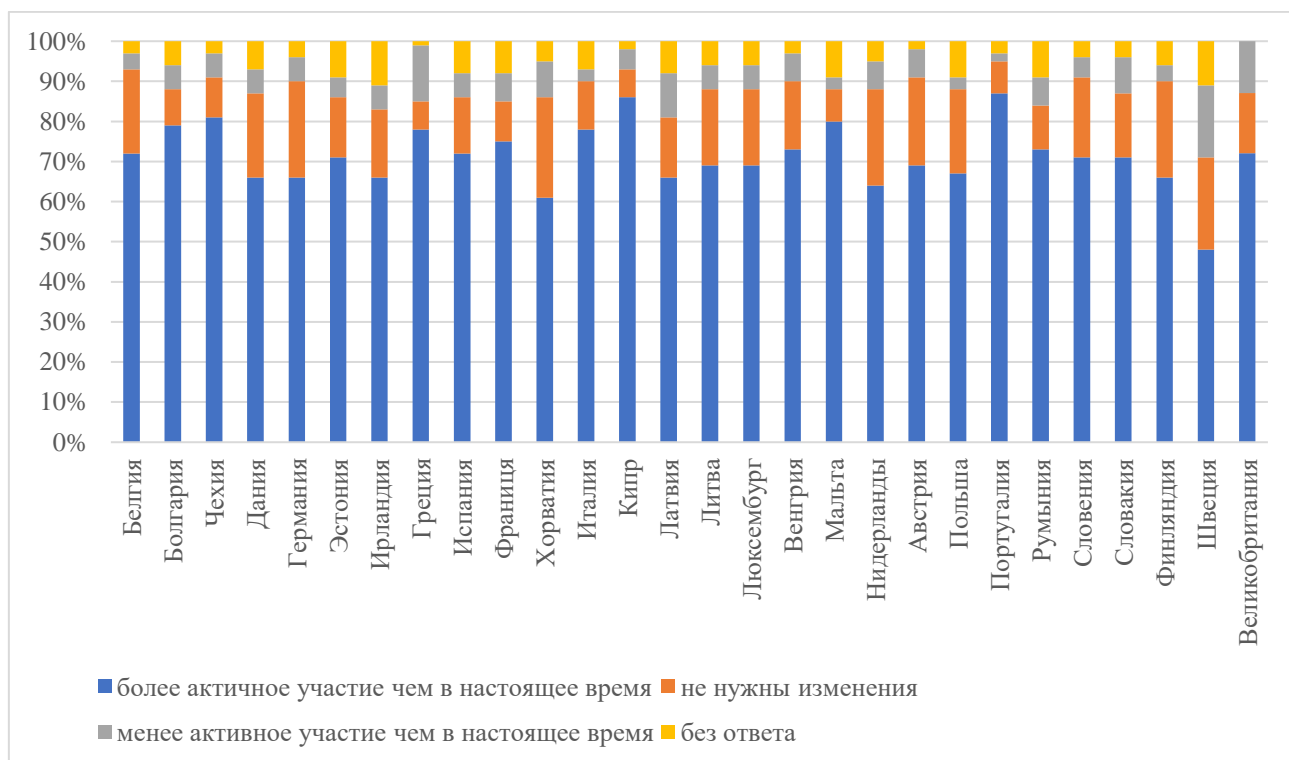


Рис. 1.4. Выражение согласия/несогласия стран – членов ЕС с активным участием ЕС в защите внешних границ

Источник: Would you like the EU to intervene less than at present or more than at present for the following policy areas? // European Parliament. 2016. URL: https://www.europarl.europa.eu/infographic/eurobarometer/2016/index_en.html#borders (дата обращения 01.12.2022).

Самые высокие ожидания в отношении более активного участия ЕС были зарегистрированы в пограничных странах, таких как Португалия (87%), Кипр (86%) Мальта (80%), Италия (78%), Греция (78%), в странах транзита (Болгария (79%), Румыния (73%)) и в странах Вышеградской группы (Чехия (81%), Венгрия (73%), Словения (71%), Словакия (71%), Польша (67%)), а также в странах назначения (Франция (75%)).

В связи с тем, что население неоднозначно реагирует на миграционные потоки, стала активно применяться секьюритизация, означающая использование необходимых методов для того, чтобы справиться с определенной угрозой.

По некоторым оценкам, во время кризисов «нежелательных мигрантов» государства – члены ЕС принимают меры, которые способствуют секьюритизации миграционных потоков. Контроль внешних границ является показателем поддержки этой стратегии, поскольку создается образ нелегальных мигрантов, представляющих опасность и угрозу для европейских обществ¹⁹⁷.

За убежищем в ЕС достаточно часто обращаются лица, которые приезжают на внешнюю границу ЕС. Такие страны, как Польша, считают их нелегальными мигрантами и в прямом смысле «выталкивают» их со своих границ. Примером может служить гуманитарный кризис на польско-белорусской границе, который начался в 2021 г. с жестокого обращения с мигрантами и лицами, ищущими убежище, со стороны пограничников. Сотни людей из таких стран, как Ирак, Сирия, Иран, Йемен, Афганистан, пытавшиеся найти убежище в ЕС, в итоге оказались в ловушке в пограничной зоне между двумя странами.

В ответ на этот кризис Польша объявила чрезвычайное положение на своей границе, и 14 октября 2021 г. Польский парламент одобрил законопроект, де-факто «легализующий» высылку мигрантов¹⁹⁸, а Совет министров принял законопроект о строительстве пограничного заграждения на границе с Беларусью¹⁹⁹. Принятие чрезвычайного положения в очередной раз доказывает, что Польша воспринимает мигрантов на своих границах как нелегальных мигрантов, которые представляют угрозу ее безопасности.

Кроме того, Польша была среди 12 государств – членов ЕС (Австрия, Болгария, Венгрия, Греция, Дания, Кипр, Латвия, Литва, Словакия, Чехия,

¹⁹⁷ *Huysmans J.* The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU // *New International Relations Series*. London, UK: Routledge, 2006. 208 p.

¹⁹⁸ Poland passes legislation allowing migrant pushbacks at border // Reuters. 2021. URL: <https://www.reuters.com/world/europe/poland-passes-legislation-allowing-migrant-pushbacks-border-2021-10-14> (дата обращения: 05.12.2022).

¹⁹⁹ Poland says it will build \$ 400 m border wall to stop Belarus 'weaponising' refugees // *The Independent*. 2021. URL: <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/poland-border-wall-belarus-refugees-b1938228.html> (дата обращения: 05.12.2022).

Эстония), опубликовавших совместное письмо с призывом к Европейской комиссии «адаптировать правовую базу ЕС к новым реалиям» посредством пересмотра Шенгенского пограничного кодекса и финансирования ЕС «пограничных стен и ограждений»²⁰⁰.

Поправки, одобренные Парламентом Польши 14 октября 2021 г., позволяют приказать лицу, въехавшему «незаконно», покинуть территорию Польши на основании решения начальника местной пограничной службы. Хотя апелляция на такое решение может быть подана командиру Пограничной службы, потенциальные апелляции не будут означать приостановку исполнения приказа о выезде или высылке. Законопроект также наделяет начальника Управления по делам иностранцев полномочиями отклонять заявления о международной защите иностранцев, пойманных сразу же после «незаконного» пересечения границы, хотя высылка запрещена в соответствии с законодательством ЕС и международным законодательством.

Польские власти также усилили охрану границ и мобилизовали более 20 000 военнослужащих после того, как большая группа мигрантов начала приближаться к границе 15 ноября 2021 г.²⁰¹ В начале 2022 г., по словам начальника исполнительного аппарата Генерального директора МОМ Эудженио Амброзии, «приблизительно 1200 беженцев, которые пытались пересечь польско-белорусскую границу (большинство из Ирака), были отправлены обратно в Беларусь, так как, согласно мнению польского правительства, если бы они пересекли границу Польши, это была бы экзистенциальная угроза для польского государства, хотя в тот момент число военнослужащих значительно превысило число мигрантов или беженцев на польской границе»²⁰².

Гуманитарный кризис на границах Польши может служить наглядным

²⁰⁰ Schinas M., Johansson Y. Adaptation of the EU legal framework to new realities // Politico. 2021. URL: https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2021/10/07/Joint-letter_Adaptation-of-EU-legal-framework-20211007.pdf (дата обращения: 05.12.2022).

²⁰¹ EU Eastern Borders: States Deploy Troops, Dehumanise Migrants and Decry Belarus as Border Tensions Escalate – Locals Offer Humanitarian Aid // European Council on Refugees and Exiles. 2021. URL: <https://ecre.org/eu-eastern-borders-states-deploy-troops-dehumanise-migrants-and-decry-belarus-as-border-tensions-escalate-locals-offer-humanitarian-aid> (дата обращения: 07.12.2022).

²⁰² Externalizing EU Migration Management Policies // Migration Policy Centre. 2022. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=bwYQQWTtvbE> (дата обращения: 07.12.2022).

примером того, как некоторые страны ЕС манипулируют общественным мнением и политическими кругами ЕС для решения своих собственных задач. В данном случае расстановка приоритетов Польши показывает, что в данном вопросе национальный интерес превалирует над наднациональным.

Все меры, принятые ЕС (в частности, во время миграционного кризиса) свидетельствуют о формировании его миграционной политики.

В данном параграфе было рассмотрено, как ужесточение миграционного контроля повлияло на потоки нелегальной миграции, в том числе было показано, как из-за закрытия балканского маршрута для лиц, ищущих убежище, из соображений региональной безопасности число новых мигрантов в 2016 г. заметно сократилось по сравнению с 2015 г. Однако это сопровождалось значительному увеличению числа лиц, ищущих убежище, в таких странах, как Италия. Таким образом, закрытие какого-либо маршрута нелегальной миграции не уменьшало и не уменьшает число нелегальных мигрантов, а лишь переориентируют их географически.

Автор отмечает, что в разгар миграционного кризиса в 2015 г. ЕС начал активно пытаться изменить Регламент «Дублин III», чтобы привести его в соответствие с происходящими миграционными потоками. В том числе эти меры включали переселение лиц, ищущих убежище, ужесточение миграционного контроля и т.д. Однако эти решения создали особое бремя на приграничные государства и некоторые страны, которые были целью мигрантов, и показали несовершенство решений в отношении внешнего миграционного контроля.

Автор делает вывод, что существуют две основные причины непропорционального влияния миграционного кризиса на различные страны:

- во-первых, асимметричный характер самого кризиса, затрагивающий одни государства–члены ЕС в гораздо большей степени, чем другие;
- во-вторых, неравномерное распределение бремени по принятию беженцев внутри ЕС и отказ некоторых стран от участия в процессе предоставления убежища.

Эти противоречия объясняют, почему поиск общего решения кризиса беженцев в ЕС оказался невозможным, что заставило некоторые страны искать решения в поисках модели экстернализации миграционного контроля. Различия

в подходах к реагированию на миграционный кризис между странами-членами ЕС ставят под вопрос эффективность существующей миграционной политики ЕС и выдвигают задачу ее реформирования.

ГЛАВА 2. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ЕС СО СТРАНАМИ ПРОИСХОЖДЕНИЯ И ТРАНЗИТА МИГРАНТОВ И РАЗРАБОТКА КОНЦЕПЦИИ ЭСТЕРНАЛИЗАЦИИ

2.1. Попытка выстраивания отношений ЕС со странами транзита во время миграционного кризиса

В этой главе будет показано, что ЕС и его государства-члены часто прибегают к экстернализации миграционной политики путем передачи ответственности третьим странам в управлении миграцией с целью предотвращения доступа незаконных мигрантов и лиц, нуждающихся в международной защите, на территорию государств-членов²⁰³.

Термин «экстернализация» используется рядом ученых по миграционным исследованиям, политиков и средств массовой информации для описания распространения пограничного и миграционного контроля за пределы принимающих мигрантов стран на Глобальном Севере в страны транзита или государства происхождения мигрантов на Глобальном Юге²⁰⁴. Таким образом, экстернализация является стратегическим подходом, при которой государства инициируют меры, заключают договоры, финансируют программы развития за пределами своих границ с целью предотвращения или сдерживания въезда иностранных граждан, у которых нет необходимого законного разрешения на въезд и которые, как считается, могут обратиться за убежищем.

Л. Биссон определяет экстернализацию миграционной политики ЕС как включение вопросов регулирования как законной, так и незаконной миграции во внешнюю политику Союза и практически во все форматы двусторонних

²⁰³ *Vara S.J., Matellán P.L.* The Externalisation of EU Migration Policies: The Implications Arising from the Transfer of Responsibilities to Third Countries // *The Evolving Nature of EU External Relations. Law* / ed. by W.T. Douma, C. Eckes, P. Van Elsuwege, E. Kassoti, A. Ott, R.A. Wessel. Hague, 2021. P. 315–331.

²⁰⁴ *Stock I., Üstübcici A., Schultz S.U.* Externalization at work: responses to migration policies from the Global South // *Comparative Migration Studies*. 2019. № 7 (48). 9 p.

отношений²⁰⁵.

Д.В. Алексеев отмечает, что экстернализация миграционной политики означает «включение вопросов регулирования миграции во внешнюю политику государства и расширение сотрудничества в области миграции со странами отправления и транзита мигрантов»²⁰⁶. Кроме того, автор отмечает, что «применение подобной политики предполагает решение проблем беженства в странах исхода, а не расселение беженцев на территории стран ЕС»²⁰⁷.

Другие ученые, такие как Б. Фрелик, Я.М. Кайсел, Д. Подкул и др., считают, что экстернализация осуществляется не только путем двусторонних, но и многосторонних политических инициатив между государствами. Они могут включать прямой запрет или превентивные меры по предотвращению въезда (особенно в контексте беженцев), а также более косвенные действия, такие как поддержка или помощь третьим странам в обеспечении безопасности или управлении миграцией²⁰⁸.

О косвенных действиях в этом направлении говорят в своей статье и П. Мюллер и П. Сломински. По мнению авторов, экстернализация миграционного контроля традиционно в значительной степени зависит как от взаимодействия с третьими странами, так и от прямого участия ЕС и его государств-членов в пограничных операциях за его пределы. И так, в случае с Ливией Италия предоставила этой стране патрульные катера и принимала непосредственное участие в пограничной операции. Пока подаренные лодки ходили под ливийским флагом, они состояли из смешанного итало-ливийского экипажа²⁰⁹.

О.Ю. Потемкина дает синоним термина эстернализации – «внешнее

²⁰⁵ Биссон Л. С. Внешнее измерение миграционной политики ЕС: инструменты и выгоды // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2018. № 5. С. 21–28.

²⁰⁶ Алексеев Д.В. Миграция из стран Африки в Испанию в контексте миграционной политики ЕС (1985–2021 гг.): диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук : 07.00.15 / Алексеев Дмитрий Владиславович. М, 2022. 227 с.

²⁰⁷ Там же.

²⁰⁸ Frelick B., Kysel I.M., Podkul J. The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants // Journal on Migration and Human Security. 2016. № 4 (4). P. 190–220.

²⁰⁹ Müller P., Slominski P. Breaking the legal link but not the law? The externalization of EU migration control through orchestration in the Central Mediterranean // Journal of European Public Policy. 2021. № 28 (6). P. 801–820.

управление», и определяет его как перенос миграционного законодательства и практик ЕС за его границы. Кроме того, она утверждает, что аутсорсинг миграционной проблемы – попытки переложить ответственность за прием ищущих убежище на соседние страны и государства, поставляющие мигрантов, иллюстрируют «экстернализацию» миграционной политики ЕС, стремление регулировать процесс предоставления убежища за пределами Евросоюза, но по принятым в ЕС стандартам²¹⁰.

Исходя из приведенных определений, можно сделать вывод о том, что экстернализация в ЕС является стратегией, которая включает вопросы урегулирования легальной и нелегальной миграции и все форматы взаимодействия ЕС и отдельных государств как на двустороннем, так и на многостороннем уровнях. Они включают как прямые меры по предотвращению въезда беженцев и других групп мигрантов в страны ЕС, так и косвенные действия для управления внешними границами и обеспечения безопасности. Таким образом, разрабатывая эту стратегию, ЕС стремится переложить свою ответственность за судьбы беженцев и мигрантов и их благополучие на страны транзита и происхождения мигрантов. Несмотря на то, что термин «экстернализация» достаточно новый, государства используют экстернализацию в качестве средства управления миграцией достаточно давно. В 1980-х гг. США перехватывали кубинских и гаитянских лиц, ищущих убежище, путешествовавших на лодках, и обрабатывали их заявления в оффшорных зонах, в то время как с 1990-х гг. Австралийское тихоокеанское решение «Pacific Solution» (название политики правительства Австралии по переселению лиц, ищущих убежище, в центры содержания под стражей на островных государствах в Тихом океане (таких как Папуа Новая Гвинея) вместо того, чтобы позволять им попасть на материковую часть Австралии) придерживается аналогичной стратегии. Совсем недавно европейские страны рассматривали аналогичные меры (например, перехват судов в Средиземном море для возвращения лиц, ищущих убежище, в места содержания под стражей в Ливии, а также составление планов высылки и удаленной обработки ходатайств о

²¹⁰ Потемкина О.Ю. Многоуровневое управление миграцией в Европейском союзе // Современная Европа. 2020. № 2. С. 100–110.

предоставлении убежища). Другие проявления политики экстернализации включают укрепление охраны границ, в том числе расширение роли Frontex в Европе, а также информационные кампании в странах происхождения и транзита, направленные на сдерживание миграции. Проявлением политики экстернализации является также создание или стимулирование некоторых государств, таких как Турция, блокировать дальнейшее движение мигрантов и беженцев.

Более того, по словам начальника исполнительного аппарата генерального директора Международной организации по миграции (МОМ) Эудженио Амброзии, экстернализация осуществляется не только посредством согласия без соглашений, но и де-факто без какого-либо соглашения между интересующими сторонами. В качестве примера он приводит финансирование Европейским союзом некоторых ливийских институтов без каких-либо заключенных соглашений. Это финансирование целевым образом направляется на предотвращение миграционных потоков через Ливию в ЕС, что свидетельствует об отсутствии подотчетности стран – членов ЕС²¹¹. Несмотря на то что неоднократно МОМ²¹² и Управление Верховного комиссара ООН по правам человека²¹³ заявляли о том, что в соответствии с международными конвенциями вынужденные мигранты не должны быть возвращены в Ливию, так как ситуация в этой стране описана «невообразимыми ужасами», задержка вынужденных мигрантов все же происходит²¹⁴.

В случае ЕС в рамках взаимодействия со странами транзита и происхождения мигрантов можно различить два довольно разных подхода.

Первый подход включает в себя формы взаимодействия, чтобы вовлечь отправляющие и транзитные страны в деятельность по усилению пограничного

²¹¹ Externalizing EU Migration Management Policies // Migration Policy Centre. 2022. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=bwYQQWTtvbE> (дата обращения: 28.11.2022).

²¹² Migrants Missing in Libya a Matter of Gravest Concern // International Organization for Migration (IOM). 2020. URL: <https://www.iom.int/news/migrants-missing-libya-matter-gravest-concern> (дата обращения: 20.11.2022).

²¹³ Libya: UN human rights report details violations of migrants' rights amid 'assisted return' programmes // UN High Commissioner for Human Rights. 2022. URL: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/10/libya-un-human-rights-report-details-violations-migrants-rights-amid> (дата обращения: 20.11.2022).

²¹⁴ Об этом будет подробнее рассказано в п. 2.3.

контроля, в борьбу с незаконным въездом в страны ЕС, а также незаконным ввозом и торговлей мигрантами или повторного приема мигрантов, которые нелегально пересекли границу. Проблема охраны внешних границ также связана с отсутствием внутренних границ между странами – членами ЕС, так как это позволяет нелегальным мигрантам, уже проживающим в этих страна, свободно передвигаться и таким образом избегать пограничного контроля.

Второй подход можно в общих чертах определить как совокупность «превентивных» мер: меры, направленные на изменение ситуации в посылающих странах, которая влияет на решения людей о переезде. Данные меры включают попытки устранить причины миграции и сократить потоки беженцев или предоставить беженцам доступ к защите вблизи стран их происхождения²¹⁵. Превентивные подходы включают в себя использование совершенно иного набора инструментов для расширения возможностей потенциальных беженцев изменить свою ситуацию²¹⁶. Эти меры заключаются в помощи в целях развития, расширения и улучшения условий торговли, прямых иностранных инвестициях или гуманитарной помощи²¹⁷.

Поэтому на сегодняшний день совместные действия ЕС со странами транзита и происхождения мигрантов и беженцев представляют собой сочетание двух подходов – экстернализацию миграционного контроля и программ по предотвращению миграции. Эти подходы значительно различаются в установках на влияние на миграционные потоки и потоки беженцев и будут иметь различные результаты не только в вопросах управления миграцией, но и в системе защиты беженцев, создании условий развития и стабильности отправляющих и транзитных стран, а также отношении ЕС с третьими странами.

Экстернализация миграционной политики ЕС начала формироваться еще в 2005 г., когда была запущена первая общеевропейская система «Глобальный

²¹⁵ Эти вопросы будут более подробно рассмотрены в гл. 3.

²¹⁶ *Coggio T.* Europe's Tackling of 'Root Causes' of African Migration Has a Mixed Record // Migration Policy Institute. 2021. URL: <https://www.migrationpolicy.org/article/europe-migration-africa-eutf> (дата обращения: 20.11.2022).

²¹⁷ Action Plan, Valletta Summit on Migration // European Commission. 2015. URL: https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf (дата обращения: 20.06.2022).

подход ЕС к миграции», которая связывала миграцию с внешней политикой ЕС, предоставляя помощь в целях развития странам происхождения мигрантов.

Кризис 2015 г. резко обострил проблему миграции, и этот факт дал ЕС дополнительный стимул к более тесному сотрудничеству со странами Северной Африки и Ближнего Востока.

Согласно отчету МОМ 2021 г., с момента сирийского кризиса в Турцию прибыло 3,7 млн беженцев (66% от общего количества). В отсутствие каких-либо традиционных долговременных решений (например, добровольное возвращение, переселение или интеграция в стране пребывания) пребывание сирийских беженцев в Турции затянулось. Эта «непреходящая реальность» требовала переосмысления соглашения между Европейским Союзом и Турцией, которое было принято 6 лет назад. Одним из способов сделать это было принятие политических идей Глобального договора о беженцах 2018 г. для улучшения перспектив официального трудоустройства для беженцев и членов принимающих их сообществ²¹⁸.

Опасения, что Европейский союз будет ослаблен «постоянно и радикально»²¹⁹, возникновение на фоне кризиса 2015 г. и миграции более миллиона беженцев через Турцию породило необходимость срочно договориться с этой страной²²⁰. Эти опасения усилились после неоднократных заявлений Турции о том, что перспективы возвращения беженцев в Сирию туманны, а стоимость размещения беженцев становится трудно поддерживать с политической и экономической точек зрения. К концу 2015 г. в Турции проживало более 2,2 млн сирийских беженцев, страна потратила на их помощь около 8 млрд дол. при ограниченной международной поддержке²²¹.

²¹⁸ Global Compact on Refugees, 2018. URL: <https://www.unhcr.org/5c658aed4> (дата обращения: 21.11.2022).

²¹⁹ *Betts A., Collier P.* Refuge: Transforming a Broken Refugee System // *British Journal of General Practice*. 2017. № 659. 274 p.

²²⁰ Asylum and migration in the EU: facts and figures // European Parliament. 2017. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20170629STO78630/asylum-and-migration-in-the-eu-facts-and-figures> (дата обращения: 21.11.2022).

²²¹ Turkey Has Spent Nearly \$ 8 Billion Caring For 2,2 Million Syrian Refugees // Reuters. 2015. URL: https://www.huffpost.com/entry/turkey-syrian-refugees_n_55fbd728e4b08820d9183073 (дата обращения: 21.11.2022).

Стоит отметить, что, независимо от проблемы беженцев, по внутриполитическим причинам турецкая сторона также стремилась использовать кризис для оживления затянувшегося процесса вступления в ЕС и решения застарелого вопроса либерализации визового режима.

В этом контексте обе стороны были вынуждены обсудить сначала Совместный план действий ЕС и Турции в октябре 2015 г.²²², а затем – заявление EU–Turkey Statement 2016 г.²²³. Соответственно, Турция должна была повысить безопасность границ, а Греции пообещали возможность вернуть в Турцию всех новых нелегальных мигрантов. На каждого нелегального мигранта, вернувшегося из Греции, предусматривалось переселение одного зарегистрированного лица, ищущего убежища из Турции в ЕС. Важно отметить, что, согласно соглашению, Турции были обещаны два транша по 3 млрд евро в виде грантов для поддержки беженцев. Кроме того, также должен был активизироваться процесс вступления Турции в ЕС и продолжена программа либерализации визового режима для граждан Турции²²⁴.

Однако соглашение подвергалась критике со стороны МНПО таких организаций, как Международная амнистия, которая заявила, что лидеры «ЕС и Турции опустились до нового минимума, фактически торгуя правами и достоинством некоторых из самых уязвимых людей. Идея обмена беженцев на беженцев не только опасна и бесчеловечна, но и не предлагает устойчивого долгосрочного решения продолжающегося гуманитарного кризиса»²²⁵. Обе стороны также были обеспокоены его реализацией. По некоторым оценкам, лидеры ЕС были разочарованы периодическими заявлениями Президента Турции Реджепа Тайипа Эрдогана «открыть границы» и позволить беженцам

²²² EU–Turkey joint action plan // European Commission. 2015. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5860 (дата обращения: 21.11.2022).

²²³ EU–Turkey statement // European Council. 2016. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement> (дата обращения: 21.11.2022).

²²⁴ Тимофеев П.П. Влияние миграционного кризиса в Европе на отношения ЕС и Турции // Вестник МГИМО. 2016. № 2 (47). С. 62–70.

²²⁵ EU Turkey Summit: EU and Turkish leaders deal death blow to the right to seek asylum // International Amnesty. 2016. URL: <https://www.amnesty.org/en/latest/press-release/2016/03/eu-turkey-summit-reaction> (дата обращения: 21.11.2022).

добраться до стран – членов ЕС²²⁶. Турецкие официальные лица сочли средства крайне недостаточными и пожаловались на их медленную выплату. Турецкая сторона также резко раскритиковала ЕС за его неспособность либерализовать визовый режим для граждан Турции и активизировать процесс вступления Турции в ЕС.

В определенной степени Заявление ЕС и Турции (EU–Turkey Statement) 2016 г. позволило ЕС решить вопрос беженцев посредством экстернализации миграционной политики. Количество незаконных пересечений через Эгейское море резко сократилось: с 885 000 в 2015 г. до примерно 42 000 в 2017 г.²²⁷. Турция оставалась «хорошим забором»²²⁸, пока в феврале 2020 г. не возник крупный гуманитарный кризис на границе с Грецией, наконец, приведя в действие давнее заявление об отправке миллионов беженцев в сторону ЕС²²⁹. Однако как только Греция приостановила процедуры предоставления убежища и принудительно воспрепятствовала въезду мигрантов в Грецию, кризис резко прекратился, так же, как пандемия COVID-19 вынудила турецкое правительство закрыть свои границы. В течение короткого периода времени относительно небольшое количество сирийцев действительно воспользовалось возможностью попытаться покинуть Турцию²³⁰. Многие беженцы чувствуют себя интегрированными: опрос 2019 г. показал, что почти 89% сирийцев считают, что они «полностью» / «почти полностью» и «частично» интегрированы в принимающем сообществе²³¹.

Частью соглашения, непосредственно касающейся беженцев и их

²²⁶ Erdogan threatens to open borders // DW. 2016. URL: <https://www.dw.com/en/erdogan-threatens-to-open-borders-after-european-parliament-vote/a-36518509> (дата обращения: 21.11.2022).

²²⁷ Migratory Routes // Frontex. URL: <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-routes/eastern-mediterranean-route> (дата обращения: 22.11.2022).

²²⁸ Casas-Cortés M., Cobarrubias S., Pickles J. 'Good neighbours make good fences': Seahorse operations, border externalization and extra-territoriality // *European Urban and Regional Studies*. 2016. № 23 (3). P. 231–251.

²²⁹ Jovanovski K. On Turkish-Greek border, desperate migrants find confusion and chaos // NBS News. 2020. URL: <https://www.nbcnews.com/news/world/turkish-greek-border-desperate-migrants-find-confusion-chaos-n1150501> (дата обращения: 22.11.2022).

²³⁰ Sharing the Burden: Revisiting the EU–Turkey Migration Deal // International Crisis Group. 2020. URL: <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/western-europemediterranean/turkey/sharing-burden-revisiting-eu-turkey-migration-deal> (дата обращения: 22.11.2022).

²³¹ Ibid.

благополучия на местах, является Фонд для беженцев в Турции (EU Facility for Refugees in Turkey)²³². По состоянию на декабрь 2020 г., все 6 млрд евро этого фонда были выделены и согласованы, а 3 млрд евро выплачены²³³. Хотя это значительно меньше 40 млрд дол., о которых Эрдоган заявлял на Глобальном форуме по беженцам в декабре 2019 г., что Турция потратила на образование, здравоохранение и жилье²³⁴, Фонд поддерживает широкий спектр программ и проектов. Они варьируются от денежной помощи наиболее уязвимым беженцам, чтобы помочь им удовлетворить свои основные потребности, до помощи, направленной на улучшение доступа беженцев к услугам общественного здравоохранения и интеграцию детей-беженцев в турецкую национальную систему образования. Они все чаще сопровождаются программами, направленными на улучшение социальной сплоченности между беженцами и принимающими их общинами, а также на расширение доступа к возможностям получения средств к существованию. Внедрение Фонда также создало конструктивное публичное пространство взаимодействия между европейскими организациями (государствами-членами, Европейской комиссией, европейскими неправительственными организациями) и международными агентствами, с одной стороны, и турецкими заинтересованными сторонами (государственными учреждениями, муниципалитетами и местным гражданским обществом), с другой. Хотя некоторые части соглашения подвергаются критике, Фонд для беженцев в Турции был достаточно успешным.

В июле 2020 г. Европарламент выделил почти половину миллиарда евро сирийским беженцам²³⁵, а в декабре того же года Европейский совет пообещал

²³² The EU Facility for Refugees in Turkey // European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/turkiye/eu-facility-refugees-turkey_en (дата обращения: 23.11.2022).

²³³ Türkiye // European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/turkiye_en (дата обращения: 23.11.2022).

²³⁴ Erdoğan. Türkiye is Stepping Up Where Others Fail to Act // The Republic of Türkiye Directorate of Communications. 2019. URL: https://www.iletisim.gov.tr/english/cumhurbaskanimizin_kaleminden/detay/erdogan-turkey-is-stepping-up-where-others-fail-to-act (дата обращения: 23.11.2022).

²³⁵ Turkey: Extension of EU humanitarian programmes supporting 1,7 million refugees receives green light // European Commission. 2020. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1324 (дата обращения: 23.11.2022).

«продолжать оказывать финансовую помощь беженцам из Сирии и принимающим общинам в Турции»²³⁶. Кроме того, председатель Европейской комиссии Урсула фон дер Ляйен после встречи с Эрдоганом, посвященной прекращению пограничного кризиса в марте 2020 г., выразила готовность изучить «недостающие элементы» соглашения между ЕС и Турцией от 2016 г. и улучшить их. Создание рабочих мест было бы одним из таких недостающих элементов²³⁷.

Взаимодействие ЕС с Турцией по вопросам предотвращения миграции в страны ЕС является наглядным примером экстернализации миграционной политики ЕС. Как показывает практика, это взаимодействие выгодно только для ЕС, так как обещанное вступление Турции в ЕС все еще не осуществилось.

Концептуально экстернализация и поддерживающая ее система мер и программ в миграционной политике ЕС и его политике предоставления убежища все еще находится в зачаточном состоянии. Модели взаимодействия находятся еще в стадии формирования. ЕС все еще пытается определить формы взаимодействия и инструменты политики как на уровне международных соглашений, так и на одноразовых акциях меньшего масштаба.

Стоит отметить, что экстернализация миграционной политики является расширением реформы Дублинской системы ЕС, определяющей государство-член, ответственное за рассмотрение заявления о предоставлении убежища, поданного в одном из государств – членов ЕС. В связи с тем, что целью экстернализации является сокращение числа нелегальных мигрантов и лиц, ищущих убежища, прибывающих в ЕС, и недопущение их пересечения границ Европы, ЕС пытается уменьшить нагрузку на свои собственные системы предоставления убежища, которые в последние годы были перегружены большим количеством беженцев и мигрантов.

Итак, в этом параграфе было показано, что неэффективность Дублинского

²³⁶ European Council meeting Conclusions // European Council. 2020. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/47296/1011-12-20-euco-conclusions-en.pdf> (дата обращения: 23.11.2022).

²³⁷ Statement by President von der Leyen at the joint press conference with President Michel, following their meeting with the President of Turkey, Recep Tayyip Erdoğan // European Commission. 2020. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_429 (дата обращения: 24.11.2022).

регламента заставила ЕС и страны–члены организации искать альтернативные решения. Одним из таких решений была попытка экстернализации в миграционной политике. Была выявлена тенденция включить модель решения миграционного кризиса в соседние страны вне ЕС, которые являются странами транзита или посылающими мигрантов. Для ЕС целью экстернализации является сокращение числа нелегальных мигрантов и лиц, ищущих убежище, прибывающих в ЕС, а также уменьшение их передвижений внутри ЕС. Взаимодействие ЕС с такими странами транзита, как Турция, по вопросам предотвращения миграции в страны ЕС является наглядным примером экстернализации его миграционной политики.

2.2. Апробация концепции экстернализации на уровне отдельных стран – членов ЕС

Политика экстернализации отражается на наднациональном уровне при принятии решений Европейского союза путем одобрения государствами-членами бюджета ЕС для финансирования Трастовых фондов для третьих стран по вопросам миграции, участия во встречах с третьими странами и заключения соглашений по вопросам миграции. Но наиболее ярко она отражается на национальном уровне.

Рассмотрим процесс экстернализации на примере Италии, которая из-за своего географического положения стала страной, наиболее пострадавшей от нелегальных пересечений границ. В ответ на нарастающий поток нелегальных мигрантов и недовольство со стороны общественного мнения Италия начала процесс экстернализации миграционной политики самостоятельно. Этот процесс наиболее ярко проявляется в сотрудничестве Италии с Ливией.

Взаимодействие Италии с Ливией в области миграции и пограничного контроля началось несколько лет назад, так как на протяжении последнего десятилетия были заключены многочисленные соглашения, направленные на ограничение миграционных потоков и усиление реадмиссии с тогдашним режимом Муаммара Каддафи. В 2009 г. был принят Договор о дружбе,

партнерстве и сотрудничестве между Великой Социалистической Народной Ливийской Арабской Джамахирией и Итальянской Республикой,²³⁸, в соответствии с которым обе страны договорились о взаимодействии в борьбе с нелегальной миграцией (Договор был приостановлен в 2012 г. в результате смены ливийского правительства и начала гражданской войны). Кроме того, в том же году (2009) в Страсбургском суде прошло слушание 11 граждан Сомали и 13 граждан Эритреи против Италии¹. Лица, ищущие убежище, входили в группу из примерно 200 человек, которые покинули Ливию на борту трех судов с целью добраться до итальянского побережья. 6 мая 2009 г., когда суда находились в 35 морских милях к югу от Лампедузы (Агридженто), т.е. в пределах Мальтийского района ответственности поисково-спасательных служб, они были перехвачены тремя кораблями итальянской налоговой полиции и береговой охраны. Пассажиры перехваченных судов были пересажены на итальянские военные корабли и возвращены в Триполи. Лица, ищущие убежище, утверждали, что во время этого рейса итальянские власти не информировали их о реальном пункте назначения, куда их везли, и не предприняли никаких шагов для их идентификации. Все их личные вещи, в том числе документы, удостоверяющие личности, были конфискованы военнослужащими. По прибытии в порт Триполи после 10-часового плавания мигранты были переданы ливийским властям. Согласно версии событий лиц, ищущих убежище, они возражали против передачи их ливийским властям, но были вынуждены покинуть итальянские корабли. Впоследствии Европейский суд встал на сторону мигрантов и осудил Италию за незаконные действия – нарушение принципа невыдворения и коллективной высылки.

Увеличение числа пересечений через Центральное Средиземноморье представляют собой последний шаг для участников миграционных потоков, начинающихся в странах южнее Сахары и проходящих транзитом, главным

²³⁸ Law № 2 of 1377 FDP/2009 AD on ratifying the Treaty of Friendship, Partnership and Cooperation between the Great Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya and the Republic of Italy. 2009. URL: https://security-legislation.ly/sites/default/files/lois/7-Law%20No.%20%282%29%20of%202009_EN.pdf (дата обращения: 28.11.2022).

образом, через Нигер и Ливию. Формирование этих миграционных потоков привело к появлению политического подхода, направленного на сокращение пересечений Средиземноморья из Ливии в Италию любой ценой и продиктованного необходимостью во время миграционного кризиса дать быстрый ответ на растущее беспокойство общественного мнения. Инициативой Италии в русле экстернализации миграционного контроля стал Меморандум о взаимопонимании по сотрудничеству в области развития, борьбы с нелегальной миграцией, торговлей и контрабандой людьми, а также об укреплении безопасности границ между Ливией и Итальянской Республикой от 2 февраля 2017 г. и сотрудничестве в целях развития, незаконной миграции, торговле людьми и укреплению безопасности границ²³⁹. Меморандум был представлен как первая глава новой эры взаимодействия в области ограничения нелегальной миграции и усиления пограничного контроля между Италией и Ливией. В целом Меморандум использует очень общие (а иногда и юридически неточные) формулировки и, таким образом, мало раскрывает информацию о конкретных поддерживаемых проектах или о сумме и происхождении средств финансирования данной программы.

Наиболее важный аспект Меморандума о взаимопонимании отражен в первых статьях. В первой статье излагаются ключевые обязательства взаимодействия, а именно – возобновление взаимодействия между Италией и Ливией в области безопасности и нелегальной миграции в соответствии с прошлыми двусторонними соглашениями. В этой же статье также упоминается об участии Италии в поддержке и финансировании программ развития в регионах, затронутых нелегальной миграцией, в различных секторах, таких как здравоохранение, транспорт, развитие человеческих ресурсов, обучение, подготовка кадров и научные исследования, осуществление совместного

²³⁹ Memorandum of understanding on cooperation in the fields of development, the fight against illegal immigration, human trafficking and fuel smuggling and on reinforcing the security of borders between the State of Libya and the Italian Republic // Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe. 2017. URL: https://eumigrationlawblog.eu/wp-content/uploads/2017/10/MEMORANDUM_translation_finalversion.doc.pdf (дата обращения: 28.11.2022).

патрулирования для предотвращения нелегальной миграции²⁴⁰. Во второй статье более подробно излагаются некоторые аспекты, упомянутые в первой статье, а именно – завершение создания системы пограничного контроля на южной сухопутной границе Ливии, а также обучение ливийского персонала, работающего в местных центрах приема. Особое внимание уделяется их профессиональной квалификации, которая должна способствовать справляться с нелегальной миграцией и торговлей людьми.

Как уже было отмечено, в Меморандуме обозначены две основные цели: контроль за миграционными потоками и поддержка развития страны. Тем не менее немедленные действия были направлены на сокращение въезда в Италию любой ценой. Неоднократно заявлялось, что целью Меморандума является пресечение потоков транзитных мигрантов через Ливию в Европу, также упоминались подробные действия, направленные, в первую очередь, на охрану границ Ливии и предотвращение незаконного пересечения границ²⁴¹.

Этот Меморандум является действующим документом, однако система пока не достаточно эффективна. Основная идея Меморандума заключается в том, чтобы Ливия задерживала нелегальных мигрантов на своей территории и разбиралась с их участием самостоятельно, а также препятствовала пересечению нелегальными мигрантами границ Италии. Таким образом, эта система помогла бы Италии избежать последующих обвинений в незаконном выдворении беженцев. Также стоит упомянуть, что в документе неоднократно упоминаются «нелегальные мигранты», которые в прессе получили название «беженцы». При этом в Меморандуме отсутствует упоминание важнейших инструментов международной защиты и прав человека. Даже слово «право» встречается только один раз, что может быть истолковано как скрытый политический выбор, направленный на создание риторики, основанной на объединении различных

²⁴⁰ Memorandum of understanding on cooperation in the fields of development, the fight against illegal immigration, human trafficking and fuel smuggling and on reinforcing the security of borders between the State of Libya and the Italian Republic // Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe. URL: https://eumigrationlawblog.eu/wp-content/uploads/2017/10/MEMORANDUM_translation_finalversion.doc.pdf (дата обращения: 28.11.2022).

²⁴¹ When migrants do not arrive in Europe: The Memorandum of Understanding. URL: <https://www.eyes-on-europe.eu/when-migrants-do-not-arrive-in-europe> (дата обращения: 28.11.2022).

типов мигрантов в единую категорию лиц, не имеющих права въезжать на территорию ЕС.

На первый взгляд можно сказать, что Меморандум следует линии Заявления ЕС и Турции (EU–Turkey Statement) от 2016 г., являясь своего рода соглашением, направленным на экстернализацию миграционного контроля в стране, представляющей собой важнейшие «ворота доступа» в Европу. Это релевантно в контексте динамики развития самой концепции экстернализации. Однако следует подчеркнуть, что документ имеет и некоторые недостатки.

Во-первых, Меморандум не предусматривает принципа переселения, который содержался в Заявлении ЕС и Турции. Это обусловлено тем, что в ливийско-итальянском документе не упоминаются термины «беженец» и «каналы доступа». Таким образом, правовой статус вынужденных мигрантов игнорируется, а акцент делается на некой недифференцированной категории мигрантов – нелегальных (как описано в Меморандуме).

Во-вторых, опасение вызывает безопасность мигрантов на территории Ливии как нестабильная политическая ситуация и как ситуация с правами человека в Ливии. Они вызывают гораздо бóльшую озабоченность, в частности, из-за полного отсутствия каких-либо национальных рамок, регулирующих права мигрантов. Хотя ст. 5 Меморандума указывает на то, что стороны обязуются толковать и применять настоящий Меморандум в соответствии со своими международными обязательствами и соглашениями по правам человека, которые они подписали, но этого не достаточно, так как, по оценкам Управления Верховного комиссара ООН по правам человека²⁴² и Международной Амнистии²⁴³, Ливия является крайне нестабильной страной. Отчеты подтверждают систематические нарушения основных прав мигрантов. Более того, Ливия не подписала Конвенцию о беженцах 1951 г., и при этом не

²⁴² Report on human rights abuses against migrants in Libya «Detained and dehumanised» // United Nations Support Mission in Libya and The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. 2016. URL: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/LY/DetainedAndDehumanised_en.pdf (дата обращения: 30.11.2022).

²⁴³ Refugees and migrants fleeing sexual violence, abuse and exploitation in Libya // European Council on Refugees and Exiles. 2016. URL: <https://ecre.org/refugees-and-migrants-fleeing-sexual-violence-abuse-and-exploitation-in-libya> (дата обращения: 30.11.2022).

существует каких-либо национальных гарантий, что получатели международной защиты не будут возвращены в свои страны происхождения.

С точки зрения Италии, передача управления миграционными потоками, которые также включают потенциальных получателей международной защиты, третьему государству приводит к обходу обязанности защищать тех, кто нуждается в защите, и к перекладыванию ответственности на третью сторону, чтобы избежать ответственности перед европейскими судами²⁴⁴. Европейские институты и некоторые государства-члены хвалили Италию за ее активную роль в Африке, например, на Парижском саммите, состоявшемся 28 августа 2017 г.²⁴⁵. Однако, по некоторым оценкам, если эта политика не уравновешивается открытием законных каналов доступа для лиц, нуждающихся в международной защите, бросает вызов международному и европейскому праву реальность, которую финансирующие и сторонние организации этих действий не могут легко игнорировать²⁴⁶.

Другим примером внедрения концепции экстернализации миграционной политики на уровне отдельных стран – членов ЕС является Испания. Как и в случае с Италией, реакция Испании на нарастающий поток мигрантов во многом определяется ее местоположением как юго-западной границы ЕС. Процесс экстернализации наиболее ярко проявляется в сотрудничестве Испании с Марокко.

Испано-марокканское Соглашение о реадмиссии было подписано в 1992 г. и стало одним из первых двусторонних соглашений между государством – членом ЕС и третьей страной о возвращении мигрантов²⁴⁷. Вслед за вступлением

²⁴⁴ From Turkey to Libya: The EU Migration Partnership from Bad to Worse // Eurojust.it rivista. 2017. URL: <https://rivista.eurojus.it/from-turkey-to-libya-the-eu-migration-partnership-from-bad-to-worse/?print=pdf> (дата обращения: 30.11.2022).

²⁴⁵ European, African leaders hold migration talks in Paris // Al Jazeera. 2017. URL: <https://www.aljazeera.com/news/2017/8/28/european-african-leaders-hold-migration-talks-in-paris> (дата обращения: 30.11.2022).

²⁴⁶ Palm A.V. The EU external policy on migration and asylum: What role for Italy in shaping its future? // Observatory on European Migration Law. 2017. URL: <http://migration.jus.unipi.it/wp-content/uploads/sites/3/2017/05/Policy-Brief-External-Dimension.pdf> (дата обращения: 30.11.2022).

²⁴⁷ Agreement between the Kingdom of Spain and the Kingdom of Morocco on the movement of people, the transit and the readmission of foreigners who have entered illegally. 1992. URL: <https://therightsangle.files.wordpress.com/2013/12/19920213-spain-morocco-readmission-agreement->

в силу Соглашения в 1993 г. были созданы пограничные заграждения в Сеуте и Мелильи²⁴⁸.

Как отмечает российский эксперт Н.Ю. Кудеярова, в 2014 году, в начале миграционного кризиса, «Испания находилась в тени, что объяснялось географической отдаленностью от эпицентра событий и довольно эффективным контролем морской границы»²⁴⁹ в том числе за счет средств фондов ЕС для регулирования миграцией²⁵⁰.

Однако, после миграционного кризиса 2015 г., когда ЕС принял меры, чтобы ограничить передвижение людей из Турции и Ливии (в то время двух основных стран выезда) в Европу, количество прибытий из Марокко в Испанию по так называемому маршруту Западного Средиземноморья резко возросло. Как правило, «на него ориентированы выходцы из стран Гвинейского залива и Атлантического побережья»²⁵¹. Однако, Н.Ю. Кудеярова отмечает, что «к этому потоку добавлялись мигранты из Марокко, стремившиеся в испанские анклавы Сеуты и Мелильи»²⁵². На рис. 2.1 показано количество незаконных пересечений границ в период с 2014 по 2021 г.

eng.pdf (дата обращения: 30.11.2022).

²⁴⁸ Agreement between the Kingdom of Spain and the Kingdom of Morocco on the movement of people, the transit and the readmission of foreigners who have entered illegally. 1992. URL: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2020/03/Externalización-fronteras-España-Marruecos.pdf> (дата обращения: 30.11.2022).

²⁴⁹ Кудеярова, Н.Ю. Испания после миграционного бума: социально - экономическая и внешнеполитическая проекции / Н.Ю. Кудеярова // Современная Европа. 2019. № 1. С. 80-91.

²⁵⁰ Там же.

²⁵¹ Кудеярова, Н.Ю. Миграционный вопрос в электоральной кампании / Н.Ю. Кудеярова // Испания в новой национальной и международной реальности / под ред. П.П. Яковлева, А.А. Куракиной-Дамир. М.: ИЛА РАН, Центр иберийских исследований, 2020. С. 53-62.

²⁵² Там же.

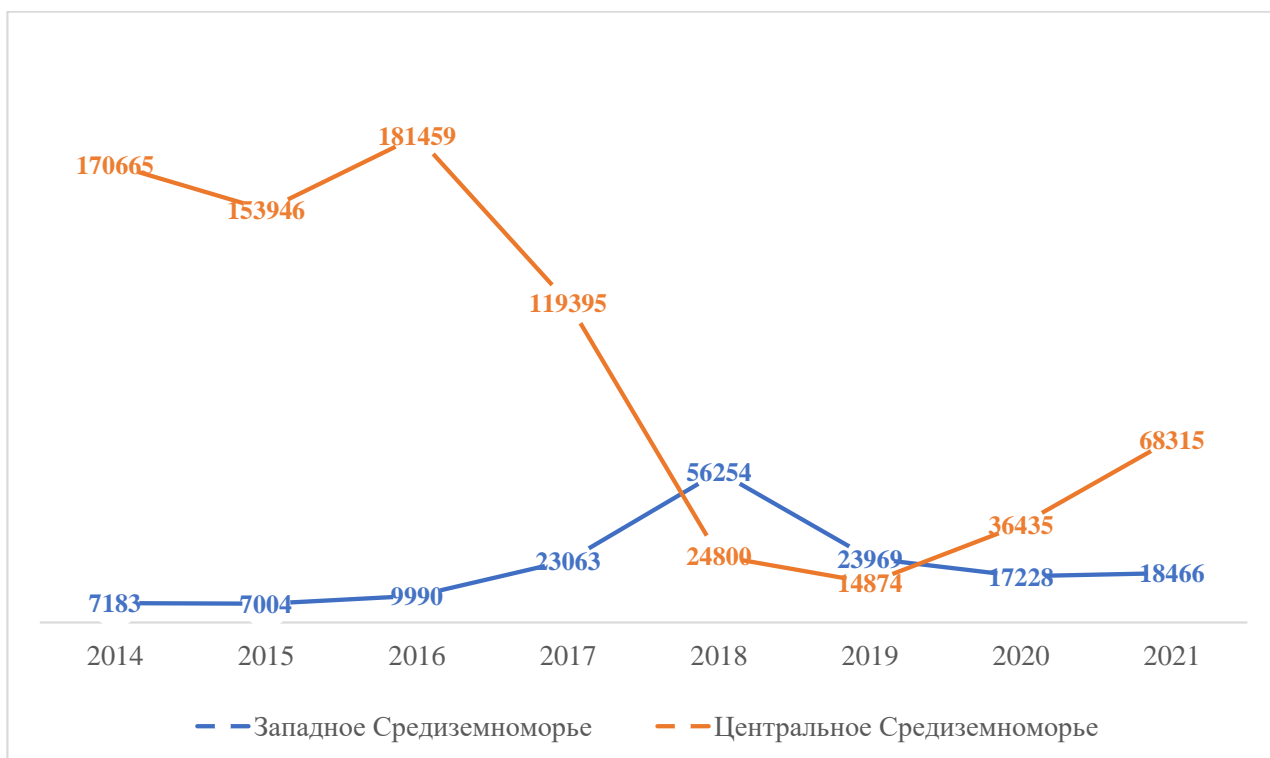


Рис. 2.1. Количество незаконных пересечений границ в период с 2014 по 2021 г.

Источник: составлено автором с использованием данных Western Mediterranean route // Frontex. URL: <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-routes/western-mediterranean-route> (дата обращения: 01.12.2022).

В феврале 2019 г. Испания и Марокко подписали Соглашение о борьбе с нелегальной миграцией. Согласно Соглашению, морской спасательной службе Испании (Salvamento Marítimo) было разрешено доставлять часть спасенных мигрантов обратно в марокканские порты. Эта мера может применяться к мигрантам, обнаруженным в пограничных рейдах, где испанские спасательные службы помогают марокканской береговой охране в морской зоне ответственности Марокко и когда ближайший порт находится в этой стране.

До вступления в силу этого Соглашения обнаруженные испанскими спасательными службами в водах Гибралтарского пролива или самой западной части Средиземного моря мигранты автоматически доставлялись в испанские порты, даже если спасение происходило ближе к марокканскому побережью. Эта мера стала частью попыток испанской исполнительной власти уменьшить миграционное давление в то время, когда нелегальная миграция стала проблемой на выборах в 2018 г., когда испанцы готовились к местным, региональным,

национальным и европейским выборам²⁵³.

Стоит отметить, что марокканское правительство использует границу для оказания политического давления на Испанию и ЕС. Марокко официально не признает суверенитет Испании над городами Сеута и Мелилья, несмотря на наличие полного пограничного контроля с обеих сторон. Территориальный спор используется как испанскими, так и марокканскими властями для блокирования на этих местах мигрантов и лиц, ищущих убежище. Высылки по-прежнему происходят на регулярной основе²⁵⁴, несмотря на приговор Европейского суда по правам человека 2018 г. против Испании, осуждающий их²⁵⁵.

Автономный город Мелилья представляет собой испанский анклав площадью 12 км² на побережье Северной Африки, окруженный территорией Марокко. Испанские власти построили пограничное укрепление вдоль 13-километровой границы, которая с 2014 г. состоит из 3 параллельных заграждений. Четыре погранперехода расположены вдоль тройного забора. Между этими пунктами сотрудники Гражданской гвардии патрулируют сухопутную границу и побережье, чтобы предотвратить незаконное проникновение, так как группы иностранных граждан, в том числе из стран Африки к югу от Сахары, часто пытаются прорваться через эти ограждения²⁵⁶.

Ярким примером напряженности на границе служит инцидент, произошедший 24 июня 2022 г., когда не менее 37 человек были убиты полицией при попытке мигрантов штурмовать испано-марокканскую границу. При этом важность сдерживания мигрантов для испанского избирателя проявилась в том, что 13 сентября того же года правящая Социалистическая партия Испании

²⁵³ *Martin M., Abellian L.* Spain and Morocco reach deal to curb irregular migration flows // El Pais. 2019. URL: https://english.elpais.com/elpais/2019/02/21/inenglish/1550736538_089908.html (дата обращения: 30.11.2022).

²⁵⁴ After six long years, no justice for border deaths and pushbacks to Morocco from Spain // Statewatch. 2020. URL: <https://www.statewatch.org/news/2020/august/after-six-long-years-no-justice-for-border-deaths-and-pushbacks-to-morocco-from-spain> (дата обращения: 30.11.2022).

²⁵⁵ The Commissioner intervenes before the European Court of Human Rights on cases concerning alleged pushbacks of migrants at Spain's border // Council of Europe. 2018. URL: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-commissioner-intervenes-before-the-european-court-of-human-rights-on-cases-concerning-alleged-pushbacks-of-migrants-at-spain-s-border> (дата обращения: 30.11.2022).

²⁵⁶ Spain did not breach the Convention in returning migrants to Morocco who had attempted to cross the fences of the Melilla enclave Press Release European Court of Human Rights // Council of Europe. 2020. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press...> (дата обращения: 01.12.2022).

проголосовала вместе с правой Народной партией и ультраправой Вокс за отмену предлагаемого парламентского расследования этого убийства²⁵⁷. Это было сделано, несмотря на призывы представителей таких международных организаций, как ООН²⁵⁸ и Африканский Союз, провести тщательное расследование. В частности, председатель Комиссии Африканского Союза Мусса Факи Махамат призвал к «немедленному расследованию» и напомнил об обязательствах по международному праву «уважительно относиться ко всем мигрантам и уделять первоочередное внимание их безопасности и правам человека, воздерживаясь при этом от применения чрезмерной силы»²⁵⁹.

Массовая попытка лиц, ищущих убежище, и мигрантов пересечь границу с Мелильей была не первой. 17 мая 2021 г. Марокко временно приостановило контроль на границе с испанским анклавом Сеута, что привело к беспрецедентному притоку в Сеуту около 9000 человек, в основном марокканских граждан, которые вошли вплавь или перелезли через 10-метровый пограничный забор на пролете от 48 ч, поскольку в число этих лиц входило не менее 1500 детей в возрасте от 7 до 15 лет, в то время как многих из них пришлось спасать в море и по крайней мере 3 молодых марокканцев погибли в Сеуте и по пути в нее²⁶⁰.

Марокканские власти сняли контроль на границах в результате дипломатического кризиса между Испанией и Марокко, вызванного ухудшением дипломатических отношений между лидерами обеих стран, в том числе из-за допущения в медицинских целях в Испанию в апреле 2021 г.

²⁵⁷ Spain's Government Is Turning a Blind Eye to Killings at Its Border // Progressive International. 2022. URL: <https://progressive.international/wire/2022-10-13-spains-government-is-turning-a-blind-eye-to-killings-at-its-border/en> (дата обращения: 01.12.2022).

²⁵⁸ UN experts call for accountability in Melilla tragedy // Office of the High Commissioner for Human Rights. 2022. URL: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/07/un-experts-call-accountability-melilla-tragedy> (дата обращения: 01.12.2022).

²⁵⁹ African Union calls for probe after dozens die at Morocco-Spain land border // Anadolu Agency. 2022. URL: <https://www.aa.com.tr/en/africa/african-union-calls-for-probe-after-dozens-die-at-morocco-spain-land-border/2623212> (дата обращения: 01.12.2022).

²⁶⁰ Motion for a resolution on the breach of the UN Convention of the Rights of the Child and the use of minors by the Moroccan authorities in the migratory crisis in Ceuta // European Parliament. 2021. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2021-0349_EN.html (дата обращения: 01.12.2022).

представителя Фронта Полисарио (движение за независимость Западной Сахары, поддерживаемое Алжиром для того, чтобы регион стал суверенным для этнического народа Сахарави)²⁶¹. Этот факт спровоцировал ослабление механизмов контроля со стороны марокканских силовых структур, расположенных на границе в Сеуте (Испания), являющейся одной из территорий, где, как уже было упомянуто выше, соприкасаются Королевства Испания и Марокко, спровоцировав гуманитарный кризис²⁶².

Испанские солдаты и пограничники в ответ оттеснили людей обратно через границу, иногда с применением насилия, и вернули в Марокко подавляющее большинство тех, кому удалось пересечь границу²⁶³. Между тем марокканские пограничники отсутствовали с другой стороны границы и время от времени появлялись, чтобы помочь людям, пытающимся пересечь границу²⁶⁴.

На рис. 2.2 графически отражено общее количество нелегальных мигрантов, прибывших в Сеуту наземным путем в период с 2018 по 2019 г. Из представленных данных видно, что на сегодняшний день это самое большое количество людей, въехавших в Испанию нелегально за последние годы.

²⁶¹ Spanish court refuses to jail Polisario Front leader // DW. 2021. URL: <https://www.dw.com/en/spanish-court-refuses-to-jail-polisario-front-leader/a-57749598> (дата обращения: 01.12.2022).

²⁶² Morocco says Spain backs its plans on Western Sahara // DW. 2022. URL: <https://www.dw.com/en/morocco-says-spain-backs-its-designs-on-western-sahara/a-61182065> (дата обращения: 01.12.2022).

²⁶³ Migrants met by Spanish military as they swim to north African enclave Ceuta // Guardian News. 2021. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=EEwJVh1ruc0> (дата обращения: 01.12.2022).

²⁶⁴ Spain Sends Troops to African Enclave After Migrant Crossings Jump // New York Times. 2021. URL: <https://www.nytimes.com/2021/05/18/world/europe/spain-migrants-ceuta-morocco.html> (дата обращения: 01.12.2022).

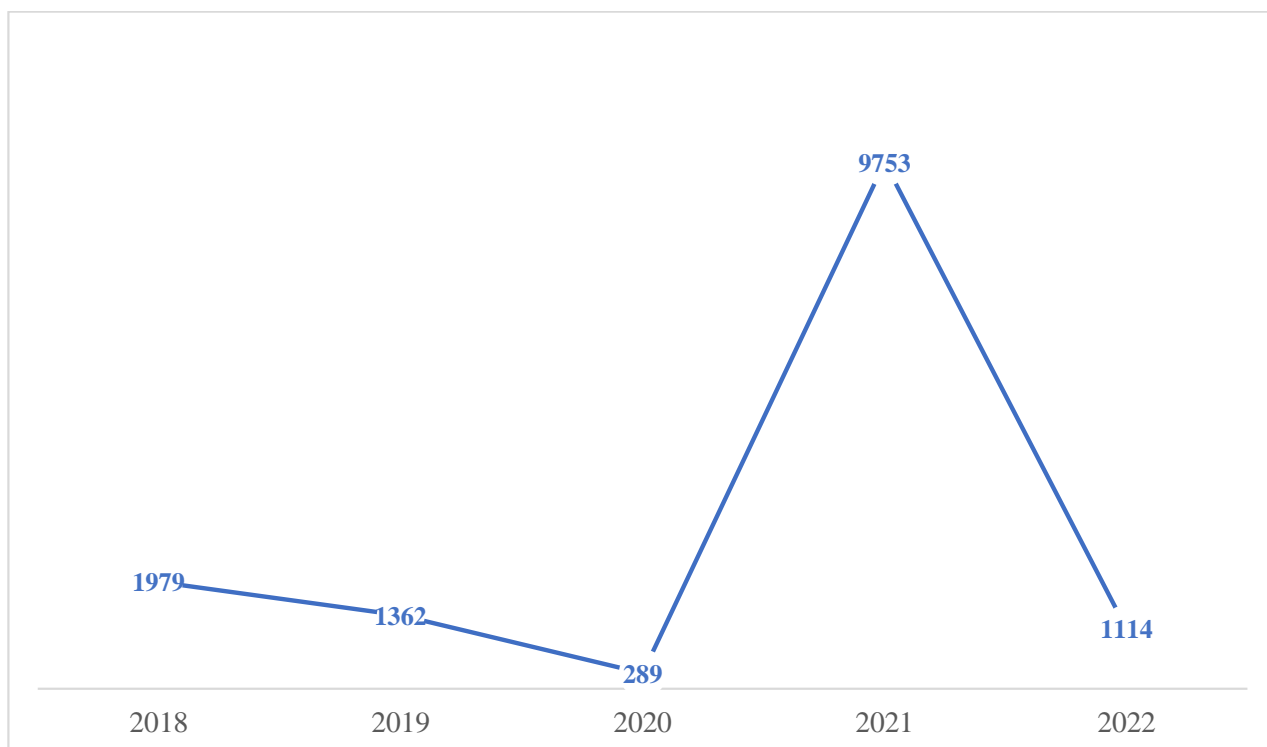


Рис. 2.2. Общее количество нелегальных мигрантов, прибывших в Сеуту наземным путем в период с 2018 по 2019 г.

Источник: составлено автором с использованием данных Министерства внутренних дел Испании и Европейского парламента: *Inmigración irregular*, 2019; *Ministerio del Interior Gobierno de Espana*, 2020. URL: https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/prensa/balances-e-informes/2019/informe_quincenal_acumulado_01-01_al_31-12-2019.pdf (дата обращения: 15.01.2023)²⁶⁵.

7500 мигрантов уже были возвращены в Марокко в соответствии с двусторонним соглашением между Испанией и Марокко²⁶⁶. Стоит отметить, что некоторые правозащитные организации, такие как Международная Амнистия и Евро-средиземноморский мониторинг прав человека, осудили эти возвращения

²⁶⁵ *Inmigración irregular 2020* // *Ministerio del Interior Gobierno de Espana*. 2021. URL: <https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/prensa/balances-e-informes/2020/Informe-Quincenal-sobre-Inmigracion-Irregular-Datos-acumulados-desde-el-1-de-enero-al-31-de-diciembre-de-2020.pdf> (дата обращения: 15.01.2023); *Inmigración irregular 2021* // *Ministerio del Interior Gobierno de Espana*. 2022. URL: https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/prensa/balances-e-informes/2021/24_informe_quincenal_acumulado_01-01_al_31-12-2021.pdf (дата обращения: 15.01.2023); *Inmigración irregular 2022* // *Ministerio del Interior Gobierno de Espana*. 2023. URL: https://www.interior.gob.es/opencms/export/sites/default/.galleries/galeria-de-prensa/documentos-y-multimedia/balances-e-informes/2022/24_informe_quincenal_acumulado_01-01_al_31-12-2022.pdf (дата обращения: 15.01.2023); *Inmigración irregular 2022. Motion for a resolution on the breach of the UN Convention of the Rights of the Child and the use of minors by the Moroccan authorities in the migratory crisis in Ceuta* // *European Parliament*. 2021. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2021-0349_EN.html (дата обращения: 15.01.2023).

²⁶⁶ *Motion for a resolution on the breach of the UN Convention of the Rights of the Child and the use of minors by the Moroccan authorities in the migratory crisis in Ceuta* // *European Parliament*. 2021. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2021-0349_EN.html (дата обращения: 01.12.2022).

как незаконные коллективные изгнания, а также осудили акты насилия со стороны испанских сил, в том числе в отношении детей, во время их попытки проникновения в Сеуту²⁶⁷, сделав акцент на том, что коллективные высылки не являются решением, а единственное надежное решение, позволяющее избежать гуманитарных кризисов, – это создание безопасных и законных каналов для людей, ищущих международную защиту и достойную жизнь²⁶⁸.

Инцидент был расценен как беспрецедентное событие в Испании и Европе и получил широкое освещение в СМИ. Кризис вызвал серьезную социальную тревогу как в африканских странах, так и в Испании, усугубленную трактовкой этого события в СМИ. Средства массовой информации Испании в это время были заполнены заголовками, в которых чаще всего повторялись слова «вторжение», «незаконный», «отсутствие безопасности», «армия» и «кризис». Крайне правые популистские дискурсы воспользовались возможностью для распространения антимиграционных и ненавистнических сообщений, игнорируя человеческие трагедии и гуманитарный кризис, лежащие в основе инцидента на границе²⁶⁹. Кроме того, этот инцидент вызвал бурную реакцию и в социальных сетях как в Испании, так и в Марокко. Некоторые блогеры воспользовались случаем, чтобы опубликовать ксенофобные, насильственные, расистские или разжигающие ненависть сообщения²⁷⁰, которые вызвали волну негодования в сетях африканских стран и Испании. Эта реакция СМИ была подкреплена некоторыми политическими кругами, которые использовали этот инцидент для пропаганды распространения популистских сообщений, криминализирующих мигрантское население. Примером может служить ряд заявлений заместителя

²⁶⁷ Spain/Morocco: migrants subjected to violence and used as 'pawns' at Ceuta border // Amnesty International. 2021. URL: <https://www.amnesty.org.uk/press-releases/spainmorocco-migrants-subjected-to-violence-and-used-pawns-ceuta-border> (дата обращения: 01.12.2022).

²⁶⁸ Violence and collective expulsions are exacerbating Ceuta's humanitarian crisis [EN/AR] // Euro-med Monitor. 2021. URL: <https://reliefweb.int/report/spain/violence-and-collective-expulsions-are-exacerbating-ceuta-s-humanitarian-crisis-enar> (дата обращения: 01.12.2022).

²⁶⁹ Terrón-Caro T., Cárdenas-Rodríguez R., Ortega-de-Mora F. Discourse, Immigration and the Spanish Press: Critical Analysis of the Discourse on the Ceuta and Melilla Border Incident // *Global Migration and the Rise of Populism*. 2022. № 12 (2). 15 p.

²⁷⁰ Aránzazu R., Olivares-García, Francisco J., Jiménez-Zafra, Salud M. Hate speech on Twitter during the Ceuta migration crisis in May 2021 // *Revista de comunicación y tecnologías emergentes*. 2022. № 20 (2). 19 p.

премьер-министра Испании Кармен Кальво в свете этих событий: «то, что произошло, является нападением на наши границы», а приоритетом Испании является «гарантия контроля движения на границе с Марокко» и предоставление городам Сеута и Мелилья «всех необходимых средств для решения гуманитарного кризиса, вызванного прибытием такого большого количества людей»; также «граждане должны знать, что они пользуются абсолютной поддержкой правительства Испании и проявляют максимальную твердость в обеспечении своей безопасности и защите своей целостности как части страны от любых подобных вызовов»²⁷¹.

Однако, согласно мнению Комиссара Совета Европы по правам человека Дуни Миятович, Испания должна позаботиться о соблюдении прав беженцев, лиц, ищущих убежище, и мигрантов, поскольку они де-факто не могут попасть в Сеуту и Мелилью легальным путем: «На практике кажется, что нет другого способа попасть в Мелилью и обратиться за защитой в соответствующие органы, кроме как вплавь или перепрыгнув через забор, рискуя своей жизнью. Эту ситуацию необходимо решать комплексно, чтобы убедиться, что те, кто нуждается в защите, могут попасть на территорию законным и безопасным путем»²⁷².

Границы вокруг Сеуты и Мелильи являются одними из самых сильно укрепленных в Европе. На протяжении многих лет мигранты и лица, ищущие убежище из африканских стран, прибегали к попыткам в массовом порядке перебраться через заборы, окружающие анклав, из-за отсутствия безопасных и законных каналов миграции и препятствий на пути к официальным пограничным постам, тем самым подвергая свои жизни риску. По этой причине МОМ и УВКБ ООН неоднократно призывали «все органы власти уделять первоочередное

²⁷¹ *Ellyatt H.* Spain and Morocco in diplomatic crisis after 8000 migrants enter Spanish territory // CNBC. 2021. URL: <https://www.cnbc.com/2021/05/19/spain-and-morocco-clash-after-thousands-of-migrants-enter-ceuta.html> (дата обращения: 01.12.2022).

²⁷² Spain should advance social rights, better guarantee freedoms of expression and assembly and improve human rights of refugees, asylum seekers and migrants // Council of Europe. 2022. URL: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/spain-should-advance-social-rights-better-guarantee-freedoms-of-expression-and-assembly-and-improve-human-rights-of-refugees-asylum-seekers-and-migran> (дата обращения: 09.12.2022).

внимание безопасности мигрантов и беженцев, воздерживаться от чрезмерного применения силы и защищать их права человека»²⁷³.

По сравнению с попыткой предпринимать экстернализацию на море, Испания не предприняла значительных шагов для урегулирования ситуации на границах Сеуты и Мелильи (помимо создания пограничных заборов). Таким образом, экстернализация в Испании осуществляется, в первую очередь, путем укрепления границ. Исходя из этого, важно подчеркнуть, что не только деятельность Frontex, но и меры, предпринятые отдельными европейскими странами, способствуют укреплению границ по всему периметру ЕС, выстраиванию стен и созданию так называемой «крепости Европы».

Инициативы Испании и Италии наряду с другими инициативами европейских стран направлены на экстернализацию миграционного давления. Политика экстернализации становится важной не только для пограничных стран Европы, но и для стран, которые не находятся на границах Европейского Союза.

В 2016 г. было достигнуто Соглашение о реадмиссии между ЕС и Афганистаном «The EU-Afghanistan Joint Way Forward on Migration issues». Однако Германия являлась одной из европейских стран, которая активно продвигала идею подписания двустороннего соглашения о реадмиссии с Афганистаном. Это было связано с тем, что в 2015–2016 гг. в Германии было подано 180 000 ходатайств о предоставлении убежища афганским лицам, ищущим убежище²⁷⁴. В 2015 г. афганские беженцы входили в топ-3 национальности, которые получили отказ в предоставлении убежища²⁷⁵, а в 2016 г. входили в топ-2²⁷⁶.

²⁷³ UNHCR and IOM deplore loss of life at Nador-Melilla crossing // UNHCR. 2022. URL: <https://www.unhcr.org/news/press/2022/6/62b738274/unhcr-iom-deplore-loss-life-nador-melilla-crossing.html> (дата обращения: 09.12.2022).

²⁷⁴ EU and Afghanistan Get Deal on Migrants: Disagreements, pressure and last minute politics // Afghanistan Analysts Network. 2016. URL: <https://reliefweb.int/report/afghanistan/eu-and-afghanistan-get-deal-migrants-disagreements-pressure-and-last-minute> (дата обращения: 24.02.2023).

²⁷⁵ Country factsheet: Germany // European Migration Network. 2015. URL: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/EMN/Politikberichte/ZuPolitikStatistikberichten/emn-2015-laenderdatenblatt.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (дата обращения: 24.02.2023).

²⁷⁶ Country factsheet: Germany // European Migration Network. 2016 URL: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/EMN/Politikberichte/ZuPolitikStatistikberichten/emn-2016-laenderdaten>

Наряду с Германией в 2016 г. Швеция подписала Меморандум о взаимопонимании между Правительством Швеции и Правительством Исламской Республики Афганистан о сотрудничестве в сфере миграции. Начиная с 2015 г., Швеция была значительно строже в предоставлении защиты афганским лицам, ищущим убежище, чем другие страны ЕС. Меморандум о взаимопонимании был принят во время постоянных изменений в миграционной политике Швеции и политике предоставления убежища. В конце 2015 г., когда число людей, ищущих защиты, достигло рекордно высокого уровня, шведское правительство изменило политику предоставления убежища. Это усложнило получение вида на жительство с заявленной целью удержать беженцев от поиска убежища в Швеции²⁷⁷.

В 2018 г. уровень одобрения убежища для афганцев в Швеции составил 32% по сравнению с 51% в Германии, 98% в Италии и 67% во Франции. Кроме того, национальный суд Франции выступил против трансфера афганских лиц, ищущих убежище в Швецию, в связи с их последующей депортацией в Афганистан.

Стоит отметить, что инициативы на национальном уровне находят поддержку и на наднациональном уровне (в основном финансовую). Трастовый фонд ЕС для Африки финансирует не только программы о предотвращении миграции между ЕС и странами транзита или происхождения мигрантов, но и инициативы отдельных стран в контексте экстернализации миграционной политики (например, взаимодействие Италии и Марокко). Наблюдение за внешними границами является миссией Frontex, поэтому вопрос на границах Сеуты и Мелильи – не только двусторонний вопрос между Испанией и Марокко, он также решается и на наднациональном уровне, поэтому Frontex иногда принимает участие в укреплении границ Испании. Однако Испания неоднократно выражала нежелание позволить Frontex играть активную роль на сухопутных границах автономных

blatt.pdf;jsessionid=F836DE86017663D2ED13EB1F18778FDF.intranet232?__blob=publicationFile&v=6
(дата обращения: 24.02.2023).

²⁷⁷ Hertzberg A.S.J. The Readmission Agreement Between Sweden and Afghanistan: A Tortuous Strategy of Creating a Deportation Corridor to a War-torn Country? // *New Sociological Perspectives*. 2022. № 2 (1). P. 37-54.

городов Сеута и Мелилья²⁷⁸ из-за нарушения агентством прав человека²⁷⁹.

Инициативы Германии и Швеции о заключении двусторонних соглашений с Афганистаном также находят свою поддержку в соглашении ЕС с Афганистаном, которое «направлено на поддержку двусторонних отношений государств – членов ЕС с Афганистаном и не может быть истолковано как отменяющее существующие или препятствующее заключению будущих двусторонних соглашений между государствами – членами ЕС и Афганистаном»²⁸⁰.

Также стоит выделить и такие примеры, когда страны происхождения мигрантов отказываются подписывать соглашения о реадмиссии с ЕС, так как им это не выгодно. Для граждан Мали соглашения о реадмиссии не выгодны, так как малийское население получает денежные переводы, отправляемые мигрантами, проживавшими в странах ЕС.

В декабре 2016 г. было подписано Соглашение о реадмиссии между ЕС и Мали²⁸¹. Однако малийское население было категорически против данного соглашения, и в Мали прошли беспорядки. В этой связи малийский министр иностранных дел Абдулай Диоп осудил это Соглашение²⁸². По некоторым оценкам, спор был «вопросом суверенитета». А этот вопрос особенно важен, учитывая широко распространенное сопротивление малийской общественности соглашениям о реадмиссии. Среди правительственных чиновников были серьезные опасения, что этот инцидент усугубит беспорядки, в результате чего переговоры зашли в тупик.

²⁷⁸ Presence of Frontex in Ceuta and Melilla // European Parliament. 2014. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2014-009417_EN.html (дата обращения: 25.02.2023).

²⁷⁹ The Spanish Government's consistent refusal to allow Frontex forces to play an active role on the land borders of the autonomous cities of Ceuta and Melilla // European Parliament. 2022. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2022-002431_EN.html (дата обращения: 25.02.2023).

²⁸⁰ Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU // European External Action Service. 2016. URL: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues.pdf (дата обращения: 25.02.2023).

²⁸¹ EU, Mali sign deal to return refugees // Euractiv. 2016. URL: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/eu-mali-sign-deal-to-return-refugees> (дата обращения: 25.02.2023).

²⁸² Mali denies agreement on failed EU asylum seekers // Modern Ghana. 2016. URL: <https://www.modernghana.com/news/744146/mali-denies-agreement-on-failed-eu-asylum-seekers.html> (дата обращения: 25.02.2023).

В этом параграфе было показано, как на фоне роста числа прибывающих мигрантов отдельные страны–члены ЕС начинают процесс экстернализации миграционной политики самостоятельно, на национальном уровне. Доказательством этому является взаимодействие между Италией и Ливией, а также Испанией и Марокко.

2.3. Влияние экстернализации миграционного контроля на права лиц, ищущих убежище, и других групп мигрантов

Как отмечалось выше, для анализа политики экстернализации мы используем социально-конструктивистскую теорию. Это теория предполагает, что миграционная политика основывается не только на объективных показателях, но и формируется общественными и политическими нормами, убеждениями и ценностями²⁸³. В результате политического и общественного дискурса, который рассматривает миграцию как угрозу безопасности и процветанию ЕС, миграционная политика ЕС была экстернализована, а это означает, что ответственность за контроль над миграцией была переложена на страны, не входящие в ЕС. Это привело к сосредоточению внимания на пограничном контроле, а также на политическом сотрудничестве и на создании экономических стимулов в работе со странами, не входящими в ЕС, для управления миграционными потоками в интересах ЕС. Однако стоит подчеркнуть, что излишняя секьюритизация и отношение к миграции как к угрозе безопасности приводит к нарушению прав человека.

Рассмотрим проблему на примере взаимоотношений между Италией и Ливией. Как уже было отмечено в предыдущем параграфе, Меморандум о взаимопонимании между Италией и Ливией от 2017 г. оказывает значительное

²⁸³ *Oezel Y. Providing Security? Border Control and the Politics of Migration in the EU // International Relations. 2015. URL: <https://www.e-ir.info/pdf/56685> (дата обращения: 24.11.2022).*

влияние на права лиц, ищущих убежище, и других мигрантов. Пограничный контроль и управление миграцией являются понятными целями, особенно в европейском политическом контексте, в котором приоритет отдается вопросам безопасности жителей европейских стран, что имеет основополагающее значение для обеспечения внутренней стабильности стран ЕС. Однако потоки из Ливии и через Ливию, как известно, неоднородны, поскольку состоят из людей, обладающих, в соответствии с законодательством ЕС и международным правом, различными основаниями для получения права на жительство в ЕС²⁸⁴. Для ЕС чрезвычайно важно дифференцировать мигрантов с точки зрения их правовых статусов. Например, в Ливии могут находиться высококвалифицированные мигранты из других стран, которые уже получили права на работу в ЕС, но по каким-то причинам еще не переехали туда. В соответствии с формальным статусом они остаются в Ливии на положении транзитного мигранта, но при этом их правовой статус отличен от тех, кто собирается подать ходатайство о предоставлении убежища.

В 2017 г. Африканский союз, ЕС и ООН создали совместную трехстороннюю целевую группу АС–ЕС–ООН для спасения и защиты жизней мигрантов и беженцев на маршрутах и движениях. В частности, в Ливии эта группа должна была способствовать ускорению добровольного возвращения в страны происхождения или же расселения лиц, ищущих убежище, кто нуждается в международной защите²⁸⁵. Согласно отчету МОМ, по состоянию на 2018 г. 15 000 мигрантов вернулись в свои страны из Ливии в рамках программы добровольного гуманитарного возвращения при поддержке Европейского союза и активном сотрудничестве с Африканским союзом, а 1300 были переселены из Ливии²⁸⁶. Согласно Делегации ЕС в Африканском союзе, по состоянию на 2019

²⁸⁴ Libya Factsheet // UNHCR. 2017. URL: <https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR%20Libya%20Fact%20Sheet%20-%20April%202017.pdf> (дата обращения: 14.01.2023).

²⁸⁵ Joint press release of the United Nations, the African Union and the European Union // European Commission. 2017. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_17_5029 (дата обращения: 14.01.2023).

²⁸⁶ Joint AU–EU–UN Taskforce Assists 16 000 People // IOM. 2018. URL: <https://www.iom.int/news/joint-au-eu-un-taskforce-assists-16000-people> (дата обращения: 14.01.2023).

г. 48 000 мигрантов вернулись в свои страны, а 4000 были переселены в соседние страны, которые были готовы их принять²⁸⁷. Говоря о достижениях Целевой группы, стоит подчеркнуть, что, согласно Делегации ЕС в Африканском союзе, по состоянию на декабрь 2022 г. были эвакуированы 14 261 беженцев и лиц, ищущих убежище, из которых 9161 были возвращены в страны их происхождения, 3889 были переселены в Нигер, а 1279 – в Руанду²⁸⁸. Однако следует учитывать, что данные, предоставляемые МОМ и Делегацией ЕС в Африканском союзе касательно общего количества возвращений, существенно отличаются. Делегация ЕС в Африканском союзе сообщила о меньшем количестве возвращений за весь период деятельности трехсторонней целевой группы (2017–2022 гг.), чем количество возвращений, декларируемое той же Делегацией по состоянию на 2019 г. На рис. 2.3 показана существенная разница данных, предоставляемых МОМ и Делегацией ЕС в АС, о количестве возвращений и переселений.

²⁸⁷Joint press release – Meeting of the Joint AU–EU–UN Taskforce to Address the Migrant and Refugee. Situation in Libya // European Union External Action. 2019. URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/joint-press-release-meeting-joint-au-eu-un-taskforce-address-migrant-and-refugee-situation_en (дата обращения: 14.01.2023).

²⁸⁸AU–EU–UN taskforce meets to revitalize the tripartite cooperation to enhance the protection of stranded migrants and refugees in Libya // Delegation of the European Union to the African Union. 2022. URL: https://www.eeas.europa.eu/delegations/african-union-au/au-eu-un-taskforce-meets-revitalize-tripartite-cooperation-enhance_en (дата обращения: 14.01.2023).

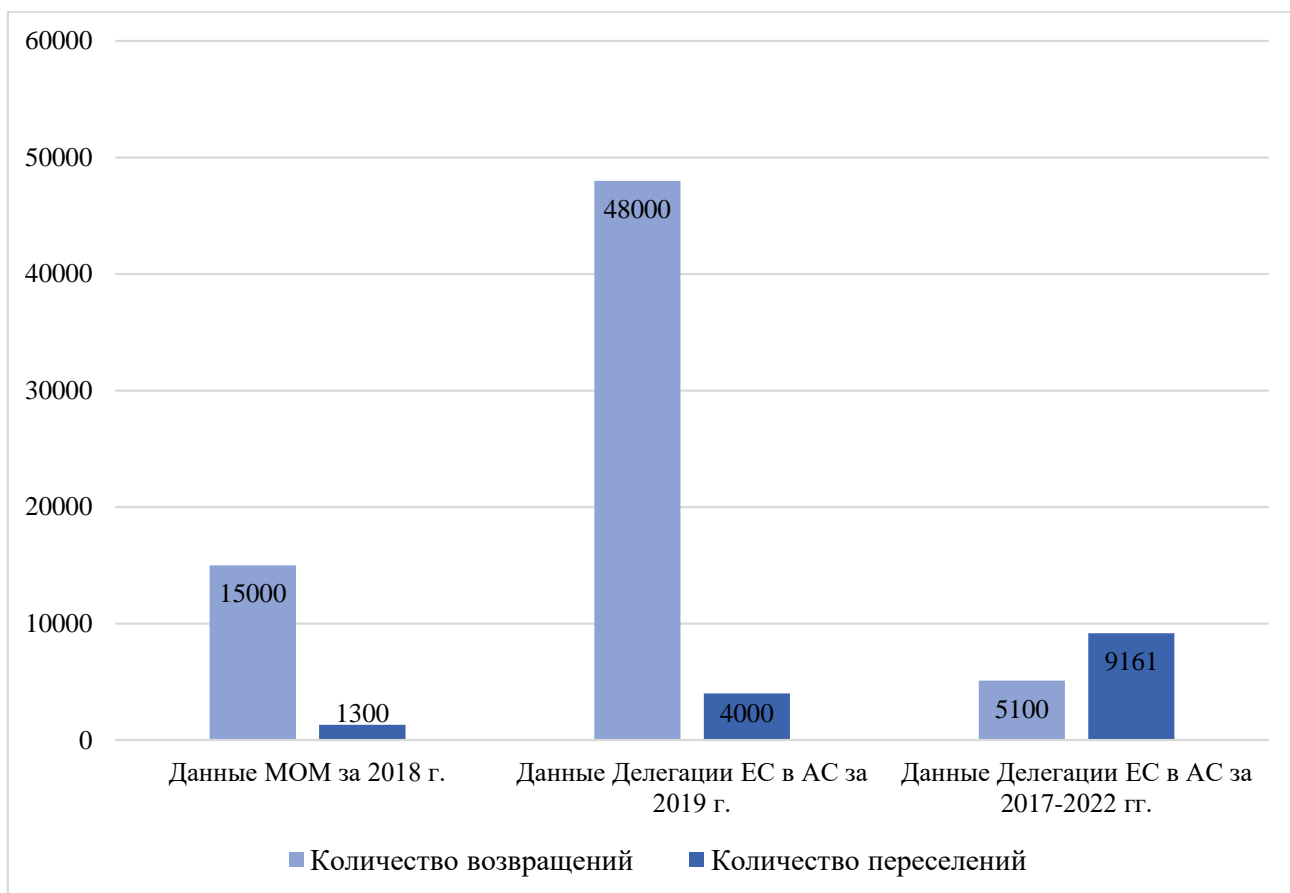


Рис. 2.3. Разница в данных, предоставляемых MOM и Делегацией ЕС в АС, о количестве возвратов и переселений

Источник: составлено автором с использованием данных Joint AU–EU–UN Taskforce Assists 16,000 People // ИОМ. 2018. URL: <https://www.iom.int/news/joint-au-eu-un-taskforce-assists-16000-people> (дата обращения: 14.01.2023)²⁸⁹.

Следует отметить, что, несмотря на относительно существенное количество возвратов в страны происхождения и переселений в соседние страны, такие как Руанда и Нигер, количество оставшихся беженцев в Ливии остается высоким. На рис. 2.4 показано оставшееся количество беженцев в Ливии с момента создания трехсторонней целевой группы AU–EU–UN Task Force. В связи с тем, что данные, предоставляемые MOM и Делегацией ЕС в АС, отличаются, невозможно сравнить количество фактических возвратов и

²⁸⁹ Joint press release – Meeting of the Joint AU–EU–UN Taskforce to Address the Migrant and Refugee Situation in Libya // European Union External Action. 2019. URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/joint-press-release-meeting-joint-au-eu-un-taskforce-address-migrant-and-refugee-situation_en (дата обращения: 14.01.2023); AU–EU–UN taskforce meets to revitalize the tripartite cooperation to enhance the protection of stranded migrants and refugees in Libya // Delegation of the European Union to the African Union. 2022. URL: https://www.eeas.europa.eu/delegations/african-union-au/au-eu-un-taskforce-meets-revitalize-tripartite-cooperation-enhance_en (дата обращения: 14.01.2023).

переселений с количеством оставшихся беженцев и лиц, ищущих убежище в Ливии.

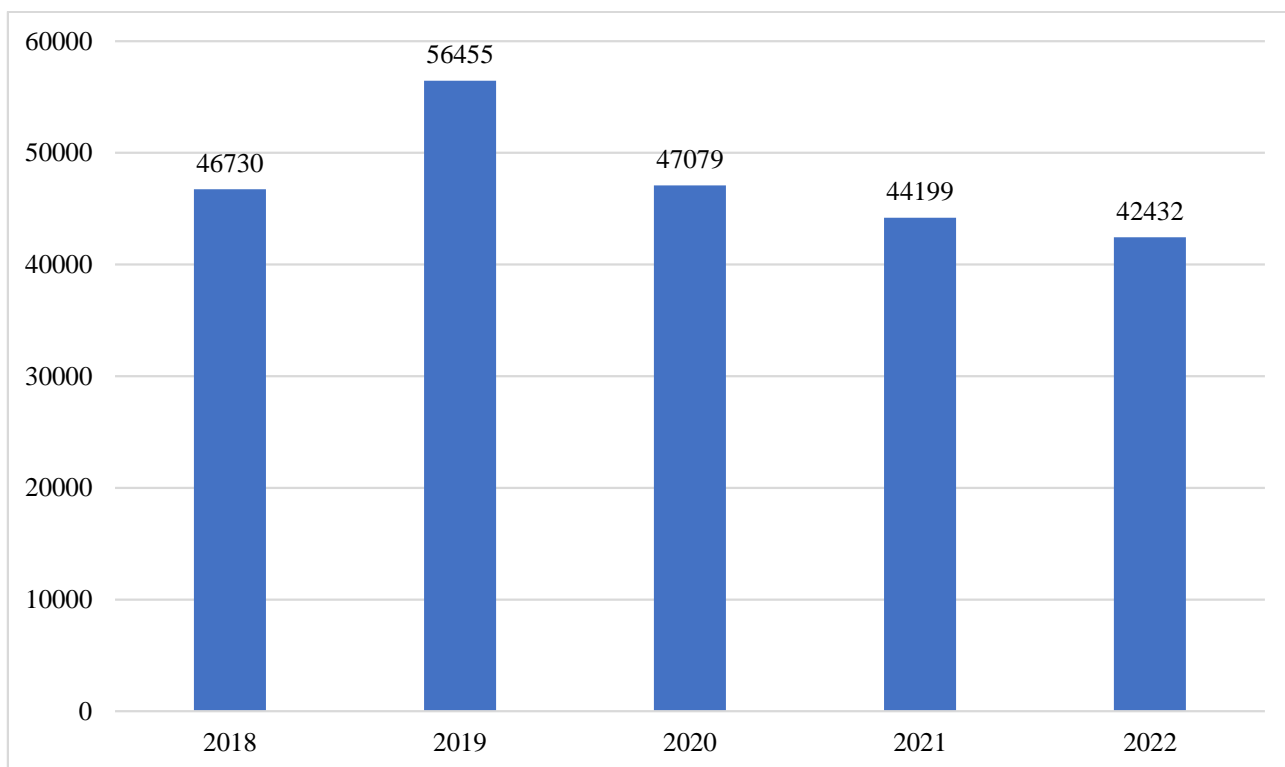


Рис. 2.4. Количество беженцев, оставшихся в Ливии с момента создания Целевой группы ЕС–АС–ООН

Источник: составлено автором с использованием данных Refugees in Libya // Operational Data Portal Refugee Situations // UNHCR. 2023. URL: <https://data.unhcr.org/en/country/lby> (дата обращения: 14.01.2023).

По сравнению с трехсторонней целевой группой AU–EU–UN Task Force, которая предполагала добровольное возвращение беженцев и лиц, ищущих убежище, в их страны происхождения или переселение в соседние страны, Меморандум о взаимопонимании между Италией и Ливией предполагает их принудительное возвращение. В этой связи 2 февраля 2022 г. было подписано обращение более чем 170 организаций и отдельных лиц, в котором содержится призыв к итальянскому правительству немедленно отозвать Меморандум о взаимопонимании, подписанный с Ливией, из-за того, что он способствует «моделям эксплуатации и порабощения, в рамках которых насилие, представляющее собой преступления против человечности, совершается

систематически»²⁹⁰.

Меморандум с точки зрения авторов обращения резко сокращает эффективные возможности международных организаций по защите прав мигрантов и лиц, ищущих убежище, и увеличивает субъективный выбор ливийских властей, способствуя нарушению прав человека.

Однако международные организации не способны гарантировать эффективный доступ к международной защите в широком и общем смысле для мигрантов и лиц, ищущих убежище, застрявших в Ливии из-за ограниченности финансовых средств. Ряд обвинений связан с тем, что мигранты, содержащиеся в лагерях в Ливии, часто сталкиваются с насилием. Присоединение к так называемым программам добровольного возвращения является единственным доступным для большинства мигрантов способом избежать насилия, с которым они столкнулись в Ливии, хотя это в значительной степени не изменяет то, что они снова подвергнутся риску возвращения в свою страну происхождения и тому же преследованию, от которого они бежали²⁹¹.

Совместный Доклад Миссии Организации Объединенных Наций по поддержке в Ливии (МООНПЛ) и Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека утверждает, что ливийское законодательство предусматривает уголовную ответственность за незаконный въезд, пребывание в стране или выезд из страны с наказанием в виде лишения свободы до депортации без учета индивидуальных обстоятельств или потребностей в защите. Иностранцы граждане, находящиеся в уязвимом положении, в том числе жертвы торговли людьми и беженцы, входят в число тех, кто подвергается обязательному и произвольному задержанию на

²⁹⁰ Civil society appeal to the Italian government, the UNHCR and the IOM for the Immediate withdrawal of the Italy-Libya Memorandum // Cairo Institute for Human Rights Studies. 2022. URL: <https://cihrs.org/civil-society-appeal-to-the-italian-government-the-unhcr-and-the-iom-for-the-immediate-withdrawal-of-the-italy-libya-memorandum/?lang=en> (дата обращения: 15.01.2023).

²⁹¹ Appeal to the Italian Government, to UNHCR and IOM for the immediate withdrawal of the Italy-Libya Memorandum // Statewatch. 2022. URL: <https://www.statewatch.org/news/2022/february/appeal-to-the-italian-government-to-unhcr-and-iom-for-the-immediate-withdrawal-of-the-italy-libya-memorandum> (дата обращения: 14.01.2023).

неопределенный срок. В Ливии нет системы предоставления убежища, она не ратифицировала Конвенцию 1951 г. и иные инструменты по правам беженцев и официально не признает Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), хотя фактически позволяет агентству регистрировать некоторых лиц, ищущих убежище, и беженцев из ограниченного количества стран.

На практике подавляющее большинство мигрантов и беженцев подвергается произвольному задержанию, поскольку им никогда не предъявлялись обвинения и они не подвергались судебному преследованию в соответствии с миграционным законодательством Ливии. Они бесконечно томятся в заключении до тех пор, пока не будут возвращены в рамках программы добровольного гуманитарного возвращения Международной организации по миграции, эвакуированы УВКБ ООН или насильственно депортированы ливийскими властями.

Хотя условия в центрах содержания под стражей различаются, в целом они бесчеловечны, далеко не соответствуют международным стандартам, а в некоторых случаях могут быть приравнены к пыткам. Во время посещения центров содержания под стражей Департаментом по борьбе с нелегальной миграцией в 2017–2018 гг. сотрудники МООНПЛ постоянно отмечали сильную переполненность, отсутствие надлежащей вентиляции и освещения, отсутствие доступа к умывальникам и туалетам, постоянное заключение, отказ в контакте с внешним миром и недоедание. Подобные условия содержания приводят к распространению кожных инфекций, инфекций дыхательных путей и других заболеваний, а медицинское лечение является несоответствующим. Дети, в том числе разлученные или не сопровождаемые, содержатся вместе со взрослыми в тех же условиях²⁹².

В 2019 г. в рамках трехсторонней целевой группы AU–EU–UN Task Force по положению застрявших мигрантов и беженцев в Ливии была подчеркнута

²⁹² Appeal to the Italian Government, to UNHCR and IOM for the immediate withdrawal of the Italy-Libya Memorandum // Statewatch. 2022. URL: <https://www.statewatch.org/news/2022/february/appeal-to-the-italian-government-to-unhcr-and-iom-for-the-immediate-withdrawal-of-the-italy-libya-memorandum> (дата обращения: 14.01.2023).

необходимость удвоить усилия, направленные на всестороннюю поддержку возвращающихся мигрантов, чтобы они могли реинтегрироваться в свои общины в странах происхождения в рамках программы устойчивого возвращения. В этой связи Руанда выступила с инициативой по «созданию в Руанде Чрезвычайного транзитного механизма, позволяющего эвакуировать из Ливии лиц, нуждающихся в международной защите, в качестве важного шага африканской солидарности»²⁹³. Это последовало за созданием аналогичного центра в Нигере в 2017 г. По состоянию на 2022 г. Чрезвычайный транзитный механизм может поддерживать до 700 беженцев и лиц, ищущих убежище (в любой момент времени). Его основная цель – временно принять беженцев и лиц, ищущих убежище, которые добровольно были эвакуированы из Ливии²⁹⁴. В случае Руанды объем финансирования увеличился от 12,5 млн евро (за 2019 г. – апрель 2022 г.) до 22 млн евро (за 2022–2026 гг.)²⁹⁵, подчеркнув, что происходит борьба за финансовые потоки ЕС, которая при этом позиционирует себя как «африканская солидарность».

Frontex, Европейское агентство пограничной и береговой охраны, также подверглось критике за нарушение прав лиц, ищущих убежище. В связи с тем, что Frontex отвечает за обеспечение безопасности внешних границ ЕС и управление миграционными потоками, это привело к более ограничительному подходу к миграции и ужесточению пограничного контроля.

Сведения о нарушении Frontex прав лиц, ищущих убежище, исходит из различных источников.

Во-первых, правозащитные неправительственные организации, такие как

²⁹³ Joint Press Release: Meeting of the Joint AU–EU–UN Taskforce to Address the Migrant and Refugee Situation in Libya // IOM. 2019. URL: <https://www.iom.int/news/joint-press-release-meeting-joint-au-eu-un-taskforce-address-migrant-and-refugee-situation-libya> (дата обращения: 07.02.2023).

²⁹⁴ UNHCR Rwanda Factsheet: Emergency Transit Mechanism – September 2022 // UNHCR. 2022. URL: <https://reliefweb.int/report/rwanda/unhcr-rwanda-factsheet-emergency-transit-mechanism-september-2022> (дата обращения: 07.02.2023).

²⁹⁵ European Union increases support to people in need of international protection with additional grant of €22 million to UNHCR to operate the Emergency Transit Mechanism in Rwanda until 2026 // UNHCR. 2023. URL: <https://www.unhcr.org/rw/18777-european-union-increases-support-to-people-in-need-of-international-protection-with-additional-grant-of-e22-million-to-unhcr-to-operate-the-emergency-transit-mechanism-in-rwanda-until-2026.html> (13.02.2023).

International Amnesty²⁹⁶ и Human Rights Watch²⁹⁷, сообщили о негативном влиянии деятельности Frontex на права лиц, ищущих убежище.

Во-вторых, журналисты и средства массовой информации провели расследование и сообщили об операциях Frontex и его влиянии на права лиц, ищущих убежище, включая случаи отказа и применения чрезмерной силы²⁹⁸.

В-третьих, Европейский парламент, Совет Европы и другие институты ЕС также выразили озабоченность по поводу деятельности Frontex и ее влияния на права лиц, ищущих убежище²⁹⁹.

Приведем несколько конкретных случаев подобной критики. Frontex столкнулся с обвинениями в поддержке или причастности к выталкиванию назад, когда лица, ищущие убежище, незаконно возвращались в страны, где они могут столкнуться с преследованием. Ярким примером является обвинение в адрес Frontex о сотрудничестве с греческой береговой охраной и осуществлении незаконного выталкивания назад в Эгейском море 957 лиц, ищущих убежище, в период с марта 2020 г. по сентябрь 2021 г.³⁰⁰. В системе Frontex существует внутренний надзор по соблюдению прав человека. Однако, согласно отчету Европейского бюро по борьбе с мошенничеством от 2021 г., в неоднократных инцидентах руководство Frontex скрывало случаи возможных нарушений прав человека от своего сотрудника по основным правам. В этот период агентство приостановило воздушное наблюдение, чтобы прекратить регистрацию нарушений

²⁹⁶ Libya: Renewal of migration deal confirms Italy's complicity in torture of migrants and refugees // International Amnesty. 2020. URL: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/01/libya-renewal-of-migration-deal-confirms-italys-complicity-in-torture-of-migrants-and-refugees> (дата обращения: 15.01.2023).

²⁹⁷ *Tranchina G.* Italy Reups Funding to Force Migrants Back to Libya // Human Rights Watch. 2023. URL: <https://www.hrw.org/news/2023/02/01/italy-reups-funding-force-migrants-back-libya> (дата обращения: 07.02.2023); EU: Frontex Complicit in Abuse in Libya [EN/AR/IT] // Human Rights Watch, 2022. URL: <https://reliefweb.int/report/libya/eu-frontex-complicit-abuse-libya-enarit> (дата обращения: 15.01.2023).

²⁹⁸ *Fallon K.* EU border agency accused of serious rights violations in leaked report // The Guardian. 2022. URL: <https://www.theguardian.com/global-development/2022/oct/14/eu-border-agency-frontex-human-rights-violations-report> (дата обращения: 04.03.2023).

²⁹⁹ Addressing pushbacks at the EU's external borders // European Parliament. 2021. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/738191/EPRS_BRI\(2022\)738191_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/738191/EPRS_BRI(2022)738191_EN.pdf) (дата обращения: 04.03.2023).

³⁰⁰ Revealed: EU border agency involved in hundreds of refugee pushbacks // The Guardian. 2022. URL: <https://www.theguardian.com/global-development/2022/apr/28/revealed-eu-border-agency-involved-in-hundreds-of-refugee-pushbacks> (дата обращения: 15.01.2023).

закона. Оно финансировало некоторые из греческих подразделений, которые осуществляли отпор. Frontex также ввел в заблуждение органы, которые отвечали за надзор за деятельностью агентства и соблюдение им прав человека. И хотя после прочтения отчета должно быть ясно, что выталкивание назад носили «серьезный характер или, вероятно, сохранятся», Frontex не прекратило совместные операции, как это предусмотрено ст. 46 Регламента агентства.

Frontex столкнулся с обвинениями в применении чрезмерной силы в отношении лиц, ищущих убежище, включая применение слезоточивого газа и насилия, что нарушает их права на защиту от жестокого обращения. Например, в марте 2020 г. Frontex подвергся критике за свою роль в поддержке применения чрезмерной силы греческими пограничниками против лиц, ищущих убежище, пытавшихся пересечь греко-турецкую границу³⁰¹.

Незаконная и опасная практика выталкивания назад на греко-турецкой границе приводит к значительным и серьезным нарушениям национального и международного права в области прав человека. Таким образом, среди различных нарушений прав, в которых обвиняется эта организация, – принцип невыдворения, запрет на пытки и бесчеловечное и унижающее достоинство обращение, право на убежище и право на жизнь. Нарушение принципа невыдворения, основополагающий принцип международной защиты, подразумевает, что мигранты и лица, ищущие убежище, отправляются обратно в страну происхождения, где они рискуют подвергнуться бесчеловечному обращению и преследованию. Незаконные высылки также могут привести к «цепной высылке». Это означает, что вынужденные мигранты, возвращенные в другую страну, могут впоследствии быть переселены в место, угрожающее их жизни. Кроме того, нарушение принципа невыдворения представляет собой несоблюдение Женевской конвенции и Конвенции о беженцах.

Действия на греко-турецкой границе противоречат как национальному законодательству, так и международным соглашениям, которые гарантируют

³⁰¹ Greece: Violence Against Asylum Seekers at Border // Human Rights Watch. 2020. URL: <https://www.hrw.org/news/2020/03/17/greece-violence-against-asylum-seekers-border> (дата обращения: 16.01.2023).

право на жизнь и запрет на пытки. Более того, Хартия основных прав ЕС требует от государств-членов уважать право на убежище и содержит запрет на коллективную высылку. Незаконное выдворение также приводит к нарушению Директивы ЕС о процедурах предоставления убежища, которая предусматривает, что все ходатайства о предоставлении международной защиты должны обеспечивать доступ к процедуре предоставления убежища³⁰².

Как указано в ст. 18 Хартии основных прав ЕС, право искать и получать международную защиту должно быть предоставлено всем людям, спасающимся от опасных для жизни ситуаций в стране их происхождения³⁰³. Ни одно агентство, учреждение или страна не имеет права отказывать людям в этом фундаментальном праве, незаконно и произвольно выталкивая их назад их страны или через границу страны.

Кроме того, Frontex постоянно подвергается критике за содержание лиц, ищущих убежище, в условиях, которые часто являются бесчеловечными и не соответствуют международным стандартам. Также в 2020 г. Frontex подвергся критике за поддержку политики венгерского правительства по содержанию лиц, ищущих убежище, в условиях, не соответствующих стандартам содержания людей в лагере³⁰⁴.

Frontex несет ответственность за такие нарушения, поскольку агентство должно уважать права человека и законы о беженцах, сообщать о нарушениях и расследовать их, используя систему сообщений о серьезных инцидентах (SIR), и имеет возможность приостановить эти операции, если нарушения сохраняются. В целом утаивание значительного количества сообщений о серьезных инцидентах со стороны Frontex подчеркивает его неспособность отслеживать нарушения прав человека³⁰⁵.

³⁰² Asylum procedures // European Commission. URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/asylum-procedures_en (дата обращения: 16.01.2023).

³⁰³ Guaranteeing the right to asylum // European Parliament. URL: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/democracy-and-human-rights/fundamental-rights-in-the-eu/guaranteeing-the-right-to-asylum> (дата обращения: 16.01.2023).

³⁰⁴ Frontex Failing to Protect People at EU Borders // Human Rights Watch. 2021. URL: <https://www.hrw.org/news/2021/06/23/frontex-failing-protect-people-eu-borders> (дата обращения: 15.01.2023).

³⁰⁵ *Karamanidou L.* What is Frontex doing about illegal pushbacks in Evros? // Respond, 2020. URL: https://www.researchgate.net/profile/Lena-Karamanidou-2/publication/355197285_What_is_Frontex_doing_

Кроме того, ответственность за нарушения национального, европейского и международного права ложится, в первую очередь, на такие страны, как Болгария, Хорватия, Греция, Венгрия, Италия³⁰⁶. По некоторым оценкам, в этих странах больше всего наблюдаются выталкивания назад³⁰⁷.

В этом параграфе были приведены доказательства нарушений Европейским агентством пограничной и береговой охраны (Frontex) прав лиц, ищущих убежище. Автор приводит доказательства в виде инцидентов, когда лица, ищущие убежище, были незаконно возвращены в те страны, где они могли бы столкнуться с преследованием; также применялась практика «выталкивания назад». Автор отмечает, что это нарушает национальные и международные соглашения в области прав человека и приводит к несоблюдению принципа «невыворения», согласно Женевской конвенции о статусе беженца 1951 г.

about_illegal_pushbacks_in_Evros/links/61670c0a8ad119749b134f8f/What-is-Frontex-doing-about-illegal-pushbacks-in-Evros.pdf (дата обращения: 16.01.2023).

³⁰⁶ *Gall L.* EU Should Stop Illegal Migrant Pushbacks at its Borders // Human Rights Watch, 2022. URL: <https://www.hrw.org/news/2022/12/08/eu-should-stop-illegal-migrant-pushbacks-its-borders> (дата обращения: 04.03.2023).

³⁰⁷ 25 000 violent pushbacks at EU borders documented in the ‘Black Book’ // The Left in the European Parliament, 2022. URL: <https://left.eu/25000-violent-pushbacks-at-eu-borders-documented-in-the-black-book/> (дата обращения: 04.03.2023).

ГЛАВА 3. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ЕС ПО ПРОГРАММАМ ВОЗВРАЩЕНИЯ И РЕАДМИССИИ В СТРАНАХ ТРАНЗИТА И ПРОИСХОЖДЕНИЯ ВЫНУЖДЕННЫХ МИГРАНТОВ

3.1. Механизмы и форматы взаимодействия ЕС с отдельными странами Африки по вопросам реадмиссии и возвращения мигрантов

Вопросы улучшения условий в странах происхождения и транзита, легальной миграции и возвращения нелегальных мигрантов в их страны были предусмотрены в ст. 13 Соглашения Котону о партнерстве между ЕС и странами Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона, подписанного в 2000 г.³⁰⁸. Стороны согласились укреплять и углублять свой диалог и взаимодействие в сфере миграции, опираясь на три опоры комплексного и сбалансированного подхода к миграции.

На рис. 3.1 показаны три опоры взаимодействия по миграции между ЕС и странами Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона в рамках Соглашения Котону.

Однако можно предположить, что основная проблема взаимодействия в области миграции в рамках этого соглашения заключалась в том, что оно не было предназначено исключительно для взаимодействия в области миграции. В открытом доступе практически отсутствует информация о достижениях этого соглашения в области миграции. Кроме того, оно не способствовало решению текущих проблем, связанных с ростом нелегальной миграции, поскольку было принято до растущего миграционного потока в 2010–2011 гг.

³⁰⁸ Cotonou Agreement. European Council, Council of the European Union. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/cotonou-agreement> (дата обращения: 04.01.2023).



Рис. 3.1. Три опоры взаимодействия по вопросам миграции между ЕС и странами Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона в рамках Соглашения Котону от 2000 г.

Источник: составлено автором с использованием данных The Cotonou agreement // European Commission. 2000. 180 p.

Пересмотр программ миграции между Европой и странами Африки произошел в 2005 г., когда была запущена программа³⁰⁹ «Глобальный подход ЕС к миграции: приоритетные действия, направленные на Африку и Средиземноморье» («Global approach to migration: priority actions focusing on Africa and the Mediterranean»)³¹⁰. Она предполагала тесное взаимодействие с третьими странами по вопросам, связанным с миграцией. Это было первой общеевропейской попыткой создать концепцию, которая бы прямо связывала миграцию с внешней политикой ЕС, предоставляя помощь в целях развития странам происхождения мигрантов³¹¹. Изначальной установкой было представление о том, что такая помощь будет способствовать причинам устранения миграции.

³⁰⁹URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/global-approach-migration-and-mobility-gamm_en (дата обращения: 04.01.2023).

³¹⁰ Global approach to migration: Priority actions focusing on Africa and the Mediterranean // Council of the European Union. 2005. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15744-2005-INIT/en/pdf> (дата обращения: 04.01.2023).

³¹¹ Faure R., Gavvas M., Knoll A. Challenges to a comprehensive EU migration and asylum policy // European Centre for Development Policy Management. 2015. URL: https://ecdpm.org/application/files/1016/5546/8879/ECDPM_ODI_Migration_EU_Policy_2015.pdf (дата обращения: 04.01.2023).

Первоначально «Глобальный подход ЕС к миграции» заключался в следующем: приоритетные действия, направленные на Африку и Средиземноморье, предполагали предотвращение и сокращение нелегальной миграции, содействие легальной миграции и усиление «синергии» между миграцией и помощью развития³¹².

В 2011 г. «Глобальный подход ЕС к миграции» был переоценен и повторно запущен как «Глобальный подход ЕС к миграции и мобильности». В дополнение к включению слова «мобильность» в свое название, этот новый подход ввел, хоть и не четко определенный, «ориентированный на мигрантов подход» и включил более подробные меры, связывающие миграцию с помощью в целях развития. Этот подход также предложил новое направление – международную защиту. Начиная с 2011 г., европейская политика в области миграции и мобильности, воплощенная в данном подходе, включает четыре направления: легальная миграция и мобильность, нелегальная миграция, влияние миграции на развитие и международная защита и убежище³¹³ (рис. 3.2).

С точки зрения регионального охвата, ЕС осуществляет внешнюю политику в области миграции по трем направлениям: африканскому, ближневосточному и восточному.

Рассмотрим программы, которые подчиняются «Глобальному подходу к миграции»: это приоритетные действия, направленные на Африку и Средиземноморье, от 2005 г., а затем – реформированному «Глобальному подходу к миграции и мобильности» 2011 г. для африканских стран.

Африканские страны играют важную роль во внешней миграционной политике Европейского союза. На континенте ЕС проводит ряд международных программ и проектов, направленных на поддержку развития стран происхождения мигрантов, оказывающих содействие созданию рабочих мест, включая поддержку экономического развития и управления.

³¹² Global approach to migration: Priority actions focusing on Africa and the Mediterranean // Council of the European Union. 2005. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15744-2005-INIT/en/pdf> (дата обращения: 04.01.2023).

³¹³ The Global Approach to Migration and Mobility // European Commission. 2011. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0743&from=EN> (дата обращения: 04.01.2023).

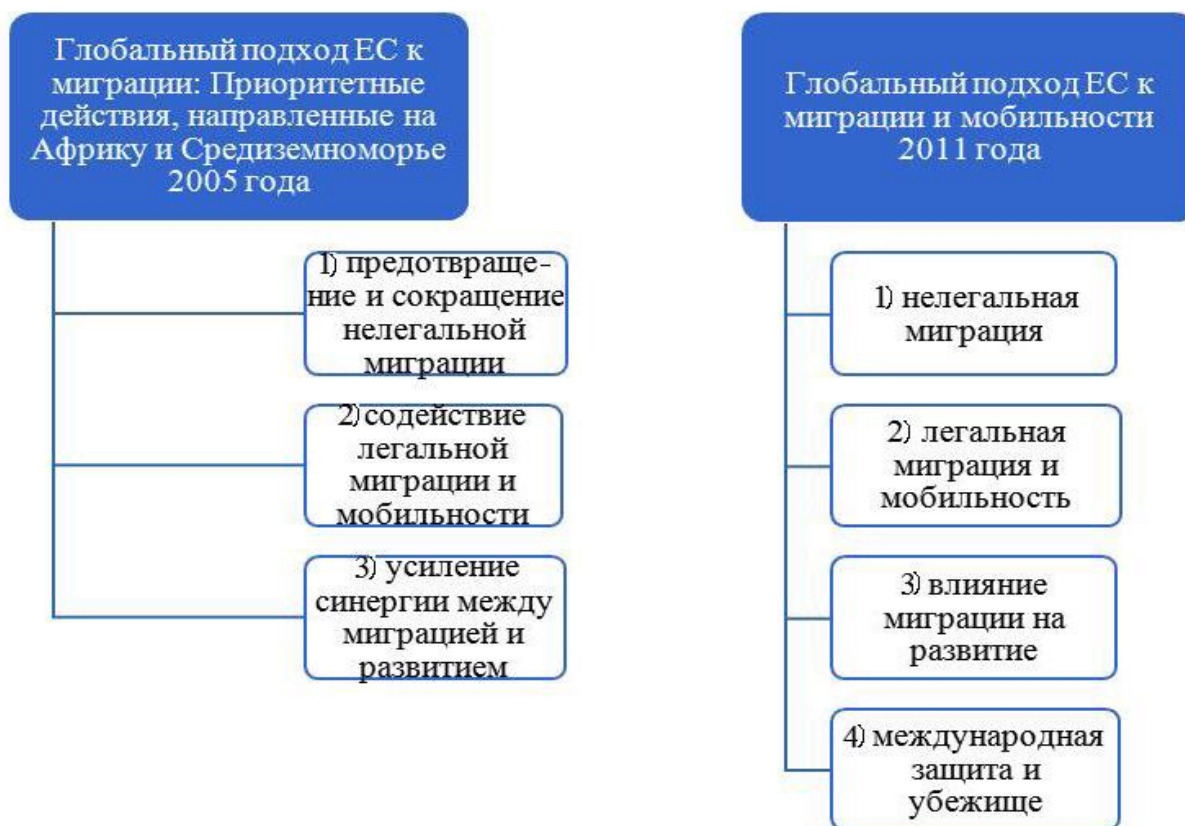


Рис. 3.2. Сравнение направлений взаимодействия ЕС с третьими странами в рамках «Глобального подхода к миграции» 2005 г. и «Глобального подхода к миграции и мобильности» 2011 г.

Источник: составлено автором с использованием данных «The Global approach to migration: Priority actions focusing on Africa and the Mediterranean» // Council of the European Union. 2005. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15744-2005-INIT/en/pdf> (дата обращения: 10.03.2023).

Также у ЕС существуют программы по улучшению условий жизни в странах происхождения, по вопросам реадмиссии и возвращения мигрантов и их семей. Эти программы, как правило, реализуются в рамках партнерских отношений со странами происхождения на двустороннем, региональном и континентальном уровнях и предназначены для устранения экономических, социальных и политических факторов, стимулирующих миграцию. Таким образом, ЕС пытается решить вопросы по миграции за пределами его стран-членов с помощью инструментов экстернализации миграционной политики.

Взаимодействие между Европейским Союзом и Северной Африкой, а также с Африкой к югу от Сахары в сфере миграции за последние два десятилетия прошло несколько этапов.

Рабатский процесс, или Евро-Африканский диалог по миграции и

развитию (The Euro-African Dialogue on Migration and Development (Rabat Process)), инициированный в 2006 г., представлял собой серию встреч и дискуссий между Европейским союзом и африканскими странами (Центральной, Западной и Северной Африки) по вопросу миграции и развития³¹⁴. Рабатский процесс был основан на признании того, что поиск ответа на растущее желание большого количества мигрантов пересечь Гибралтарский пролив или добраться до Канарских островов, являющихся «воротами» в Европу, не входило исключительно в обязанности Марокко и Испании. Возникла необходимость создать площадку для взаимодействия между странами происхождения, транзита и назначения, затрагиваемые миграционными путями, связывающими Центральную, Западную и Северную Африку с Европой. Франция, Марокко, Сенегал и Испания выступили с инициативой создания Рабатского процесса³¹⁵. Целью Рабатского процесса являлось содействие сотрудничеству и диалогу между ЕС и африканскими странами по проблемам, связанным с миграцией и развитием. Взаимодействие также предусматривалось в области изучения способов более эффективного управления миграцией наиболее всеобъемлющим и взаимовыгодным образом³¹⁶. Дискуссии в рамках Рабатского процесса охватили широкий круг тем, включая легальную миграцию, улучшение пограничного контроля и предотвращение нелегальной миграции, содействие международной защите и развитию (устранение коренных причин миграции). То есть те же направления взаимодействия, что и у «Глобального подхода ЕС к миграции и мобильности» 2011 г. К существующим четырем направлениям взаимодействия на фоне миграционного кризиса 2015 г. было прикреплено и взаимодействие в области возвращения, реадмиссии и реинтеграции³¹⁷.

Рабатский процесс имел как положительные, так и отрицательные аспекты. Одним из положительных результатов Рабатского процесса стало развитие диалога между ЕС и африканскими странами по вопросам миграции и развития.

³¹⁴ About. The Rabat Process. URL: <https://www.rabat-process.org/en/about> (дата обращения: 05.01.2023).

³¹⁵ A Decade of Dialogue on Migration and Development // Rabat Process. 2015. P. 21.

³¹⁶ Ibid.

³¹⁷ Stock-taking report: the implementation of the Rome Programme by the Euro-African Dialogue on Migration and Development (the Rabat Process). URL: https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/our_work/ICP/RCP/2018/euroafrican/EN_Stocktaking-report-on-the-implementation-of-the-Rome-Programme.pdf (дата обращения: 28.01.2023).

Например, в 2006 г. в Рабате (Марокко) прошел первый саммит ЕС–Африка по миграции и развитию, на котором собрались лидеры обоих регионов для обсуждения вопросов, связанных с миграцией и развитием. С тех пор прошло еще 5 саммитов на уровне министерств стран ЕС и Африки: в 2008 г. – в Париже (Франция)³¹⁸, в 2011 г. – в Дакаре (Сенегал)³¹⁹, в 2014 г. – в Риме (Италия)³²⁰, в 2018 г. – в Марракеше (Марокко)³²¹, в 2022 г. – в Кадисе (Испания)³²². Как правило, министры, отвечающие за миграцию стран-партнеров, встречаются, чтобы принять новую декларацию и многолетнюю программу взаимодействия с учетом международной обстановки.

Рассмотрим фокус дискурса на протяжении 17 лет взаимодействия ЕС со странами Западной и Северной Африки в рамках Рабатского процесса на примере всех шести планов действий, принятых после каждого саммита. С помощью контент-анализа будет проанализирована частота определенных выборочных слов, таких как «интеграция», «реинтеграция», «возвращение», «реадмиссия», «коренные причины», «развитие», «нелегально», «защита» (международная). Контент-анализ является «количественным анализом текстов с целью последующей содержательной интерпретации выявленных числовых закономерностей»³²³. В табл. 3.1 представлена частота используемых выборочных терминов в планах действиях Рабатского процесса с 2006 по 2022 г.

³¹⁸ Euro-African Conference in Paris on migration and development: the Commission asks its partners to deliver on their commitments // European Commission. 2008. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_08_1763 (дата обращения: 28.01.2023).

³¹⁹ Third Euro-African Ministerial Conference on migration and development // The Rabat Process. 2011. URL: <https://allafrica.com/stories/201112021613.html> (дата обращения: 20.05.2023)

³²⁰ Fourth Euro-African Ministerial Conference – Rome // The Rabat Process. 2014. URL: <https://www.rabat-process.org/en/activities/political-meetings/fourth-euro-african-ministerial-conference-rome> (дата обращения: 28.01.2023).

³²¹ Fifth Ministerial Conference of the Euro-African Dialogue on Migration and Development // The Rabat Process. 2018. URL: <https://www.rabat-process.org/en/activities/political-meetings/fifth-ministerial-conference-of-the-euro-african-dialogue-on-migration-and-development> (дата обращения: 28.01.2023).

³²² 6th Ministerial Conference: Adoption of the Cadiz Action Plan // The Rabat Process. 2022. URL: <https://www.rabat-process.org/en/activities/political-meetings/6th-ministerial-conference-cadiz> (дата обращения: 28.01.2023).

³²³ Куртиков А.Р. Качественный контент-анализ как метод исследования // XXI Международная конференция памяти проф. Л.Н. Когана «Культура, личность, общество в современном мире: методология, опыт эмпирического исследования». Екатеринбург: УрФУ, 2018. С. 67–74.

**Частота используемых выборочных терминов
в планах действиях Рабатского процесса с 2006 по 2022 г.**

| Рабатский план действий 2006 г., кол-во упоминаний | Трехлетняя программа взаимодействия 2008 г., кол-во упоминаний | Дакарская стратегия 2011 г., кол-во упоминаний | Римская программа 2014 г., кол-во упоминаний | Марракешский план действий 2018 г., кол-во упоминаний | Кадисский план действий 2022 г., кол-во упоминаний |
|-----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| Развитие: 22 | Развитие: 54 | Развитие: 38 | Развитие: 38 | Развитие: 18 | Развитие: 20 |
| Нелегальная миграция: 9 | Нелегальная миграция: 19 | Нелегальная миграция: 13 | Возвращение: 16 | Возвращение: 11 | Нелегальная миграция: 12 |
| Возвращение: 5 | Возвращение: 13 | Возвращение: 8 | Нелегальная миграция: 13 | Нелегальная миграция: 9 | Возвращение: 11 |
| Интеграция: 4 | Реинтеграция: 7 | Рeadмиссия: 4 | Интеграция: 8 | Рeadмиссия: 7 | Реинтеграция: 9 |
| Рeadмиссия: 2 | Рeadмиссия: 5 | Интеграция: 2 | Реинтеграция: 8 | Реинтеграция: 7 | Рeadмиссия: 6 |
| Реинтеграция: 0 | Интеграция: 3 | Реинтеграция: 2 | Рeadмиссия: 7 | Интеграция: 3 | Интеграция: 5 |

Источник: составлено автором. Данные обработаны с помощью Istio. URL: <https://istio.com/text/analyz> (дата обращения: 14.03.2023)³²⁴.

Таким образом, как видно из данных табл. 3.1, к положительным аспектам можно отнести повышенное внимание к связи миграции и развития. Рабатский процесс подчеркнул важность связи миграции с развитием и привел к тому, что больше внимания стало уделяться увязыванию миграции и развития при разработке социально-политических и экономических программ, разработанных с учетом меняющихся реалий миграции и мобильности. Например, ЕС и

³²⁴ Multi-annual cooperation programmes // The Rabat Process. URL: <https://www.rabat-process.org/en/about/multi-annual-cooperation-programmes> (дата обращения: 12.03.2023); Action Plan // The Rabat Process. 2006. URL: <https://www.rabat-process.org/images/documents/Rabat-Action-Plan-EN.pdf> (дата обращения: 12.03.2023); Triennial Cooperation Programme // The Rabat Process. 2008. URL: <https://www.rabat-process.org/images/documents/Paris-Conference-on-Migration-and-Development-EN.pdf> (дата обращения: 12.03.2023); Dakar Strategy // The Rabat Process. 2011. URL: <https://www.rabat-process.org/images/RabatProcess/Documents/strategy-dakar-ministerial-conference-dakar-2011-rabat-process.pdf> (дата обращения: 12.03.2023); Rome Programme // The Rabat Process. 2014. URL: <https://www.rabat-process.org/images/RabatProcess/Documents/declaration-programme-rome-ministerial-conference-rome-2014-rabat-process.pdf> (дата обращения: 12.03.2023); Marrakesh Action Plan // The Rabat Process. 2018. URL: https://www.rabat-process.org/images/documents/EN_Marrakesh-Declaration-and-Action-Plan-Rabat-Process.pdf (дата обращения: 12.03.2023); Cadiz Action Plan // The Rabat Process. 2022. URL: <https://www.rabat-process.org/en/about/rabat-process/cadiz-action-plan> (дата обращения: 12.03.2023).

африканские страны работают вместе, чтобы обеспечить использование миграции в качестве инструмента развития и способствовать экономической и социальной интеграции мигрантов. Также особое внимание уделяется нелегальной миграции и возвращению мигрантов.

В отчете «Десятилетие диалога по миграции и развитию – 10 лет диалога» от 2015 г. говорилось о создании большого количества технических проектов (technical projects). Эти инициативы часто касаются тематических приоритетов диалога, даже если они не вытекают непосредственно из него. Однако, согласно отчету, их точное количество сложно оценить. Предполагалось создание более 340 проектов в период с 2012 по 2015 г.³²⁵.

Итак, считая сенегальскую диаспору мощным рычагом развития, в 2011 г. был разработан проект с помощью Международного бюро труда «Руководство по реинтеграции сенегальских трудящихся-мигрантов из Испании».

Проект состоял из двух блоков. В рамках первого блока предоставлялась информация об условиях жизни и работы в Испании. В частности, этот инструментарий предоставлял консультацию по правам и обязанностям трудящихся-мигрантов в Испании, а также давал рекомендации и юридическую и практическую информацию (трудовой договор, минимальная заработная плата, отпуск, виза, здоровье, социальное обеспечение и пр.). Во втором блоке были представлены условия для реинтеграции, экономической и профессиональной реинтеграции мигрантов в Сенегале (методика создания бизнеса, особенности предпринимательства мигрантов, финансирование, акцент на определенных секторах, таких как рыболовство, сельское хозяйство, животноводство, ремесленное производство)³²⁶. Этот проект был направлен на обличение легальной миграции между странами происхождения мигрантов и странами их назначения и взаимную выгоду как мигрантов, так и стран их назначения.

Среди инициатив в регионе особого внимания заслуживают Партнерства

³²⁵ A Decade of Dialogue on Migration and Development // Rabat Process, 2015. P. 21.

³²⁶ A Decade of Dialogue on Migration and Development // Rabat Process. 2015. P. 21.

по мобильности и Общая повестка дня по миграции и мобильности Common Agenda on Migration and Mobility. Они объединяют заинтересованные стороны, которые также участвуют в Рабатском процессе и которым выгодна новая среда, более благоприятная и открытая для диалога. Партнерства по мобильности и Общая повестка дня по миграции и мобильности – это юридически обязывающие политические декларации с оперативным оружием. Как таковые, они представляют собой гибкую основу для правильного управления миграцией между ЕС и третьей страной. В регионе Рабатского процесса были созданы Партнерства по мобильности с Кабо-Верде в 2008 г.³²⁷, с Марокко в 2013 г.³²⁸, с Тунисом в 2014 г.³²⁹, а в 2015 г. была подписана Общая повестка дня по миграции и мобильности с Нигерией³³⁰.

Партнерства по мобильности Mobility Partnership и Общая повестка дня по миграции и мобильности содействуют реализации конкретных инициатив, а также предусматривают переговоры между странами-партнерами относительно соглашений об упрощении визового режима и реадмиссии. Например, первые соглашения об упрощении визового режима и реадмиссии вступили в силу 1 декабря 2014 г. между ЕС и Кабо-Верде.

Итак, рассмотрим достижения последней программы и плана действий на 2018–2022 г. (Марракешский план действий и его программа), принятых в рамках Пятого саммита ЕС–Африки в 2018 г. На рис. 3.3 показано 5 заявленных целей взаимодействия и задачи для выполнения этих целей.

³²⁷ Signature of a joint declaration on a mobility partnership between the European Union and Cape Verde // Council of the European Union. 2008. URL: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/100936.pdf (дата обращения: 12.03.2023).

³²⁸ Migration and mobility partnership signed between the EU and Morocco // European Commission. 2013. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_13_513 (дата обращения: 12.03.2023).

³²⁹ EU and Tunisia establish their Mobility Partnership // European Commission. 2014. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_208 (дата обращения: 12.03.2023).

³³⁰ Africa. European Commission. URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/international-affairs/collaboration-countries/africa_en (дата обращения: 12.03.2023).

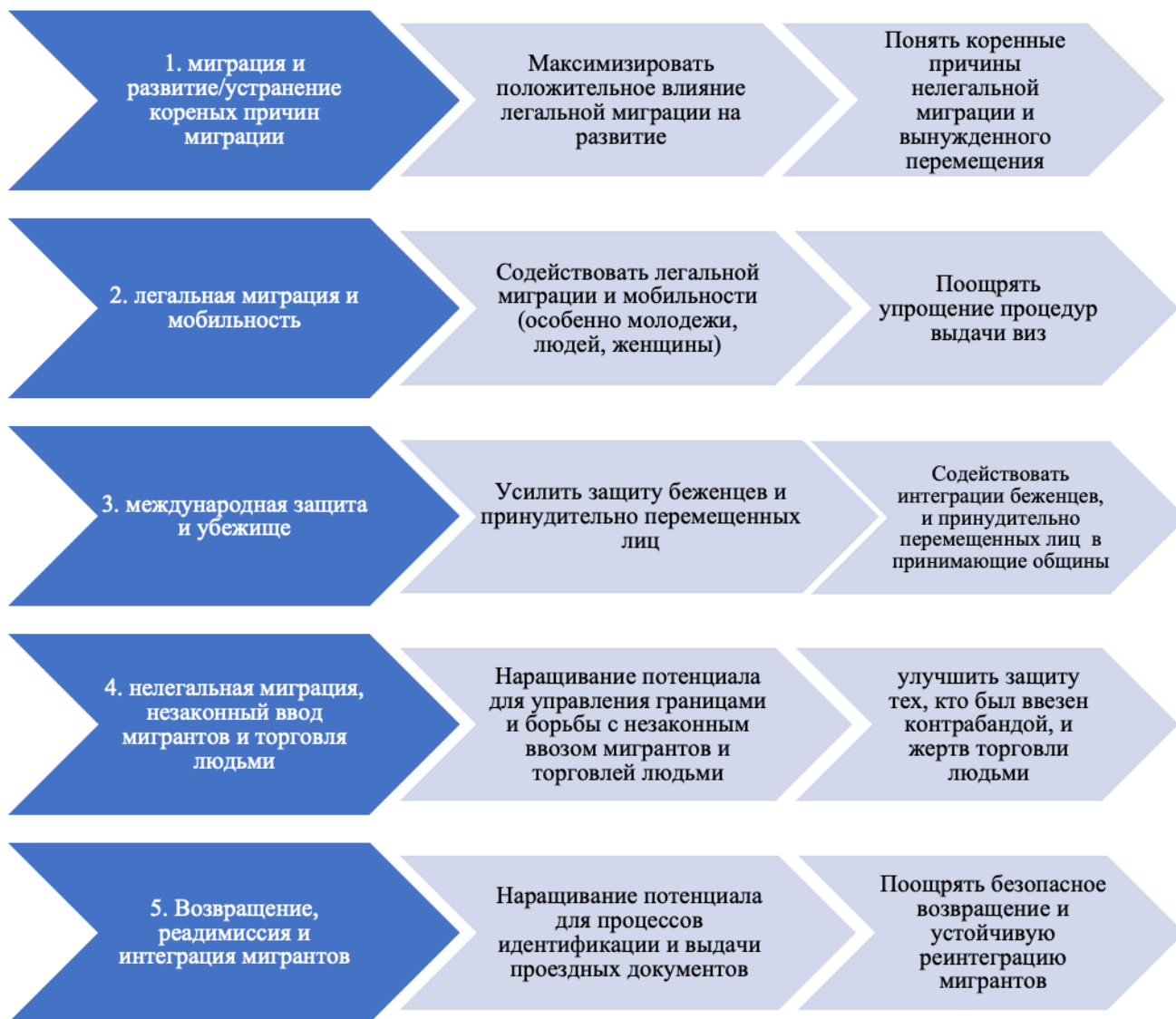


Рис. 3.3. Заявленные цели взаимодействия ЕС со странами Африки в рамках последней программы и плана действий на 2018-2022 г.

Источник: составлено автором на основе данных: Taking stock of the implementation of the Marrakesh Programme // The Rabat Process. 2022.

Согласно отчету Рабатского процесса от 2022 г., в основном были организованы межправительственные тематические встречи и семинары, где обсуждались такие вопросы, как коренные причины миграции, передовой опыт в сборе денежных переводов для производительных инвестиций в странах происхождения и улучшения технического понимания соответствующих инструментов и инициатив, реадимиссия, реинтеграция мигрантов и т.д. Также были опубликованы несколько докладов и проведены политические встречи.

Отдельно стоит выделить роль диаспоры в Рабатском процессе. Диаспоры

во всем мире вносят значительный вклад в экономическое, социальное и культурное развитие стран своего происхождения. Поэтому министры Рабатского процесса обозначили в Марракешском плане действий на 2018–2020 гг. свое желание расширить знания о своих диаспорах и увеличить свой вклад в экономическое, социальное и культурное развитие. Был опубликован «Сборник практик взаимодействия с диаспорой»³³¹.

Что касается отрицательных аспектов, стоит отметить, что, несмотря на расширение диалога и взаимодействия, прогресс в координации миграционной политики между ЕС и африканскими странами был ограниченным. В открытом доступе можно найти очень мало проектов. Их точное количество остается неизвестным. Несмотря на заявленные желания ЕС о помощи в устранении коренных причин миграции, главная цель – предотвращение миграции в страны ЕС – не была достигнута. С момента создания Рабатского процесса миграционные потоки в странах ЕС только увеличивались.

Кроме того, декларировалось, что основное внимание фонда будет сосредоточено на создание рабочих мест и экономическое развитие. Однако финансовая составляющая остается не полностью открытой для исследователя. Как было отмечено выше, финансовая отчетность очень непрозрачна и, таким образом, нельзя оценить, насколько эффективны те или иные части программ.

Более того, участие в Рабатском процессе было неравным, так как некоторые африканские страны были более активными, чем другие. Это ограничивало воздействие процесса и возможность достижения общих целей. Например, некоторые африканские страны не были представлены на саммитах ЕС–Африка по вопросам миграции и развития, что ограничивало их возможности влиять на обсуждения и решения (например, Алжир и Ливия имеют статус наблюдателей, но обе страны не участвовали в саммитах 2011 и 2014 гг.). Если анализировать участие в организации межправительственных встреч и семинаров, то самыми активными странами в Рабатском процессе за 2018–2022 гг. были Франция (на первом месте), Испания, Сенегал, Бельгия, Марокко,

³³¹ Publication: Collection of Diaspora Engagement Practices // Rabat Process. 2020. P. 122.

Нигерия, Гана, Португалия, Кабо-Верде, Чад, Камерун, Кот-д'Ивуар³³².

Важно также отдельно выделить пересмотр Стратегии ЕС от 2014 г. по безопасности и развитию в Сахале в ответ на «серьезный продовольственный кризис, который спровоцировал массовый поток беженцев в Европу»³³³. Кроме того, С.А. Бокерия отмечает, что «в процессе урегулирования конфликта в Мали Евросоюз, играющий мультиакторную роль, сместил фокус с инициатив, нацеленных на безопасность и социально-экономическое развитие, на проекты в области сдерживания миграции, управления и снижения радикализации региона»³³⁴.

Говоря о партнерстве на континентальном уровне, стоит выделить «Партнерство ЕС и АС в области миграции, мобильности и занятости», которое было создано в 2007 г. в рамках Совместной стратегии Африки и ЕС с целью укрепления взаимодействия между Европейским союзом и Африканским союзом в области миграции, мобильности и занятости³³⁵. Партнерство было направлено на содействие легальной миграции и мобильности, усиление защиты прав мигрантов и содействие интеграции мигрантов в ЕС и Африке. Оно также было направлено на продвижение экономических и социальных преимуществ миграции и мобильности и на устранение коренных причин нелегальной миграции и торговли людьми, возвращение и реадмиссию мигрантов и беженцев. Основной идеей участников в этот момент было предположение, что миграция и мобильность должны рассматриваться как возможности для развития и что ЕС и АС должны работать вместе, чтобы обеспечить использование миграции и мобильности в качестве инструмента развития.

Партнерство привело к усилению внимания к защите прав мигрантов как в ЕС, так и в Африке. Возникли инициативы, направленные на улучшение условий для мигрантов, такие как улучшение доступа к здравоохранению и социальным

³³² Taking stock of the implementation of the Marrakesh Programme // The Rabat Process. 2022.

³³³ Бокерия С.А. Миротворческие операции в Мали в контексте трансформации стратегии ЕС в Сахале // Проблемы национальной стратегии. 2022. № 2 (71). С. 126–144.

³³⁴ Там же.

³³⁵ Africa–EU Partnership on Migration, Mobility and Employment (MME) // IOM. 2007. URL: <https://www.iom.int/africa-eu-partnership-migration-mobility-and-employment-mme> (дата обращения: 14.02.2023).

услугам, а также улучшение условий труда для трудящихся-мигрантов³³⁶. Как было отмечено, борьба с бедностью не может сократить миграцию, наоборот, это приводит к росту мобильности населения³³⁷, однако увеличивает шансы легальной, а не нелегальной, миграции.

Несмотря на усилия, предпринятые в рамках партнерства, их реализация была ограниченной, а конкретных результатов в плане улучшения миграции и мобильности мало. Часть проблемы заключается в том, что Совместная стратегия Африки и ЕС с целью укрепления взаимодействия между Европейским союзом и Африканским союзом рассматривается государствами – членами ЕС как «вопрос для Брюсселя»³³⁸. Их участие в политическом диалоге по Партнерству ЕС и АС в области миграции, мобильности и занятости было слабым. В этой деятельности принимали участие только 29% участников из стран – членов ЕС по сравнению с 51% из африканских стран-членов³³⁹.

Несмотря на усилия, предпринятые в рамках партнерства для устранения коренных причин нелегальной миграции, таких как нищета и отсутствие возможностей в Африке, в этой области был достигнут определенный прогресс, но до сих пор многие африканские страны по-прежнему сталкиваются с высоким уровнем бедности и отсутствием возможностей.

В целом, хотя Партнерство ЕС и АС по вопросам миграции, мобильности и занятости обеспечило основу для взаимодействия между ЕС и АС по вопросам миграции и мобильности, его реализация и влияние были ограничены целым рядом факторов, включая отсутствие финансирования и ресурсов, а также неравное участие и политические вызовы.

На региональном уровне также был запущен ЕС–Хартумский процесс. Это миграционная инициатива, созданная в 2014 г. между Европейским Союзом и

³³⁶ *Mangala J.* Africa-EU Partnership on Migration, Mobility and Employment // Africa and the European Union / ed. by J. Mangala. N. Y.: Palgrave Macmillan, 2013. P. 195-222.

³³⁷ *Clemens M.* Emigration Rises Along with Economic Development. Aid Agencies Should Face This, but Not Fear It // Center for Global Development. 2022. URL: <https://www.cgdev.org/blog/emigration-rises-along-economic-development-aid-agencies-should-face-not-fear-it> (дата обращения: 02.05.2023).

³³⁸ Migration and mobility in the Africa-EU partnership: A breakthrough or more of the same? // The Centre for Africa-Europe relations. 2014. URL: <https://ecdpm.org/work/migration-and-mobility-in-the-africa-eu-partnership-a-breakthrough-or-more-of-the-same> (дата обращения: 14.02.2023).

³³⁹ Ibid.

группой стран Африканского Рога. Инициатива была запущена с целью развития взаимодействия между ЕС с африканскими странами по вопросам миграции и предоставления убежища, а также для устранения коренных причин нелегальной миграции и торговли людьми в Африке³⁴⁰.

Хартумский процесс был сосредоточен на ряде ключевых проблем, включая содействие легальной миграции и мобильности. Важными составляющими были также защита прав мигрантов, борьба с торговлей людьми и развитие партнерства между ЕС и африканскими странами для устранения того, что считалось коренными причинами нелегальной миграции, такими как отсутствие возможностей и вооруженные конфликты³⁴¹.

Инициатива была направлена на более активное вовлечение африканских стран в решение проблем миграции и убежища, а также на улучшение координации и взаимодействия между ЕС и африканскими странами по этим вопросам. Хартумский процесс также был направлен на разработку общего подхода к решению миграционных проблем. На протяжении почти 10 лет процесс ЕС–Хартум способствовал расширению взаимодействия и координации между ЕС и африканскими странами по вопросам миграции и предоставления убежища путем организации встреч и дискуссий на региональном уровне.

Хотя Хартумский процесс является важным шагом вперед в усилиях ЕС по сотрудничеству с африканскими странами по вопросам миграции и убежища, а также по устранению коренных причин нелегальной миграции и торговли людьми в Африке, его реализация и влияние были ограничены рядом причин. Он имел ограниченную реализацию и ограниченные конкретные результаты с точки зрения улучшения миграционной ситуации и мобильности. Как и в случаях Рабатского процесса и Партнерства ЕС–АС по миграции, мобильности и занятости, политические вызовы, такие как различия в подходах к миграции и мобильности и неравное участие африканских стран, ограничили эффективность Хартумского процесса. Например, Эфиопия, будучи членом данной инициативы,

³⁴⁰ About The Khartoum Process. URL: <https://www.khartoumprocess.net/about/the-khartoum-process> (дата обращения: 14.02.2023).

³⁴¹ EU-Horn of Africa migration route initiative (Khartoum Process) // IOM. URL: <https://www.iom.int/eu-horn-africa-migration-route-initiative-khartoum-process> (дата обращения: 14.02.2023).

не полноценно участвует в разрешении проблем перемещенных лиц на региональном уровне. По мнению В.Г. Иванова и В.М. Кассае Ныгусие, «Эфиопия еще не ратифицировала Конвенцию Африканского союза 2009 г. о защите и помощи внутренне перемещенных лиц в Африке... Таким образом, правительство не обязано соблюдать региональные стандарты защиты внутренне перемещенных лиц. Ратификация... Конвенции могла бы обеспечить доступ внутренне перемещенных лиц к правовой базе их защиты, которая уже широко распространена на континенте»³⁴². Кроме того, многие африканские страны по-прежнему сталкиваются с такими коренными причинами нелегальной миграции и торговли людьми, как отсутствие возможностей реализации человеческого капитала³⁴³.

Взаимодействие африканских и европейских стран приобрело особую актуальность в связи с миграционным кризисом. В 2014 г. число мигрантов, пытающихся добраться до Европы через ее южные границы, резко возросло из-за нестабильности в Сирии, Ираке, Ливии, Эритрее и Афганистане, а также в регионах Сахеля и озера Чад. Значительное число человеческих жертв из разных регионов Африки при пересечении Средиземноморья по пути в Европу не могло не вызвать беспокойности. Внимание Европейского совета в этот момент сосредоточилось на этом регионе, особенно после закрытия так называемого балканского маршрута в 2016 г. после заключения соглашения между ЕС и Турцией.

Важной причиной конфликтов также является дестабилизация африканских стран самими европейскими странами (Кот д'Ивуар, Ливия, Чад, Мали). Примером может служить политический и дипломатический кризис между Италией и Францией, когда тогдашний премьер обвинял Францию в дестабилизации в африканских странах. На этом фоне возросла миграция в Италию³⁴⁴.

³⁴² Иванов В.Г., Кассае Ныгусие В.М. Проблема внутренне перемещенных лиц в Эфиопии в контексте парламентских выборов 2020 г. // Вестник РУДН. Серия: Политология. 2019. № 4. С. 636.

³⁴³ The Khartoum Process: shifting the burden // Clingendael. 2016. URL: <https://www.clingendael.org/publication/khartoum-process-shifting-burden> (дата обращения: 14.02.2023).

³⁴⁴ Ocean Viking: The first real diplomatic crisis between France and Italy? // Euroactiv. 2022. URL: <https://www.euroactiv.com/section/politics/news/ocean-viking-the-first-real-diplomatic-crisis-between-france-and-italy> (дата обращения: 24.06.2023).

Однако у ЕС возникло некое противоречие между предоставлением международной защиты и желанием обезопасить внешние границы и снизить миграционное давление. ЕС выбирает последнее, проводя саммиты и встречи на высшем уровне со странами происхождения и транзита мигрантов и принимая решения о заключении двусторонних договоров с ними.

Итак, в апреле 2015 г. Европейский совет решил отреагировать на этот кризис, созвав международный саммит для обсуждения вопросов миграции с африканскими государствами и другими ключевыми странами. Саммит состоялся 11 и 12 ноября 2015 г. в Валлетте (Мальта)³⁴⁵. По мнению ЕС, саммит ЕС–Африка стал важным моментом в отношениях между ЕС с Африкой, поскольку планировалось, что он откроет новую эру взаимодействия в области миграции и других ключевых вопросов.

Естественно, миграционный кризис в Средиземноморье стал главной темой обсуждения. Лидеры договорились о комплексном подходе к преодолению кризиса, что означало, во-первых, поисково-спасательные операции; во-вторых, переоценку управления миграционных потоков. По-прежнему в повестке оставалась необходимость устранения коренных причин миграции (таких как конфликты и нарушения прав человека).

Саммит также привел к принятию Совместного плана действий ЕС–АС. В нем были изложены конкретные действия, которые ЕС и африканские страны предпримут для преодоления миграционного кризиса и реализации стратегического партнерства ЕС–Африка. Этот План действий основан на рекомендациях Рабатского процесса и Хартумского процесса и предусматривает набор политических и оперативных мер, таких как развитие и устранение коренных причин нелегальной миграции и вынужденного перемещения, содействие легальной миграции и мобильности, международной защите и убежища, предотвращение и борьба с нелегальной миграцией, незаконным ввозом мигрантов и торговлей людьми, а также возвращение, реадмиссия и реинтеграция мигрантов³⁴⁶. Для реализации заявленных задач Совместного плана был запущен

³⁴⁵ Valletta Summit on migration, 11–12 November 2015 // European Council, Council of Europe. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/11-12> (дата обращения: 14.02.2023).

³⁴⁶ Joint Valletta Action Plan (JVAP) // European Commission. URL: <https://home-affairs.ec.europa>.

Чрезвычайный целевой фонд Европейского союза для Африки. Кроме того, согласно ЕС, государства – члены ЕС и ассоциированные страны используют свои соответствующие финансовые инструменты, доступные для взаимодействия с африканскими партнерами, в соответствии с их правовой и финансовой базой для реализации этого Плана. Кроме того, Европейский инвестиционный банк в сотрудничестве с африканскими партнерами, Европейской Комиссией и другими финансовыми учреждениями могут предоставить финансирование для поддержки и восстановления условий для самоподдерживающегося экономического роста и развития человеческого капитала³⁴⁷. Все эти средства входят в Чрезвычайный трастовый фонд ЕС для Африки.

Итак, План действий ЕС–АС от 2015 г. был основан на рекомендациях Рабатского и Хартумского процессов на Саммите ЕС–АС 2015 г., финансируется за счет Чрезвычайного трастового фонда ЕС для Африки, а контроль за его выполнением осуществляют механизмы Рабатского и Хартумского процессов. Также в рамках реализации данного Плана действий была создана Совместная рабочая группа ЕС и Африканского союза по миграции и мобильности. Совместной рабочей группе было поручено выполнение обязательств, взятых из Плана действий, целью которого являлись устранение коренных причин миграции, улучшение взаимодействия в отношении миграционных потоков и усиление защиты мигрантов и беженцев.

Структура функционирования Плана действий ЕС–АС 2015 г. представлена на рис. 3.4.

eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/joint-valletta-action-plan-jvap_en (дата обращения: 14.02.2023).

³⁴⁷ Action Plan // European Commission. 2016. URL: https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf (дата обращения: 18.02.2023).

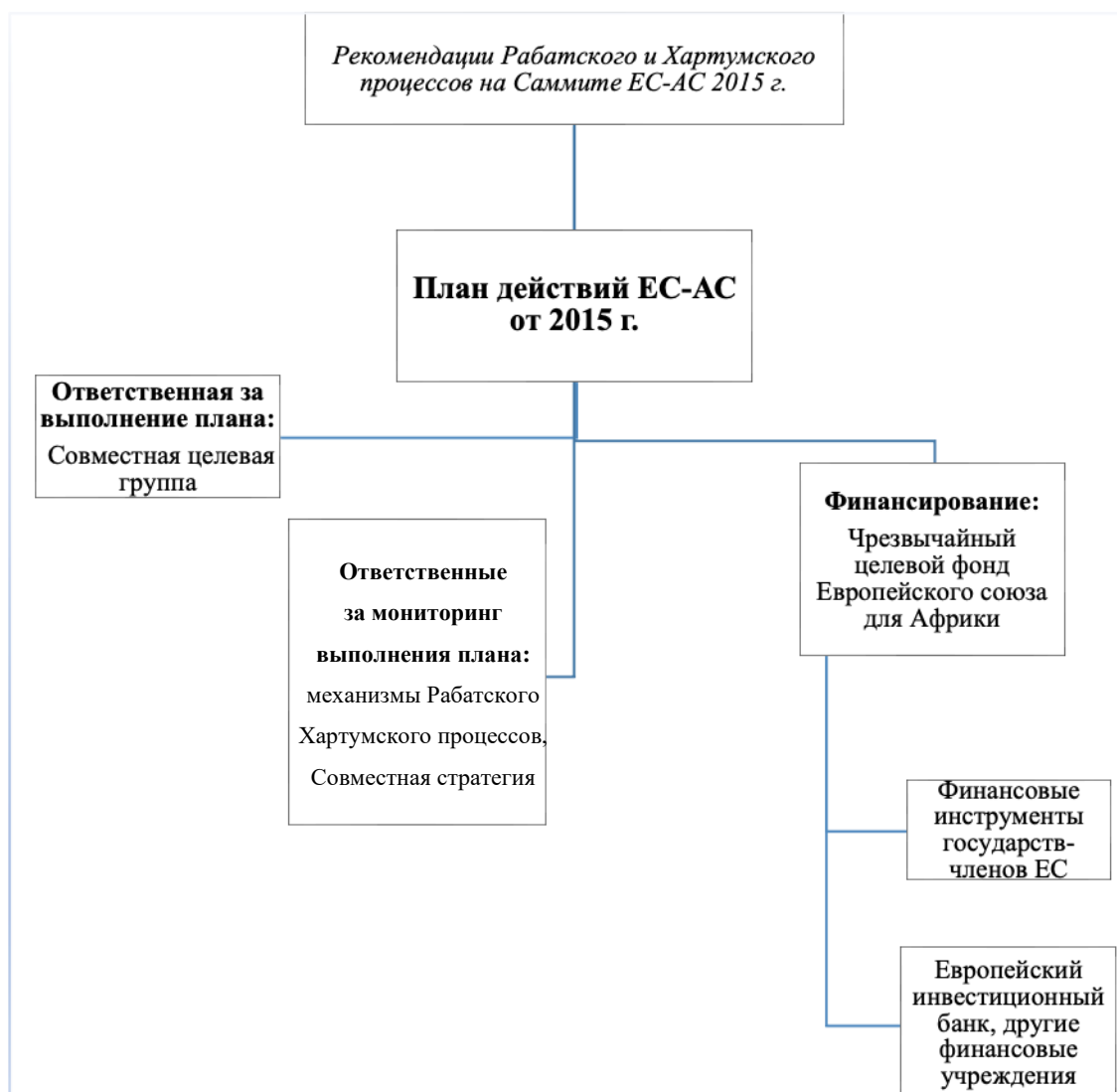


Рис. 3.4. Структура функционирования Плана действий ЕС–АС 2015 г.

Источник: составлено автором с использованием данных Valletta Summit Action Plan // European Commission. 2015. 17 p.

Возможно, наиболее значимой мерой после саммита было создание Чрезвычайного трастового фонда Европейского союза для Африки EU Emergency Trust Fund for Africa, который является механизмом финансирования. Он был создан в том же 2015 г. и направлен на устранение коренных причин миграции и нестабильности в Африке с помощью поддержки проектов и программ, способствующих стабильности, безопасности и устойчивости в странах и регионах, пострадавших от кризисов, особенно в Сахеле, на

Африканском Роге и в бассейне озера Чад³⁴⁸. Основное внимание Фонда было сосредоточено на создании рабочих мест и экономических возможностей, улучшении доступа к основным услугам и укреплении потенциала местных органов власти и организаций гражданского общества по реагированию на кризисы. Как уже было упомянуто выше, вместе с другими механизмами финансирования он способствовал реализации Совместного плана действий ЕС–АС от 2015 г. На рис. 3.5 показаны регионы Африки, где действует Чрезвычайный трастовый фонд Европейского союза для Африки.

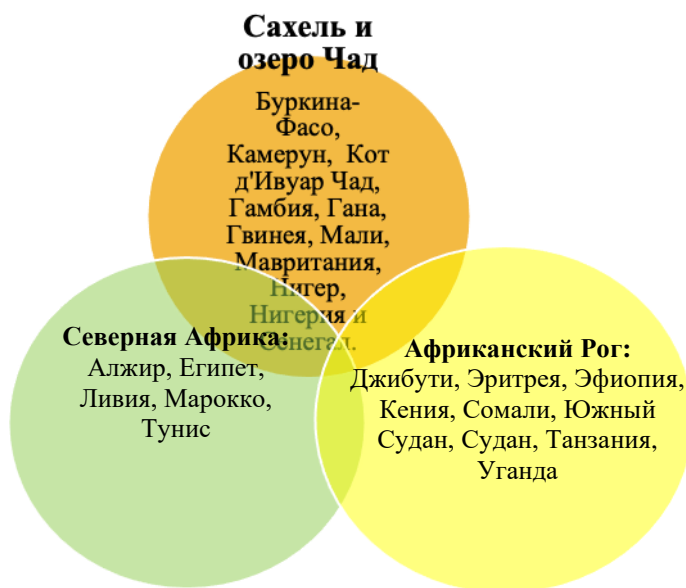


Рис. 3.5. Регионы действия Чрезвычайного трастового фонда ЕС для Африки

Источник: составлено автором с использованием данных: Annual Report EU Trust Fund for Africa // European Commission. 2017 URL: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/2017_annual_report_eutf_africa_final_en_compressed.pdf (дата обращения: 14.02.2023).

Финансовые средства из Целевого трастового фонда ЕС для Африки за период с 2016 по 2021 г. были разделены на три части: финансирование стран зон Сахеля и озера Чад, Северной Африки и Африканского Рога.

На рис. 3.6–3.8 показано использование средств за этот период.

³⁴⁸ Our Mission. EU Emergency Trust Fund for Africa. URL: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/index_en (дата обращения: 14.02.2023).

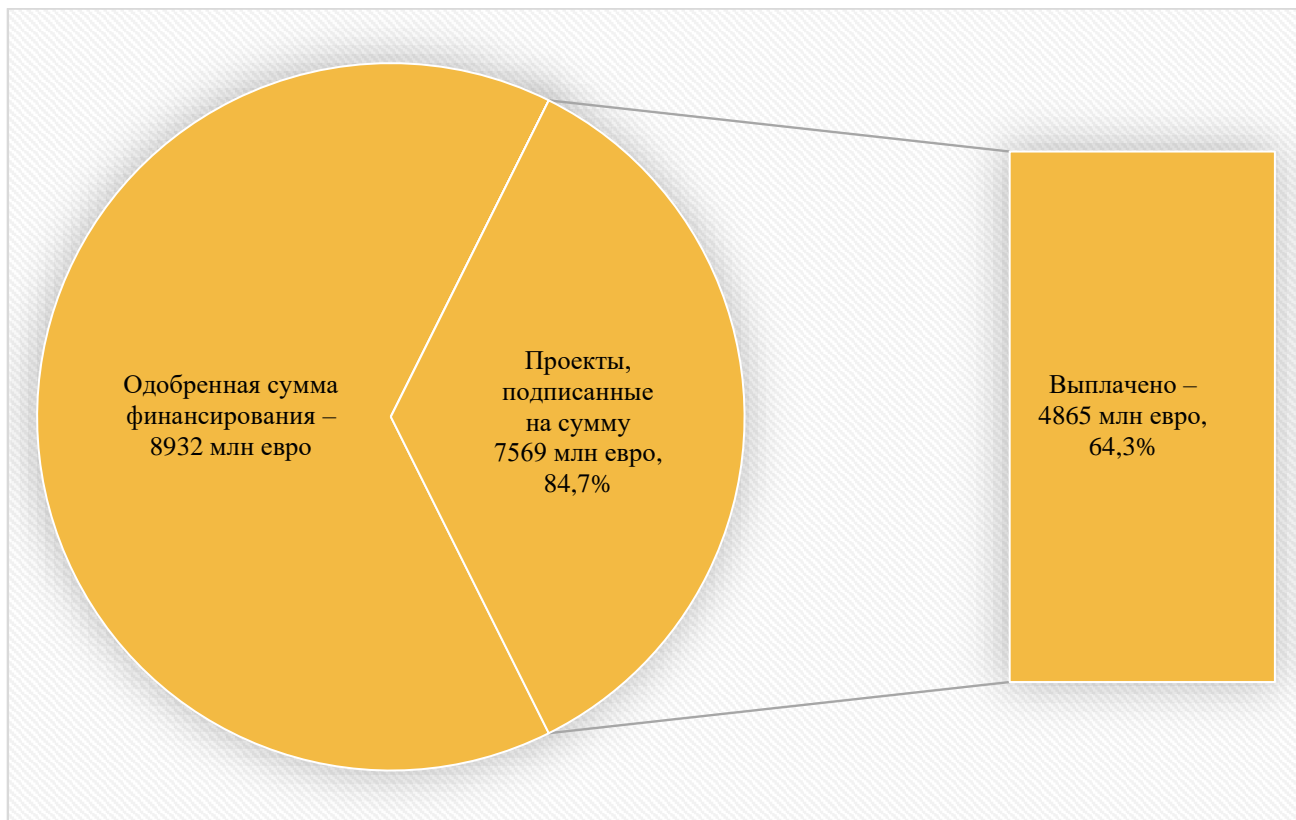


Рис. 3.6. Использование средств Трассового целевого фонда для Африки в зонах Сахеля и озера Чад в период с 2016 по 2021 г.

Источник: составлено автором с использованием данных 2016 Annual report EU Trust Fund for Africa. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/eutf_2016_annual_report_final_en.pdf (дата обращения: 18.02.2023)³⁴⁹.

³⁴⁹ Annual report EU Trust Fund for Africa // European Commission. 2017. URL: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/2017_annual_report_eutf_africa_final_en_compressed.pdf (дата обращения: 18.02.2023); Annual report EU Trust Fund for Africa // European Commission. 2018. URL: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/ar_2018_en_light_version.pdf (дата обращения: 18.02.2023); Annual report EU Trust Fund for Africa // European Commission. 2019. URL: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/eutf_2019_annual_report_english.pdf (дата обращения: 18.02.2023); Annual report EU Trust Fund for Africa // European Commission. 2020. URL: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/eutf-report_2020_eng_final.pdf (дата обращения: 18.02.2023); Annual report EU Trust Fund for Africa // European Commission. 2021. URL: <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/eutf-report-2021-eng-for-digital.pdf> (дата обращения: 18.02.2023).

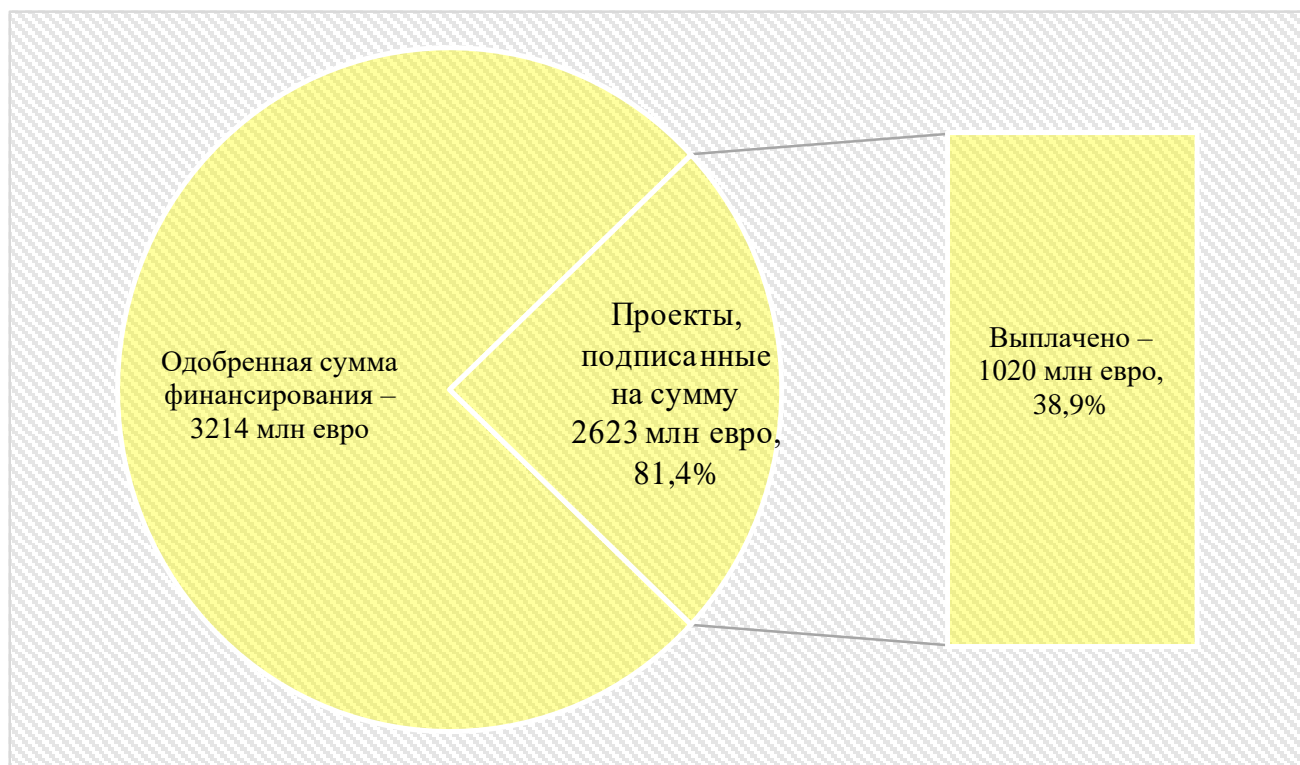


Рис. 3.7. Использование средств Тростового целевого фонда для Африки в странах Северной Африки в период с 2016 по 2021 г.

Источник: составлено автором с использованием данных: Annual report EU Trust Fund for Africa // European Commission³⁵⁰.

В зонах Сахеля и озера Чад было одобрено финансирование проектов на сумму 8932 млн евро. Из этой суммы были подписаны проекты на 7569 млн евро (84,7%), но лишь 4865 млн евро (64,3%) из них были выплачены (см. рис. 3.6). Стоит отметить, что из всех одобренных сумм на финансирование трех регионов это наилучший показатель использования финансовых средств Целевого тростового фонда ЕС для Африки.

³⁵⁰ Annual report EU Trust Fund for Africa // European Commission. 2017. URL: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/2017_annual_report_eutf_africa_final_en_compressed.pdf (дата обращения: 18.02.2023); Annual report EU Trust Fund for Africa // European Commission. 2018. URL: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/ar_2018_en_light_version.pdf (дата обращения: 18.02.2023); Annual report EU Trust Fund for Africa // European Commission. 2019. URL: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/eutf_2019_annual_report_english.pdf (дата обращения: 18.02.2023); Annual report EU Trust Fund for Africa // European Commission. 2020. URL: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/eutf-report_2020_eng_final.pdf (дата обращения: 18.02.2023); Annual report EU Trust Fund for Africa // European Commission. 2021. URL: <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/eutf-report-2021-eng-for-digital.pdf> (дата обращения: 18.02.2023).

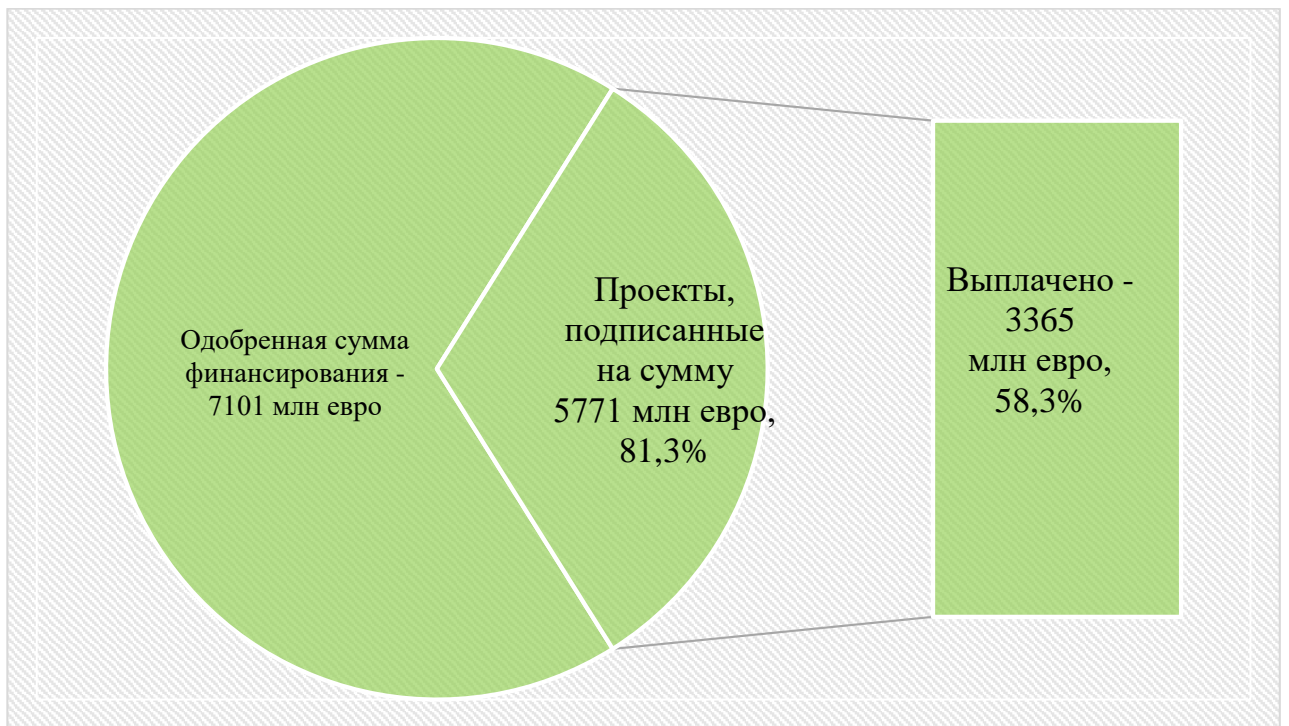


Рис. 3.8. Использование средств Тростового целевого фонда для Африки в странах Африканского Рога в период с 2016 по 2021 г.

Источник: составлено автором с использованием данных: Annual report EU Trust Fund for Africa // European Commission³⁵¹.

В зоне Северной Африки было одобрено финансирование проектов на сумму 3214 млн евро. Из этой суммы были подписаны проекты на 2623 млн евро (81,4%), но лишь 1020 млн евро (38,9%) из этой суммы были выплачены (см. рис. 3.7). Следует отметить, что это – самый низкий процент одобренных средств для финансирования и выплат проектов из всех трех рассматриваемых регионов.

Для стран Африканского Рога было одобрено финансирование проектов на сумму 7101 млн евро. Из этой суммы были подписаны проекты на 5771 млн евро (81,3%), но лишь 3365 млн евро (58,3%) из этой суммы были выплачены (см. рис.

³⁵¹ Annual report EU Trust Fund for Africa // European Commission. 2017. URL: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/2017_annual_report_eutf_africa_final_en_compressed.pdf (дата обращения: 18.02.2023); Annual report EU Trust Fund for Africa // European Commission. 2018. URL: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/ar_2018_en_light_version.pdf (дата обращения: 18.02.2023); Annual report EU Trust Fund for Africa // European Commission. 2019. URL: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/eutf_2019_annual_report_english.pdf (дата обращения: 18.02.2023); Annual report EU Trust Fund for Africa // European Commission. 2020. URL: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/eutf-report_2020_eng_final.pdf (дата обращения: 18.02.2023); Annual report EU Trust Fund for Africa // European Commission. 2021. URL: <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/eutf-report-2021-eng-for-digital.pdf> (дата обращения: 18.02.2023).

3.8). По сравнению с использованием средств Тростового целевого фонда ЕС в других двух регионах показатель финансирования стран Африканского Рога является средним.

Таким образом, по данным рис. 3.6–3.8 наблюдается общая тенденция низкого процента выплаты подписанных проектов, особенно в странах Северной Африки, напрямую сталкивающимися с мигрантами, которые проходят через них транзитом в страны ЕС.

Фонд также направлен на улучшение защиты мигрантов и беженцев и поддержку добровольного возвращения и реинтеграции мигрантов³⁵². В повестке, пожалуй, впервые были четко сформулированы идеи о пользе реинтеграции мигрантов. Необходимо отметить, что определение реинтеграции как цели международной активности было сформулировано как в Хартумском, так и в Рабатском процессе. Более того, эти программы в рамках Хартумского и Рабатского процессов продолжают финансироваться из Фонда ЕС для Африки. Фонд финансируется за счет взносов государств – членов ЕС и других доноров и управляется Европейской комиссией в партнерстве с Африканским союзом и другими региональными организациями.

Ключевыми областями финансирования проектов в 2016 г. являлись развитие/устранение коренных причин миграции; легальная миграция и мобильность; международная защита и убежище; предотвращение и борьба с нелегальной миграцией, незаконным ввозом мигрантов и торговлей людьми; возвращение, реадмиссия и реинтеграция мигрантов и др.

В табл. 3.2 показано общее количество выделяемых средств на реализацию проектов по ключевым областям в рамках проектов в вышеупомянутых трех регионах (зонах Сахеля и озера Чад, Африканского Рога и Северной Африки) за 2016 г.

³⁵² Zardo F. Planning the Future of the EU Trust Fund for Africa // Euromesco. 2021. URL: <https://www.euromesco.net/publication/planning-the-future-of-the-eu-trust-fund-for-africa> (дата обращения: 13.01.2023).

Общее количество выделяемых средств на реализацию проектов по ключевым областям в зонах Сахеля и озера Чад, Африканского Рога и Северной Африки за 2016 г.

| Приоритетные области | Сахель и озеро Чад | Африканский Рог | Северная Африка | Итого |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|------------------------|------------------------|--------------|
| 1. Развитие/устранение коренных причин миграции | 538 | 383 | 21 | 942 |
| 2. Легальная миграция и мобильность | 56 | 7 | 6 | 69 |
| 3. Международная защита и убежище | 121 | 88 | 24 | 233 |
| 4. Предотвращение и борьба с нелегальной миграцией, незаконным ввозом мигрантов и торговлей людьми | 135 | 35 | – | 170 |
| 5. Возвращение, реадмиссия и реинтеграция мигрантов | 55 | 93 | 15 | 163 |
| 6. Другие | 13 | – | – | 13 |
| Общее количество выделяемых средств за период 2016–2021 г. | 918 | 606 | 66 | 1590* |

Примечание: * – округленная цифра.

Источник: составлено автором с использованием данных: Annual report EU Trust Fund for Africa // European Commission. 2016. URL: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/eutf_2016_annual_report_final_en.pdf (дата обращения: 18.02.2023).

Стоит отметить, что с 2017 по 2020 г. приоритетные области проектов были немного переформулированы. Итак, в этот период наибольшее внимание уделялось экономическим возможностям и трудоустройству мигрантов, повышению устойчивости сообществ, улучшению управления миграцией, улучшению управления и предотвращению конфликтов и др.

На рис. 3.9 показано общее количество выделяемых средств на реализацию проектов по ключевым областям в рамках вышеупомянутых трех регионов за 2017–2020 гг. Переве место по количеству выделяемых средств на реализацию проектов занимает зона Сахеля и озера Чад, затем – зоны Африканского Рога и Северной Африки. Наибольшее количество средств для улучшения управления миграцией, расширения экономических возможностей и трудоустройства мигрантов было выделено зоне Сахеля и озера Чад, в то время как для повышения устойчивости сообществ наибольшее количество было выделено зоне Африканского Рога.

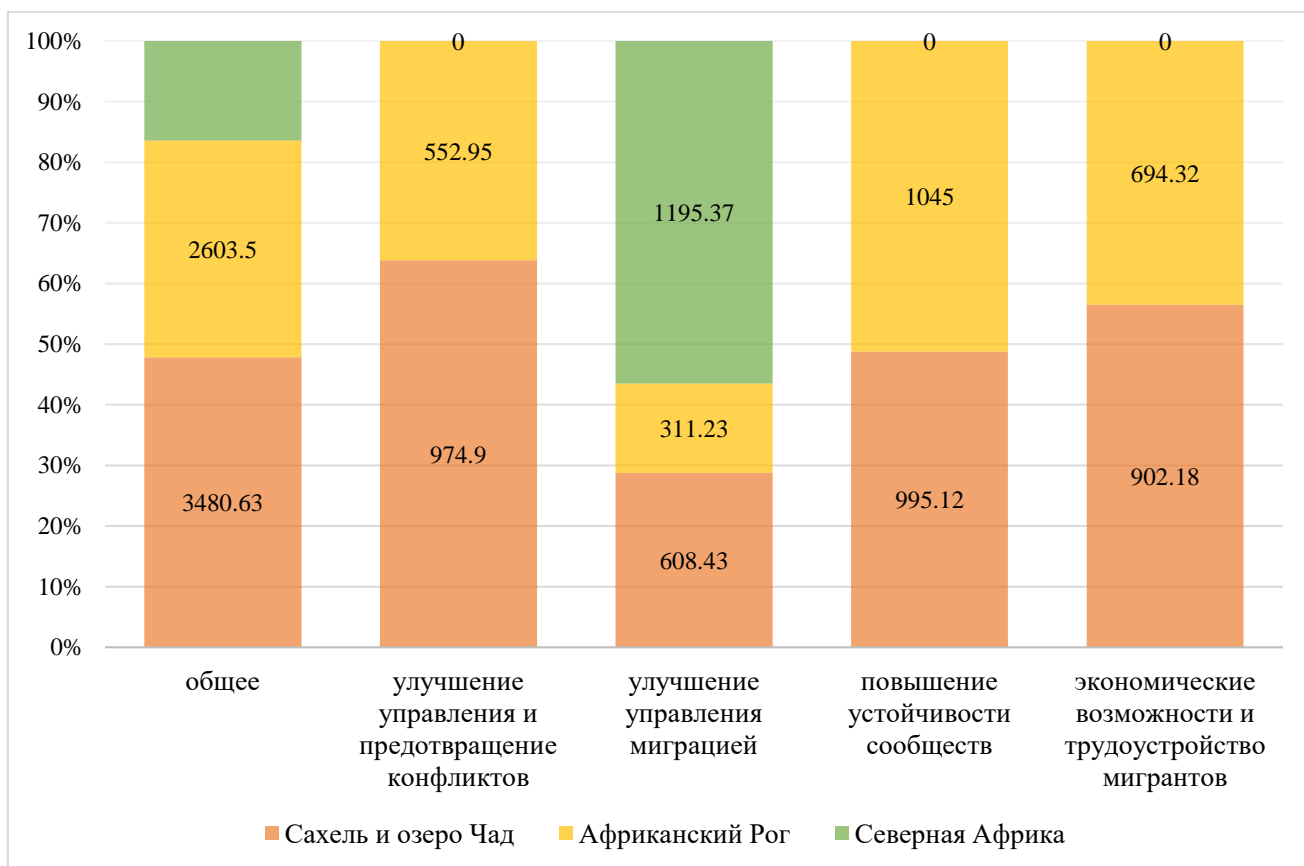


Рис. 3.9. Общее количество выделяемых средств на реализацию проектов по ключевым областям в зонах Сахеля и озера Чад, Африканского Рога и Северной Африки за 2017–2020 гг.

Источник: составлено автором с использованием данных: Annual report EU Trust Fund for Africa // European Commission³⁵³.

Отдельно стоит упомянуть, что страны Северной Африки получили средства только для улучшения управления миграцией. Кроме того, они получили самое большое количество финансирования по этому показателю среди всех регионов.

В дополнение к вышеизложенному добавим, что на саммите в Валлетте был также подписан ряд соглашений и деклараций, в том числе Совместная декларация о миграции и мобильности³⁵⁴. Реализация соглашений и деклараций,

³⁵³ Annual report EU Trust Fund for Africa // European Commission. 2017. URL: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/2017_annual_report_eutf_africa_final_en_compressed.pdf (дата обращения: 18.02.2023); Annual report EU Trust Fund for Africa // European Commission. 2018. URL: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/ar_2018_en_light_version.pdf (дата обращения: 18.02.2023); Annual report EU Trust Fund for Africa // European Commission. 2019. URL: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/eutf_2019_annual_report_english.pdf (дата обращения: 18.02.2023); Annual report EU Trust Fund for Africa // European Commission. 2020. URL: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/eutf-report_2020_eng_final.pdf (дата обращения: 18.02.2023).

³⁵⁴ Action Plan // European Commission. 2016. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/>

сделанных на саммите в Валлетте в 2015 г., была постепенным процессом. Результаты тоже были разными. Миграционный кризис в Средиземноморье продолжает оставаться серьезной проблемой для ЕС, а реализация мер, согласованных на саммите в Валлетте, сдерживается рядом факторов, включая политические разногласия, нехватку ресурсов, а также продолжающийся конфликт и нестабильность в странах происхождения и транзита.

При финансировании Чрезвычайного трастового фонда ЕС для Африки в 2016 г. была запущена Совместная инициатива ЕС–МОМ по защите и реинтеграции мигрантов, которая является первой комплексной программой по спасению жизней, защите и оказанию помощи мигрантам на основных маршрутах миграции в Африке³⁵⁵. Программа позволяет мигрантам, решившим вернуться в свои страны происхождения, сделать это безопасно при полном соблюдении международных стандартов в области прав человека и, в частности, принципа невыдворения. В тесном сотрудничестве с государственными и негосударственными партнерами она оказывает помощь возвращающимся мигрантам, чтобы помочь им начать новую жизнь в странах происхождения посредством комплексного подхода к реинтеграции. Реинтеграция подразумевает поддержку как мигрантов, так и их общин, и способствует предотвращению нелегальной миграции.

Совместная инициатива ЕС–МОМ охватывает и тесно сотрудничает с 26 африканскими странами зон Сахеля и озера Чад, Африканского Рога и Северной Африки. В зоне Африканского Рога программа координируется из Найроби и в основном охватывает 4 приоритетные страны: Джибути, Эфиопию, Сомали и Судан³⁵⁶. Согласно МОМ, в рамках этой инициативы по состоянию на 2021 г. 7900 мигрантов получили поддержку в возвращении на Африканский Рог. За тот же период более 13 000 репатриантов начали процесс реинтеграции, чтобы

21839/action_plan_en.pdf (дата обращения: 18.02.2023).

³⁵⁵ EU–IOM Joint Initiative for Migrant Protection and Reintegration in Africa. URL: <https://eastandhornofafrica.iom.int/eu-iom-joint-initiative-migrant-protection-and-reintegration> (дата обращения: 24.02.2023).

³⁵⁶ The EU–IOM joint initiative for migrant protection and reintegration in the Horn of Africa. URL: <https://eastandhornofafrica.iom.int/eu-iom-joint-initiative-migrant-protection-and-reintegration-horn-africa> (дата обращения: 24.02.2023).

восстановить свою жизнь в Эфиопии, Сомали и Судане, а также в других странах региона³⁵⁷. На континентальном уровне инициатива ЕС и Африканского союза по мобильности сосредоточена на нескольких ключевых областях взаимодействия для достижения своих целей, включающих:

– регулярные диалоги на высоком уровне: ЕС и АС установили регулярный и структурированный диалог по вопросам миграции и мобильности, который проходит на самом высоком политическом уровне;

– взаимодействие в области управления миграцией: ЕС и АС расширили свое взаимодействие в области управления миграцией и разработки миграционной политики, включая разработку совместных планов действий и обмен передовым опытом;

– поддержку проектов, связанных с миграцией: ЕС предоставил финансовую поддержку проектам, связанным с миграцией в Африке, в том числе проектам, направленным на улучшение защиты прав мигрантов и устранение коренных причин нелегальной миграции. Примерами могут служить «Диалог ЕС–Африка о миграционной мобильности» и «Диалог о миграции и мобильности между континентами и между АС и ЕС» (C2CMMD), которые представляют собой политическую платформу для обсуждения между Европейским союзом и Африканским союзом вопросов, связанных с миграцией и мобильностью³⁵⁸. Диалоги были начаты в рамках Совместной инициативы ЕС и Африки по мобильности и миграции в ноябре 2018 г. Их основными целями были содействие регулярному и структурированному диалогу между ЕС и АС, расширение взаимодействия по вопросам миграции и мобильности, поддержка разработки взаимовыгодной политики в области миграции и мобильности. Диалог охватывает широкий круг тем, включая легальную миграцию и защиту прав мигрантов, нелегальную миграцию и торговлю людьми, а также взаимодействие с диаспорой. Итоги диалога направлены на повышение

³⁵⁷ Ibid.

³⁵⁸ The European Union and the African Union – Migration and Mobility. Delegation of the European Union to the African Union. URL: https://www.eeas.europa.eu/african-union/european-union-and-african-union-migration-and-mobility_en?s=43 (дата обращения: 24.02.2023).

мобильности между ЕС и странами Африки на безопасной, упорядоченной и регулярной основе, а также на устранение коренных причин нелегальной миграции и вынужденного перемещения³⁵⁹, а также на наращивание потенциала: ЕС и АС приняли участие в усилиях по наращиванию потенциала, направленных на укрепление институционального и технического потенциалов африканских стран в области управления миграцией.

Другим примером взаимодействия ЕС и Африки является Фонд ЕС–Африка по предоставлению убежища и интеграции, который был создан в рамках внутренней и внешней миграционной политики ЕС на период 2020–2027 гг.³⁶⁰. Фонд ЕС–Африка по предоставлению убежища и интеграции является механизмом финансирования, созданный для поддержки реализации политики ЕС в области предоставления убежища и миграции, а также для улучшения положения лиц, ищущих убежища, беженцев и мигрантов в ЕС и Африке. Основными целями фонда являются усиление защиты беженцев и лиц, ищущих убежища, поддержка их интеграции в принимающие сообщества, а также укрепление потенциала стран ЕС и Африки по комплексному и устойчивому управлению миграционными потоками.

Фонд также оказывает финансовую поддержку широкому кругу мероприятий, включая языковые курсы, программы профессионального обучения и помощь с жильем³⁶¹.

Из последних инициатив по сотрудничеству стоит выделить Совместное видение ЕС и Африки на период до 2030 г., являющееся стратегическим документом, в котором излагаются общие стремления и цели Европейского союза и Африканского союза в отношении развития их отношений. Совместное видение было принято в ноябре 2020 г. и устанавливает рамки взаимодействия между двумя регионами на следующее десятилетие с упором на содействие

³⁵⁹ The European Union and the African Union – Migration and Mobility. Delegation of the European Union to the African Union. URL: https://www.eeas.europa.eu/african-union/european-union-and-african-union-migration-and-mobility_en?s=43 (дата обращения: 24.02.2023).

³⁶⁰ Asylum, Migration and Integration Fund (2021–2027) // European Commission. URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/funding/asylum-migration-and-integration-funds/asylum-migration-and-integration-fund-2021-2027_en (дата обращения: 24.02.2023).

³⁶¹ Ibid.

устойчивому развитию, демократическому управлению, миру и безопасности и правам человека. Совместное видение направлено на укрепление партнерства между ЕС и Африкой и укрепление их взаимодействия по ряду вопросов, включая миграцию и мобильность, торговлю, инвестиции и культурный обмен³⁶². Ожидается также, что Совместное видение внесет вклад в реализацию Целей устойчивого развития Организации Объединенных Наций (ЦУР) и Повестки дня Африканского союза на период до 2063 г.

Однако многое еще предстоит сделать для достижения всех целей взаимодействия ЕС–АС в области миграции. Некоторые из проблем включают в себя:

– устранение коренных причин нелегальной миграции. Несмотря на усилия по устранению коренных причин нелегальной миграции, включая нищету, конфликты и нарушения прав человека, необходимо сделать гораздо больше, так как эти проблемы до сих пор остаются неразрешенными. Возможно, надо запустить большее количество проектов не только в зоне Сахеля и Озера Чад, но и в зонах Северной Африки и Африканского Рога;

– расширение легальной миграции. Несмотря на усилия по расширению легальной миграции между ЕС и Африкой, число нелегальных мигрантов остается высоким, поэтому необходимо приложить больше усилий, чтобы люди могли безопасно, законно и с соблюдением своих прав передвигаться³⁶³.

Программы ЕС–Африка на континентальном и региональном уровнях по миграции, возвращению, реадмиссии и устранению коренных причин миграции взаимосвязаны и дополняют друг друга в достижении комплексного и скоординированного подхода к миграции и мобильности между двумя регионами. Различные программы предназначены для решения различных аспектов миграции и мобильности с упором на содействие упорядоченной, безопасной и легальной миграции, а также на устранение нелегальной миграции

³⁶² 6th European Union – African Union Summit: A Joint Vision for 2030 // European Commission. 2022. URL: https://www.consilium.europa.eu/media/54412/final_declaration-en.pdf (дата обращения: 24.02.2023).

³⁶³ European Union – African Union summit, 17–18 February 2022 // European Council, Council of the European Union. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2022/02/17-18> (дата обращения: 24.02.2023).

и коренных причин миграции.

Например, Чрезвычайный целевой (трастовый) фонд ЕС для Африки направлен на устранение коренных причин нелегальной миграции и вынужденного перемещения, а Совместная визовая схема ЕС–Африка и Африканская континентальная зона свободной торговли направлены на содействие путешествий и торговли, а также легальной миграции и мобильности между двумя регионами. Партнерство ЕС–Африка в области миграции и мобильности направлено на укрепление взаимодействия и диалога между двумя регионами по вопросам миграции и мобильности, а Совместный план действий ЕС–Африка в области миграции и мобильности направлен на содействие реализации эффективной политики миграции и мобильности.

Кроме того, Соглашения о реадмиссии между ЕС и Африкой направлены на обеспечение упорядоченного и эффективного возвращения незаконных мигрантов, а Сеть по реинтеграции ЕС–Африка оказывает поддержку реинтеграции вернувшихся мигрантов в общины их происхождения.

Эффективность программ ЕС–Африка по миграции, возвращению, реадмиссии и устранению коренных причин миграции может оцениваться по-разному и зависит от различных факторов, таких как реализация программ, политический и экономический контекст и уровень взаимодействия и координации между Европейским союзом и Африканским союзом.

В целом эти программы добились прогресса в развитии взаимодействия и координации между двумя регионами по вопросам миграции и мобильности, расширения возможностей для легальной миграции и мобильности, а также в решении проблем нелегальной миграции и коренных причин миграции. Тем не менее еще существуют проблемы, требующие решения, такие как обеспечение защиты прав мигрантов, улучшение управления миграцией и мобильностью, а также устранение коренных причин нелегальной миграции и вынужденного перемещения.

Таким образом, нами было рассмотрено, как экстернализация миграционной политики ЕС развивалась в отношении стран континента с 2005

г., когда был принят «Глобальный подход ЕС к миграции». Политика экстернализации усиливалась, особенно на фоне миграционного кризиса 2015 г. «Глобальный подход ЕС к миграции» предусматривал приоритетные действия, направленные на Африку в формате ограничения нелегальной миграции, содействия легальной миграции и мобильности и усиления «синергии» между миграцией и помощью развитию. Для этого были использованы такие инструменты, как Чрезвычайный Целевой фонд для Африки, Хартумский процесс, Рабатский процесс и другие различные планы действий.

3.2. Механизмы и форматы взаимодействия ЕС с отдельными странами Ближнего Востока по вопросам реадмиссии и возвращения мигрантов

Помимо стран Африки, приоритетными странами в экстернализации миграционной политики ЕС являются и страны Ближнего Востока. Рассмотрим экстернализацию в миграционной политике ЕС на примере программ ЕС, направленных не только на интеграцию сирийских беженцев в странах транзита (Турция, Иордания, Ливан, Ирак), но и на их реинтеграцию в самой Сирии.

Взаимодействие ЕС с определенными странами Ближнего Востока по вопросам миграции многогранно. Взаимодействие ЕС со странами Ближнего Востока определяется многосторонним Евро-средиземноморским партнерством 2008 г. (Euro-Mediterranean Partnership), которое институционализирует взаимодействие в области торговли, управления, миграции и безопасности. В то же время ЕС опирается на Европейскую политику соседства 2004 г. на двустороннее взаимодействие как на ключевой вектор регионального управления, особенно в том, что касается переговоров по обязательствам, предусматриваемым в соглашениях со странами-партнерами. В основе таких «региональных инициатив» лежит миграционная политика³⁶⁴. ЕС привлекает

³⁶⁴ *Fakhoury T.* The external dimension of EU migration policy as region-building? Refugee cooperation as contentious politics // *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 2022. № 48 (12). P. 2908–2926.

правительства стран к совместному управлению миграцией путем финансирования интеграции беженцев в этих странах, либерализации визового режима в обмен на предотвращение нелегальных миграционных потоков в страны ЕС.

Как уже было упомянуто, одной из важных инициатив является подписанное в 2016 г. Заявления ЕС и Турции (EU–Turkey Statement), которое направлено на улучшение управления миграционными потоками между ЕС и Турцией, улучшение условий жизни сирийских беженцев в Турции и создание основ для возвращения незаконных мигрантов в Турцию из ЕС.

В 2016 г. было принято Иорданское соглашение. Согласно отчету УВКБ ООН за июль 2022 г., Иордания, страна со второй по величине долей беженцев на душу населения в мире, входит в число стран, наиболее пострадавших от сирийского кризиса. С начала сирийского кризиса в 2011 г. Иордания приняла более 1,2 млн сирийских беженцев³⁶⁵, из которых официально зарегистрированы только около 675 000³⁶⁶. Будучи небольшой страной с ограниченными ресурсами (по сравнению с другими странами, такими как Саудовская Аравия), Иордания постоянно заявляла об острой необходимости справедливого распределения ответственности по отношению к размещению сирийских беженцев. В этом контексте международное сообщество пыталось удовлетворить потребности беженцев и предоставить принимающим странам дополнительную помощь и ресурсы для их защиты³⁶⁷.

Следуя тому же обоснованию Глобального договора о беженцах (The Global Compact on Refugees), принятого в декабре 2018 г. Генеральной Ассамблеей ООН, чтобы «ввести в действие принципы распределения бремени и ответственности для более эффективной помощи, защиты и поиска решений

³⁶⁵ *Khawaldah H., Alzboun N. Socio-economic and environmental impacts of Syrian Refugees in Jordan: A Jordanians' perspective // Heliyon. 2022. № 8 (8). P. 7.*

³⁶⁶ *Durable solutions required for Syrian refugees in Jordan as Za'atari camp turns 10 // UNHCR. 2022. URL: <https://www.unhcr.org/news/briefing/2022/7/62e39a464/durable-solutions-required-syrian-refugees-jordan-zaatari-camp-turns-10.html> (дата обращения: 18.01.2023).*

³⁶⁷ *Jordan needs international help over refugee crisis: King Abdullah // Reuters. 2016. URL: <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-jordan-idUSKCN0VB0WI> (дата обращения: 18.01.2023).*

для беженцев и поддержки принимающих стран и сообщества»³⁶⁸, Иордания выразила заинтересованность в разработке международных инструментов распределения бремени путем увязывания гуманитарных потребностей и потребностей в области развития в решении кризиса сирийских беженцев, что и выразилось заключением о соглашении, основанном на укреплении взаимодействия Иордании, в том числе со странами ЕС. Эта инициатива была создана в рамках Лондонской конференции 2016 г. и обозначила партнерство с Великобританией, Германией, Кувейтом, Норвегией и ООН³⁶⁹. В рамках этого соглашения ЕС и Иордания совместно работают над устранением последствий сирийского конфликта и преодолением кризиса сирийских беженцев³⁷⁰.

В обмен на миллиарды долларов в виде грантов и займов, а также преференциальные торговые соглашения с Европейским союзом, новая схема торговых льгот со сторон ЕС должна применяться к 52 группам товаров из Иордании в течение 10 лет. Эта схема широкого спектра производимой продукции доступна производителям в 18 промышленных районах и зонах развития, в которых занят минимальный процент сирийских беженцев (15% в 2016 г. и около 25% спустя 3 года, т.е. в 2019 г.)³⁷¹. В свою очередь, Иордания взяла на себя обязательство улучшить доступ к образованию и легальному трудоустройству для сирийских беженцев, размещенных в стране³⁷². Помимо поддержки принимающего сообщества Иорданское Соглашение было также направлено на то, чтобы уменьшить независимость сирийских беженцев от финансовой поддержки Иорданского государства и международных организаций. Это было предложено осуществить с помощью предоставления

³⁶⁸ Global Compact on Refugees // UN. 2018. URL: <https://www.unhcr.org/5c658aed4.pdf> (дата обращения: 18.01.2023).

³⁶⁹ Barbelet V., Hagen-Zanker J., Mansour-Ille D. The Jordan Compact Lessons learnt and implications for future refugee compacts. London: Overseas Development Institute, 2018. P. 8.

³⁷⁰ Jordan. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR). URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/jordan_en#syrian-refugee-crisis (дата обращения: 18.01.2023).

³⁷¹ EU–Jordan: towards a stronger partnership // European Commission. 2016. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_2570 (дата обращения: 18.01.2023).

³⁷² Barbelet V., Hagen-Zanker J., Mansour-Ille D. The Jordan Compact Lessons learnt and implications for future refugee compacts. London: Overseas Development Institute, 2018. P. 8.

сирийским беженцам возможности легальной работы и доступа к государственному образованию, что, по мнению подписавших соглашение сторон, должно было повысить уровень самообеспеченности сирийских беженцев.

До принятия Иорданского соглашения сирийские беженцы должны были обращаться за разрешениями на работу, как и трудовые мигранты. Высокие административные расходы и сборы пошлин, включая оплату формирования официальной документации, которой у беженцев часто не было, означали, что ежегодно сирийские беженцы получали около 3000 разрешений³⁷³. Это создавало долгое ожидание у тысяч сирийских беженцев, которые хотели бы также получить доступ к легальному трудоустройству.

В этой связи целью Иорданского соглашения было обеспечение выдачи Иорданией не менее 200 000 разрешений на работу для сирийских беженцев в отдельных секторах. Поддержка беженцев была продемонстрирована обязательством выпускать бесплатные разрешения на работу сирийским беженцам, предоставляя им законное право на трудоустройство, а также изменением правовой базы, разрешив сирийцам заниматься надомным бизнесом.

Согласно отчету УВКБ ООН по делам беженцев, с 2016 г. по конец 2020 г. сирийцам было выдано более 215 000 разрешений на работу³⁷⁴. Также, согласно данному отчету, влияние COVID-19 на рынок труда вызывало опасения за будущее трудового рынка, поскольку большинство беженцев работают в неформальной экономике, а именно – без надлежащего доступа к социальной защите, несмотря на наличие разрешений на работу. Кроме того, женщины получили лишь 6% от всех выданных разрешений на работу. Возможно, это отражает разную степень потребности в мужском и женском труде в экономике

³⁷³ *Kelberer V., Sullivan D.* Challenges and Successes of Jordan's Work Permit Program for Syrian Refugees After One Year // Atlantic Council. 2017. URL: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/syriasource/challenges-and-successes-of-jordan-s-work-permit-program-for-syrian-refugees-after-one-year> (дата обращения: 18.01.2023).

³⁷⁴ Global Compact on Refugees Indicator Report // UNHCR. 2021. URL: https://www.unhcr.org/global-compact-refugees-indicator-report/wp-content/uploads/sites/143/2021/11/2021_GCR-Indicator-Report_spread_web.pdf (дата обращения: 17.01.2023).

Иордании. Однако можно предположить, что значительное число женщин работают, но не имеют никакого доступа к социальной защите, так как они работают нелегально.

В 2021 г. приблизительно 83% сирийских беженцев проживают в городских районах и могут свободно передвигаться по стране при наличии соответствующих документов со стороны правительства или УВКБ ООН. Остальные 17%, проживающие в лагерях, официально обязаны получить разрешение от иорданского правительства на выезд из лагеря, в том числе для работы³⁷⁵. Запрет выезда из лагерей связан с тем, что сирийские беженцы не смогли выполнить строгие условия Иордании для их регистрации в качестве лиц, ищущих убежище за пределами лагерей. Сирийцы, остановленные полицией, которые не могли доказать, что они покинули лагерь на законных основаниях, подлежали аресту, принудительному возвращению в лагерь беженцев или депортации в Сирию, несмотря на то что в 2018 г. иорданским правительством было принято решение урегулировать статус сирийских беженцев за пределами лагерей³⁷⁶. Однако, как показывают имеющиеся данные, по сей день существует определенный процент сирийских беженцев, которым запрещено покидать лагерь без разрешения.

Несмотря на значительный прогресс, особенно в сфере трудоустройства, констатируется, что «критически важные сектора и самозанятость остаются закрытыми для беженцев»³⁷⁷. Финансовая поддержка увеличила охват школьного образования, но большое количество детей по-прежнему не посещают школу из-за финансовых барьеров³⁷⁸.

Важно также отметить, что многие сирийцы, которые занимались предпринимательской деятельностью в Сирии, теперь, будучи беженцами в

³⁷⁵ Ibid.

³⁷⁶ Jordan: Step Forward, Step Back for Urban Refugees // Human Rights Watch. 2018. URL: <https://www.hrw.org/news/2018/03/25/jordan-step-forward-step-back-urban-refugees> (дата обращения: 17.01.2023).

³⁷⁷ Barbelet V., Hagen-Zanker J., Mansour-Ille D. The Jordan Compact Lessons learnt and implications for future refugee compacts. London: Overseas Development Institute, 2018. P. 8.

³⁷⁸ Ibid.

Иордании, потеряли свой бизнес, свои сети поставщиков и клиентов. У новых сирийских предпринимателей в Иордании также нет местных связей. Кроме того, сирийские предприниматели, скорее всего, не знают, как управлять фирмой в Иордании. В этой связи международная организация помощи (International Aid Organization) Финляндии Finn Church Aid (FCA) вместе с финской некоммерческой организацией Startup Refugees организовали краткосрочные дистанционные курсы по предпринимательству в области ИКТ для сирийских беженцев с высоким уровнем образования, живущих в крупнейшем в мире лагере для беженцев «Заатари» в Иордании³⁷⁹. Курсы были направлены на создание возможности открытия цифрового бизнеса сирийскими беженцами в Иордании, который позволил бы им не создавать нагрузку на трудовой рынок Иордании. Кроме того, для стран ЕС чрезвычайно важно участвовать в программах интеграции сирийских беженцев в принимающих сообществах, таких как Иордания, поскольку это создает возможность сократить приток беженцев в ЕС.

Еще одна страна на Ближнем Востоке – Ливан – также серьезно пострадала от сирийского кризиса. УВКБ ООН зарегистрировало в период с 2015 по 2022 г. более 800 000 беженцев из Сирии, прибывавших каждый год³⁸⁰, что является самым большим числом беженцев на душу населения в мире.

В рамках взаимодействия ЕС с Ливаном по вопросам предотвращения нелегальной миграции и интеграции беженцев стоит выделить три Плана действий, принятых на встречах Совета ассоциации ЕС–Ливан. План действий на 2007–2011 гг. предусматривал диалог по общим вопросам миграции, включая убежище, мобильность, нелегальную миграцию, возвращение и визы. План действий на 2013–2015 гг. предусматривал такие приоритетные задачи, как защита уязвимых групп населения (в частности, палестинцев). А План действий

³⁷⁹ Remote working opens up new job opportunities for refugees – FCA to collaborate with Startup Refugees in Zaatari camp // Finn Church Aid. 2021. URL: <https://www.kirkonulkomaanapu.fi/en/latest-news/news/remote-working-opens-up-new-job-opportunities-for-refugees-fca-to-collaborate-with-startup-refugees-in-zaatari-camp> (дата обращения: 03.03.2023).

³⁸⁰ Syria Regional Refugee Response // Operational Data Portal UNHCR. 2022. URL: <https://data.unhcr.org/en/situations/syria/location/71> (дата обращения: 19.01.2023).

на 2016–2020 гг. состоял из двух разделов: «Приоритеты партнерства между ЕС и Ливаном» («The EU–Lebanon Partnership Priorities») и «Соглашение ЕС–Ливан» («The EU–Lebanon Compact»)³⁸¹.

Итак, в 2016 г. в рамках Совета ассоциации ЕС–Ливан был принят документ «Приоритеты партнерства ЕС–Ливан», в котором основное внимание уделялось недавним вызовам. В приложении к данному документу было прикреплено «Соглашение ЕС с Ливаном» («The EU–Lebanon Compact»). Соглашение отражает тогдашнюю ситуацию в Ливане, указывая на нужды сирийских беженцев. Текст Приложения носит характер взаимного соглашения между ЕС и Ливаном, в котором Ливан обязуется «продолжать поиск, в соответствии с ливанскими законами, путей упрощения правил, регулирующих пребывание сирийских беженцев, включая периодическое освобождение от платы за проживание и упрощение документального оформления и требования, такие как “обязательство не работать”, с целью облегчить их законный доступ к рынку труда в секторах, где они не находятся в прямой конкуренции с ливанскими гражданами, таких как сельское хозяйство, строительство и другие трудоемкие отрасли»³⁸². ЕС, со своей стороны, пообещал предоставить финансовую помощь для различных целей, перечисленных в Соглашении. В связи с тем, что у сирийских беженцев ограниченный доступ к рынку труда в Ливане, для ЕС было важно продемонстрировать его государствам-членам, что пытается решить интеграционные проблемы сирийских беженцев в Ливане, тем самым способствуя сохранению большинства сирийских беженцев в этой стране.

Кроме того, в рамках взаимодействия между ЕС и Ливаном по вопросам сирийских беженцев в этой стране была предложена идея создать 300 000–350 000 новых рабочих мест в Ливане, из которых 60% должны были быть предоставлены сирийским беженцам. Рабочие места должны были быть созданы

³⁸¹ Forster R., Knudsen A.J. National and international migration policy in Lebanon EFFEXT background paper. Bergen: CHR Michelsen Institute, 2022. P. 37.

³⁸² Decision № 1/2016 of the EU-Lebanon Association Council agreeing on EU-Lebanon Partnership Priorities // EU–Lebanon Association Council. 2016. URL: <https://euroalert.net/oj/59709/decision-no-1-2016-of-the-eu-lebanon-association-council-of-11-november-2016-agreeing-on-eu-lebanon-partnership-priorities-2016-2368> (дата обращения: 03.03.2023).

за счет проектов, основанных на инвестициях в муниципалитеты (например, «Программа субсидируемой временной занятости»; программы (в сотрудничестве с ЕС и Всемирным банком) для обеспечения упрощенного доступа к международным рынкам и инвестиций в неотложные потребности в инфраструктуре на национальном уровне; меры по восстановлению лагеря «Нахр-эль-Баред»; расширение и усовершенствование тюрем и др.). Однако был достигнут низкий уровень консенсуса, в частности, в отношении идеи предоставления более половины вновь созданных рабочих мест сирийцам в связи с высоким уровнем безработицы в Ливане³⁸³.

Несмотря на то что присутствие беженцев рассматривается как уникальная возможность для развития Ливана, подход ЕС к сдерживанию беженцев, основанный на устойчивости, не в состоянии предотвратить продолжающуюся нестабильность и безработицу в Ливане, усилившиеся после финансового подавления 2019 г., волны «таура» и взрывов в Бейруте в 2020 г.³⁸⁴.

Соглашения, которые международные организации и ЕС заключали с Турцией, Иорданией и Ливаном, направлены на улучшение положения беженцев в этих странах. Однако очень важной частью политики экстернализации являются программы репатриации и реинтеграции. Для этого необходимо инвестировать не только в ближайшие страны, но и в самой Сирии. С этой целью в 2014 г. был создан Региональный трастовый фонд для Сирии³⁸⁵, который обеспечивает ответ ЕС на кризис, объединив финансирование из различных финансовых инструментов ЕС и вклады 21 государства – члена ЕС, Турции и Великобритании в единый гибкий и оперативный механизм. Его общий бюджет составляет 2,3 млрд евро (из которых 2,2 млрд евро уже выделены на конкретные

³⁸³ Seeberg P. EU policies concerning Lebanon and the bilateral cooperation on migration and security – new challenges calling for new institutional practices? // Palgrave Communications. 2018. № 4. P. 9.

³⁸⁴ Andreou A.A. EU Searching for Gatekeepers: Lebanon in European Externalized Migration Management // HAPSc Policy Briefs Series. 2022. № 3(1). P. 182–188.

³⁸⁵ Agreement establishing the European Union Regional Trust Fund in response to the Syrian crisis, 'The Madad Fund' and its internal rules // European Commission. 2016. URL: https://trustfund-syria-region.ec.europa.eu/system/files/2020-07/eutf_syria_revised_constitutive_agreement_following_2019_extension.pdf (дата обращения: 21.01.2023).

действия), принося пользу более 7 млн человек (в основном в Ираке, Иордании, Ливане и Турции)³⁸⁶.

Следует отметить, что с 2015 г. значительная часть негуманитарной помощи, направленной на помощь соседям Сирии в преодолении кризиса с беженцами и помощи беженцам из Сирии, направлялась именно через него.

Поскольку миграционный кризис стал затяжным, потребности соседних стран Сирии изменились и Региональный трастовый фонд ЕС в ответ на сирийский кризис эволюционировал от предоставления помощи на раннем этапе восстановления, ориентированной на удовлетворение основных потребностей, до предоставления беженцам и местным сообществам устойчивых инструментов и навыков для создания потенциальной возможности для интеграции в трудовой рынок принимающих стран, а также для репатриации и реинтеграции в будущем. Основное внимание в таких программах уделяется укреплению экономической самодостаточности беженцев в принимающих сообществах, обеспечению доступа к образованию и обучению, здравоохранению, водоснабжению и санитарии, а также созданию рабочих мест и интеграции на рынках труда. Особое внимание уделяется потребностям женщин, детей и молодежи. Региональный целевой (трастовый) фонд ЕС для Сирии также поддерживает усилия правительств принимающих стран в укреплении их национальных систем предоставления государственных услуг для удовлетворения потребностей беженцев и местных сообществ в краткосрочной и долгосрочной перспективах³⁸⁷.

Следует отметить, что до принятия Регионального трастового фонда ЕС для Сирии Германия была одной из подписавших сторон Трастового фонда для восстановления Сирии в 2014 г. Позже к этому фонду присоединились и другие

³⁸⁶ Syria. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR). URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/syria_en (дата обращения: 21.01.2023).

³⁸⁷ EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian crisis. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR). URL: https://trustfund-syria-region.ec.europa.eu/index_en (дата обращения: 21.01.2023).

страны ЕС, такие как Дания, Швеция, Великобритания (когда еще была членом ЕС), Франция, Италия и Нидерланды³⁸⁸.

По состоянию на февраль 2023 г., в рамках Трассового фонда для восстановления Сирии наибольшее количество денежных средств было выделено Германией за весь период существования данного фонда (рис. 3.10). Это может быть обусловлено тем, что среди всех стран-участниц Германия как пострадавшая от большого притока беженцев наиболее заинтересована в восстановлении Сирии. Наряду с другими европейскими странами Германия пытается уменьшить количество беженцев путем создания инструментов для постконфликтного восстановления страны происхождения этих беженцев.

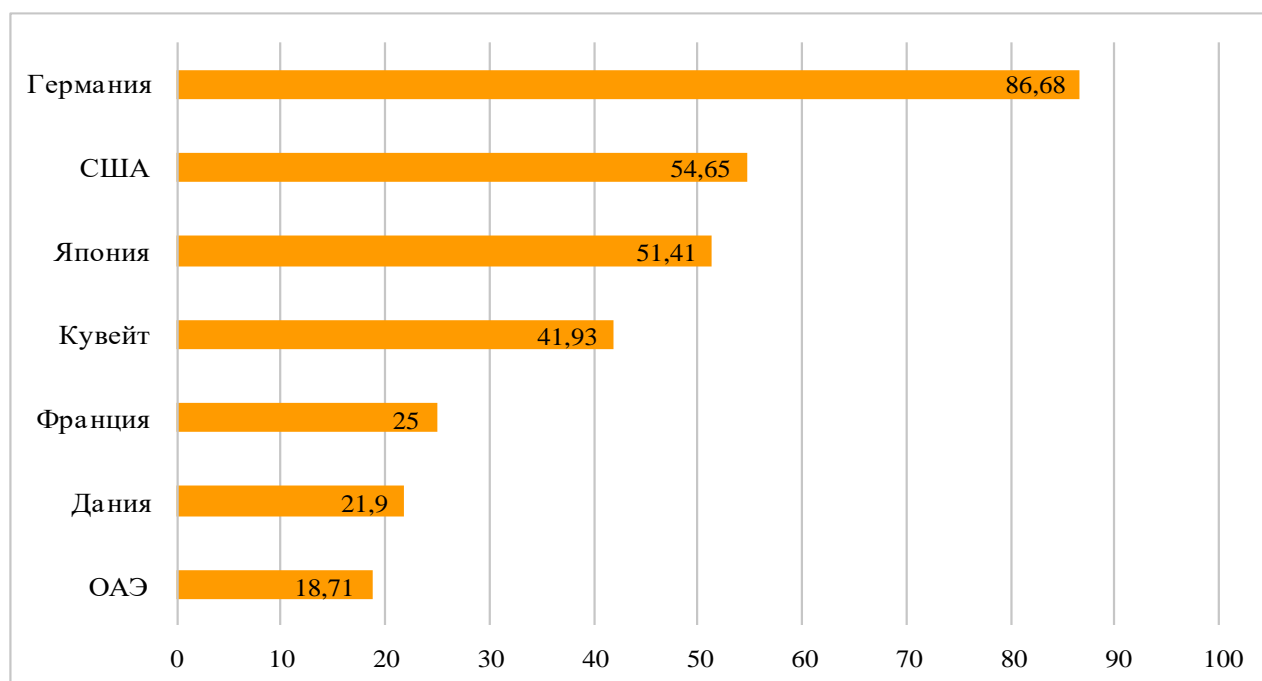


Рис. 3.10. Взносы, полученные от членов-доноров Трассового фонда для восстановления Сирии с 2013 по 2023 г., млн евро

Источник: составлено автором с использованием данных: Contributions. Syria Recovery Trust Fund To Alleviate the Suffering of the Syrian People. URL: https://www.srtfund.org/articles/9_contributions (дата обращения: 03.03.2023).

Как Трассовый фонд для восстановления Сирии, так и Региональный трассовый фонд для Сирии ориентированы на долгосрочное развитие и постконфликтное восстановление. Таким образом, ЕС готовит почву для своего

³⁸⁸ Overview. Syria Recovery Trust Fund to Alleviate the Suffering of the Syrian People. URL: https://www.srtfund.org/articles/1_overview (дата обращения: 03.03.2023).

долгосрочного участия в интеграции и реинтеграции сирийских беженцев в регионе. Кроме того, участие стран ЕС в таких фондах предполагает и попытку контролировать ситуацию в регионе, чтобы предотвратить дальнейшее перетекание беженцев из региона в ЕС.

Сирийский конфликт также обострил миграционный кризис в Ираке. До и после вторжения США в 2003 г. в Ирак в этой стране была непростая ситуация, связанная с наличием самого большого количества внутренне перемещенных лиц и беженцев среди стран Ближнего Востока.

В 2016 г. к 3,2 млн внутренне перемещенных лиц в этой стране добавилось 250 000 беженцев из Сирии. Таким образом, согласно Европейской службе внешних связей, 10 млн человек нуждались в гуманитарной помощи в стране с населением 36 млн человек, т.е. каждый третий или четвертый человек³⁸⁹.

Можно считать, что политика экстернализации ЕС выразилась также и в том, что в 2015 г. гуманитарный бюджет Европейской комиссии для Ирака значительно увеличился и достиг 104,65 млн евро. ЕС обеспечивал защиту и помощь как иракским перемещенным лицам, так и сирийским беженцам внутри и за пределами лагерей в Ираке, а также другим уязвимым группам населения, затронутым конфликтом. Финансирование обеспечивало продовольственную помощь, базовое медицинское обслуживание, водоснабжение и санитарию, защиту, жилье и распределение основных предметов домашнего обихода³⁹⁰.

Однако, согласно Всемирной продовольственной программе, ситуация сирийских беженцев в Ираке непростая. 72 000 сирийских беженцев, живущих в лагерях в Ираке, нуждаются в дополнительном финансировании, так как страдают от отсутствия продовольственной безопасности. Зависимость семей от нелегального и непредсказуемого дохода на нелегальной работе является ключевым фактором, усугубляющим отсутствие продовольственной безопасности. Когда возможности заработать деньги иссякают, люди вынуждены прибегать к таким стратегиям выживания, как покупка еды в кредит, сокращение расходов на основные нужды, продажа имущества, детский труд и

³⁸⁹ EU support in response to the Syrian crisis // The Diplomatic Service of the European Union. 2016. URL: https://www.eeas.europa.eu/node/4397_en (дата обращения: 21.01.2023).

³⁹⁰ Ibid.

прерывание образования детей³⁹¹.

Очередной кризис, связанный с потоком беженцев из Ирака в 2021 г., заставил ЕС вновь обратить внимание на усиление партнерства с Ираком по предотвращению миграционных потоков из этой страны. Так, в 2021 г. Европейская Комиссия подготовила Проект плана действий с Ираком (Draft Action Plan: Iraq) по укреплению партнерства в области управления миграцией, возвращения в Ирак и реадмиссии мигрантов Ираком, а также предотвращения коренных причин миграции в Ираке³⁹². В этом документе ЕС затрагивает вопрос роста нелегальных мигрантов из Ирака в ЕС (Литву) через Беларусь и отмечает, что в этот период большинство незаконных мигрантов на границе Беларуси–ЕС имели иракское происхождение. Однако ЕС высоко оценивает ответ Ирака на просьбы ЕС о сотрудничестве в урегулировании этой ситуации. «ЕС приветствует тот факт, что Ирак временно приостановил все коммерческие рейсы из Багдада в Минск и работает с властями Литвы над идентификацией иракских граждан. ЕС призывает Ирак продлить приостановку полетов в Минск и быстро реагировать на создание любых других альтернативных маршрутов нелегальной миграции»³⁹³. ЕС лоббирует на уровне посылающих стран в целях достижения собственных интересов. В случае Ирака, в 2021 г. ЕС ужесточил процесс получения визы иракским гражданам. По версии Европейской комиссии, Ирак отказывается сотрудничать с ЕС в вопросах добровольного возвращения и реадмиссии его граждан. Иракские власти сотрудничают только в исключительных случаях принудительного возвращения (например, если граждане Ирака осуждены за уголовное преступление)³⁹⁴.

Следует отметить, что по состоянию на 2021 г. иракские граждане

³⁹¹ Syrian refugees in Iraq will lose access to basic foods without urgent funds // World Food Programme. 2022. URL: <https://www.wfp.org/news/syrian-refugees-iraq-will-lose-access-basic-foods-without-urgent-funds> (дата обращения: 10.02.2023).

³⁹² Operationalization of the Pact – Action plans for strengthening comprehensive migration partnerships with priority countries of origin and transit. Draft Action Plan: Iraq // Council of the European Union. 2021. URL: <https://www.statewatch.org/media/2897/eu-council-migration-action-plan-iraq-11952-21.pdf> (дата обращения: 21.01.2023).

³⁹³ Ibid.

³⁹⁴ Proposal for a Council Implementing Decision on the suspension of certain provisions of Regulation (EC) 810/2009 of the European Parliament and of the Council with respect to Iraq // European Commission. 2021. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0414&from=EN> (дата обращения: 21.01.2023).

представляли собой вторую по величине группу граждан третьих стран на территории государств – членов ЕС, которым было приказано вернуться в свою страну. В этой связи в вышеупомянутом плане действий ЕС стремится обеспечить согласие Ирака на возвращение, особенно недобровольно, иракских граждан, не имеющих права проживать в ЕС.

Отдельно стоит упомянуть создание образа беженцев из Ирака наряду с беженцами из Афганистана и Сирии европейскими журналистами коллективного «другого». «Нередко названия этих “других” стран приводятся как пример. Тем самым создается эффект “стандартизации” образа беженца как прибывшего из бедных, слаборазвитых стран типичного представителя коренных этносов этих стран»³⁹⁵.

В табл. 3.3 показаны инструменты финансирования и количество финансовых средств, выделяемых ЕС Иордании, Ливану и Ираку, для удержания сирийских беженцев в этих странах.

Стоит отметить, что, согласно последним данным, наибольшее количество денежных средств было выделено Иордании, в то время как Ирак находится на последнем месте по объему финансирования. Это и сказывается на проблемах с продовольственной безопасностью сирийских беженцев в Ираке.

Подводя итоги, следует отметить, что соглашения, подписанные ЕС при помощи международных организаций с Турцией, Иорданией, Ливаном и Ираком, направлены на улучшение положения беженцев в этих странах посредством выхода на рынок труда в этих странах или же лучших условий в лагерях. Таким образом, ЕС пытается обеспечить сокращение возможных миграционных потоков в его государства-члены. Несмотря на некий прогресс, особенно в Иордании, положение сирийских беженцев в этих странах все еще непростое (например, в Ираке).

Очень важной частью политики экстернализации также являются программы репатриации и реинтеграции. ЕС использует механизмы

³⁹⁵ Моргунова О.А., Морару Н.-Ф. Дискурсы «европейскости» в практике предоставления убежища в постколониальном контексте // Вестник РУДН. Серия: Международные отношения. 2022. Т. 22. № 4. С. 741–754.

финансирования для долгосрочного развития и постконфликтного восстановления. Кроме того, Германия является активным донором Тростового фонда для восстановления Сирии и за период с 2013 по 2023 г. выделила самое большое количество денежных средств на восстановление Сирии. Это говорит о том, что некоторые страны – члены ЕС следуют собственному интересу, отдельно от союза, в сокращении миграционных потоков в долгосрочной перспективе.

Таблица 3.3

Количество финансовых средств, выделяемых ЕС Иордании, Ливану и Ираку, для удержания сирийских беженцев в этих странах

| Инструменты помощи в ответ на сирийский кризис | Иордания | Ливан | Ирак |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|
| Двусторонняя помощь в рамках Европейского инструмента соседства | 1,2 млрд евро | 670 млн евро | – |
| Негуманитарная помощь в целях обеспечения устойчивости из Регионального тростового фонда ЕС для Сирии (чтобы помочь странам справиться с кризисом беженцев, помочь беженцам из Сирии укрепить их устойчивость и помочь им стать более самостоятельными) | 512 млн евро | 955 млн евро | 160 млн евро |
| Гуманитарная помощь | 375 млн евро | 666 млн евро | – |
| Инструмент, способствующий стабильности и миру (Instrument contributing to Stability and Peace) | 65 млн евро | 61 млн евро | – |
| Европейский инструмент демократии и прав человека | – | 2,7 млн евро | – |
| Макрофинансовая помощь | 1,08 млрд евро. Последняя кредитная программа в размере 700 млн евро была принята в мае 2020 г., чтобы помочь Иордании поддержать экономическую стабилизацию, повысить устойчивость государственного долга, ускорить проведение экономических реформ и ограничить экономические последствия пандемии коронавируса | – | – |

Источник: Jordan. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR). URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/jordan_en#syrian-refugee-crisis (дата обращения: 21.01.2023)³⁹⁶.

³⁹⁶ Lebanon. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR). URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/lebanon_

Таким образом, в параграфе было показано, как экстернализация миграционной политики ЕС также включает в себя реинтеграцию после добровольного возвращения мигрантов или до начала их поездок в Европу. Это взаимодействие также предусматривает программы повышения конкурентоспособности этих лиц на трудовом рынке и предпринимательских навыков, которые могут помочь начать новую жизнь в стране временного пребывания или же подготовить их для переезда в европейские страны как участников трудового рынка. Ярким примером служит Иорданское соглашение 2016 г. Иордания предоставила сирийским беженцам доступ к образованию, трудовому рынку и специальному образованию в обмен на миллиарды долларов в виде грантов и займов ЕС, а также преференциальные торговые соглашения с Европейским союзом. Новая схема торговых льгот со стороны ЕС по этому соглашению должна применяться к 52 группам товаров из Иордании в течение 10 лет. В свою очередь, Иордания взяла на себя обязательство улучшить доступ к образованию и легальному трудоустройству для сирийских беженцев, размещенных в стране. Таким образом, политика экстернализации ЕС-Иордания говорит о том, что для стран ЕС чрезвычайно важно участвовать в программах интеграции сирийских беженцев в принимающих сообществах, таких как Иордания, поскольку это создает возможность сократить приток беженцев в ЕС.

en (дата обращения: 21.01.2023); EU approves close to € 240 million to strengthen resilience in neighbouring countries hosting Syrian refugees in light of the coronavirus pandemic // European Commission. 2020. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_549 (дата обращения: 21.01.2023).

3.3. Процедуры по реадмиссии и возвращению мигрантов и программы реинтеграции ЕС

Как уже было упомянуто выше, политика экстернализации состоит из помощи развитию, созданию баз и улучшению жизни в лагерях для беженцев непосредственно через заключение двусторонних или многосторонних соглашений.

Также все более важную роль начинает играть политика возвращения и реадмиссии. Программы возвращения и реадмиссии являются неотъемлемой частью политики ЕС по миграции и предоставлению убежища и политического диалога ЕС с третьими странами. Соглашение Котону между ЕС и странами Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона³⁹⁷, а также другие соглашения ЕС с третьими странами содержат обязательство согласиться на возвращение любого из граждан, незаконно находящихся на территории ЕС, по запросу государства-члена и без дополнительных формальностей.

«Возвращение» («return») означает процесс возврата гражданина либо в добровольном соответствии с обязательством, либо в принудительном порядке в свою страну происхождения или транзита либо в страну, не входящую в ЕС, по их выбору, которая их примет. Рeadмиссия (readmission) собственных граждан страны является обязательством по международному праву³⁹⁸.

Согласно данным Европейской Комиссии, каждый год около 500 000 иностранных граждан получают решение национальных миграционных властей покинуть ЕС, так как они въехали или находятся в странах ЕС нелегально³⁹⁹. Однако только около 36% из них возвращаются обратно на родину или в страну, из которой они приехали в ЕС. Остальные же оказываются в странах ЕС на нелегальном положении. По мнению бывшего председателя

³⁹⁷ Cotonou Agreement. European Council, Council of the European Union. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/cotonou-agreement> (дата обращения: 27.01.2023).

³⁹⁸ Migrant returns and readmission to third countries probed by EU Auditors // European Court of Auditors. 2020. URL: <https://reliefweb.int/report/world/migrant-returns-and-readmission-third-countries-probed-eu-auditors> (дата обращения: 27.01.2023).

³⁹⁹ Return and readmission // European Commission. URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/irregular-migration-and-return/return-and-readmission_en (дата обращения: 27.01.2023).

Европейской комиссии Жана-Клода Юнкера, «люди, которые не имеют права оставаться в Европе, должны быть возвращены в страны своего происхождения... Становится ясно, что нам нужно значительно активизировать нашу работу»⁴⁰⁰.

Идея добровольного выезда чрезвычайно бюрократизирована. Информации о ней очень мало, что ставит многих беженцев в ситуацию нелегальности, так как они не могут воспользоваться идеей добровольного выезда. Это может быть связано с тем, что в то время, как Европейская Комиссия сосредоточена на увеличении возвращений, она одновременно выдвигает ограничения на доступ к добровольному выезду. Директива о возвращении от 2008 г. устанавливает срок от 7 до 13 дней для добровольного выезда, в течение которых если решение о возвращении не будет приведено в исполнение, то лицо будет принудительно депортировано. Тридцатидневный максимальный срок может быть продлен с учетом индивидуальных обстоятельств, таких как продолжительность пребывания, наличие детей, посещающих школу, и наличие других семейных или социальных связей⁴⁰¹.

В Рекомендации от 2017 г. о повышении эффективности возвращения Европейская Комиссия настоятельно призывает государства-члены предоставить как можно более короткий период для добровольного выезда. Срок более 7 дней должен предоставляться только в том случае, если «незаконно» прибывающий гражданин третьей страны активно сотрудничает по возвращению, а период менее 7 дней следует использовать, «если есть риск незаконного побега или если ходатайство о законном проживании было отклонено как явно необоснованное или мошенническое»⁴⁰². Кроме того, Европейская Комиссия рекомендует

⁴⁰⁰ President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address // European Commission. 2017. URL: https://nevso.eu/wp-content/uploads/2017/10/State_of_the-union_Address_2017.pdf (дата обращения: 27.01.2023).

⁴⁰¹ Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals // Official Journal of the European Union. 2008. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&from=EN> (дата обращения: 27.01.2023).

⁴⁰² Commission recommendation (EU) 2017/432 of 7 March 2017 on making returns more effective when implementing the Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council // Official Journal of the European Union. 2007. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017N0432&from=EN> (дата обращения: 28.01.2023).

государствам-членам разрешать добровольный выезд только по запросу соответствующего гражданина третьей страны, который должен быть «хорошо информирован» о возможности сделать это.

Однако это создают некоторые трудности. Во-первых, государства-члены расширили набор критериев, по которым заявления о предоставлении убежища могут быть признаны «явно необоснованными» даже в обстоятельствах, явно не связанных с их существом, например, если заявление не было подано сразу после прибытия⁴⁰³. Рекомендация о повышении эффективности возвращения также предлагает расширенные критерии для определения наличия риска побега. Во-вторых, трудно контролировать соблюдение национальными властями обязательств по информированию граждан.

Сокращение периода добровольного выезда означает, что многие лица, ищущие убежища, лишены возможности выполнить решение о возвращении до того, как оно будет приведено в исполнение. Это также подрывает подготовку человека к возвращению или доступ к службам консультирования и поддержки. Более короткий 7-дневный период может быть трудным даже для государств-членов, особенно если в стране меньше посольств и меньше прямых рейсов. (В Греции лица, участвующие в программах, могут месяцами ждать заключения, пока число репатриантов не станет достаточно большим, чтобы можно было заказать чартерный рейс.) Эти различные ограничения на добровольное возвращение подрывают заявленную цель увеличения его охвата.

Согласно отчету об анализе рисков Frontex, в 2018 г. было принято 287 000 решений о возвращении, вынесенных в отношении граждан третьих стран, что примерно на 2% больше, чем в 2017 г.⁴⁰⁴.

Как и в предыдущие годы, количество решений о возвращении было намного большим, чем общее количество фактических возвращений в третьи страны, которое составило около 148 000 в 2018 г. В период с 2012 по 2015 г. на

⁴⁰³ Accelerated, prioritised and fast-track asylum procedures Legal frameworks and practice in Europe // Asylum Information Database. 2017. URL: https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2017/05/AIDA-Brief_AcceleratedProcedures.pdf (дата обращения: 28.01.2023).

⁴⁰⁴ Risk Analysis for 2019 // Frontex. 2019. URL: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2019.pdf (дата обращения: 28.01.2023).

этот показатель практически не повлияли пики незаконной миграции, а количество возвратений, по данным Frontex, варьировалось от 150 000 до 175 000⁴⁰⁵.

Таким образом, существует число принятых решений, а также количество случаев возвратений, произошедших на практике, которое мы называем «количеством фактических возвратений». Разница между количеством принятых решений и количеством фактических возвратений отражает как эффективность работы системы, так и существование возможно полулегальных связей и организаций, которые существуют в диаспорах, помогающих мигрантам избегать добровольной депортации. Это очень негативный факт, поскольку, получив решение о добровольной депортации, беженец превращается в нелегального мигранта. И одна из главных задач ЕС на сегодня – уменьшить количество нелегальных мигрантов.

Стоит отметить, что наименьшее количество фактических возвратений наблюдается у граждан из Афганистана (18 364 принятых решений о возвратении, из которых было осуществлено 2565 фактических возвратений), Ирака (15 689 принятых решений о возвратении и 4893 фактических возвратений), Пакистана (14 242 принятых решений о возвратении и 4311 фактических возвратений), Гвинеи (10 348 принятых решений о возвратении и 412 фактических возвратений), Мали (8781 принятых решений о возвратении и 164 фактических возвратений). На рис. 3.11 показано количество решений о возвратении и фактических возвратений по странам происхождения мигрантов.

ЕС пытается активно бороться с неисполнением решений о добровольной депортации с помощью взаимодействия со странами возвращения незаконных мигрантов, в частности, посредством соглашений о реадмиссии. В некоторых из них изложены детальные обязательства и процедуры как для властей страны, не входящей в ЕС, так и для государств – членов ЕС в отношении того, когда и как повторно допускать лиц, проживающих с неурегулированным статусом.

⁴⁰⁵ Ibid.

Соглашения направлены на улучшение взаимодействия между миграционными службами. Важно отметить, что они могут применяться на практике только после принятия решения о возвращении мигранта в соответствии с процессуальными гарантиями, установленными Директивой о возвращении и соответствующими правилами ЕС о предоставлении убежища⁴⁰⁶.

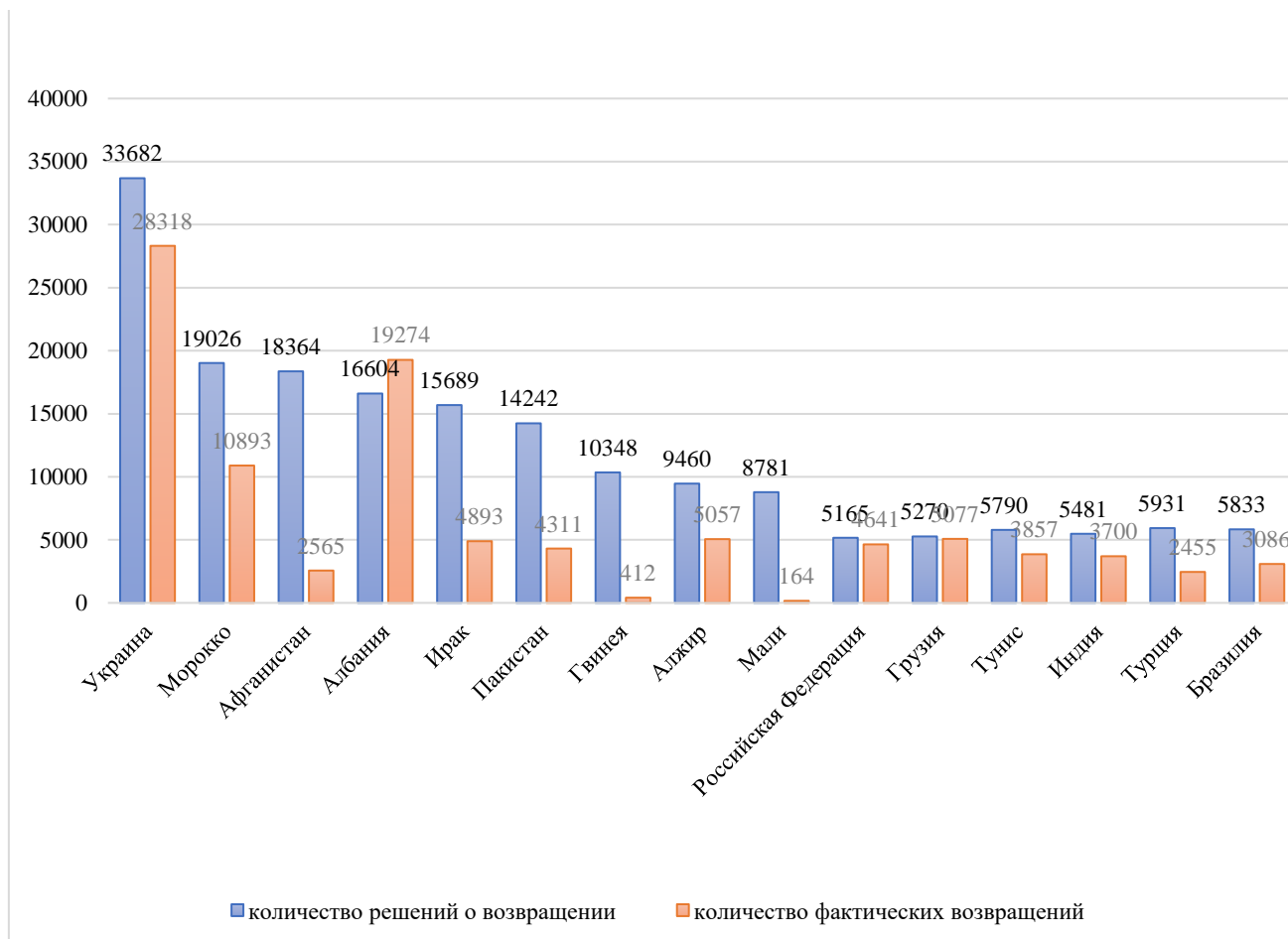


Рис. 3.11. Количество решений о возвращении и фактических возвращений по странам происхождения мигрантов за 2018 г.

Источник: составлено автором с использованием данных: Risk Analysis for 2019 // Frontex. 2019. URL: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2019.pdf (дата обращения: 28.01.2023).

В этой связи ЕС заключил соглашения о реадмиссии с рядом стран, такими

⁴⁰⁶ URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/asylum-procedures_en (дата обращения: 28.01.2023).

как Гонг Конг (2004 г.)⁴⁰⁷, Макао (2004 г.)⁴⁰⁸, Шри Ланка (2005 г.)⁴⁰⁹, Албания (2005 г.)⁴¹⁰, Российская Федерация (2007 г.)⁴¹¹, Украина (2007 г.)⁴¹², Северная Македония (2007 г.)⁴¹³, Босния и Герцеговина (2007 г.)⁴¹⁴, Черногория (2007 г.)⁴¹⁵, Сербия (2007 г.)⁴¹⁶, Молдова (2007 г.)⁴¹⁷, Пакистан (2010 г.)⁴¹⁸, Грузия (2011 г.)⁴¹⁹,

⁴⁰⁷ Agreement between the European Community and the Government of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China on the readmission of persons residing without authorization // Eur-lex. 2004. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1464195285121&uri=CELEX:22004A0124%2801%29> (дата обращения: 21.02.2023).

⁴⁰⁸ Agreement between the European Community and the Macao Special Administrative Region of the People's Republic of China on the readmission of persons residing without authorization // Eur-lex. 2004. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1464195285121&uri=CELEX:22004A0430%2801%29> (дата обращения: 21.02.2023).

⁴⁰⁹ Agreement between the European Community and the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka on the readmission of persons residing without authorisation – Declarations // Eur-lex. 2005. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1464195285121&uri=CELEX:22005A0517%2803%29> (дата обращения: 21.02.2023).

⁴¹⁰ Agreement between the European Community and the Republic of Albania on the readmission of persons residing without authorisation – Declarations // Eur-lex. 2005. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1464195285121&uri=CELEX:22005A0517%2802%29> (дата обращения: 21.02.2023).

⁴¹¹ Agreement between the European Community and the Russian Federation on readmission – Joint Declarations // Eur-lex. 2007. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A22007A0517%2803%29&qid=1464195285121> (дата обращения: 21.02.2023).

⁴¹² Agreement between the European Community and Ukraine on the readmission of persons – Annexes – Declaration – Joint Declarations // Eur-lex. 2007. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A22007A1218%2801%29&qid=1464195285121> (дата обращения: 21.02.2023).

⁴¹³ Agreement between the European Community and the former Yugoslav Republic of Macedonia on the readmission of persons residing without authorisation – Joint Declarations // Eur-lex. 2007. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A22007A1219%2801%29&qid=1464195285121> (дата обращения: 21.02.2023).

⁴¹⁴ Agreement between the European Community and Bosnia and Herzegovina on the readmission of persons residing without authorisation – Joint Declarations // Eur-lex. 2007. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A22007A1219%2804%29&qid=1464195285121> (дата обращения: 21.02.2023).

⁴¹⁵ Agreement between the European Community and the Republic of Montenegro on the readmission of persons residing without authorisation – Joint Declarations // Eur-lex. 2007. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1464195285121&uri=CELEX:22007A1219%2802%29> (дата обращения: 21.02.2023).

⁴¹⁶ Agreement between the European Community and the Republic of Serbia on the readmission of persons residing without authorization // Eur-lex. 2007. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1464195285121&uri=CELEX:22007A1219%2803%29> (дата обращения: 21.02.2023).

⁴¹⁷ Agreement between the European Community and the Republic of Moldova on the readmission of persons residing without authorisation – Declarations // Eur-lex. 2007. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A22007A1219%2810%29&qid=1464195285121> (дата обращения: 21.02.2023).

⁴¹⁸ Agreement between the European Community and the Islamic Republic of Pakistan on the readmission of persons residing without authorization // Eur-lex. 2010. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:22010A1104%2802%29> (дата обращения: 21.02.2023).

⁴¹⁹ Agreement between the European Union and Georgia on the readmission of persons residing without authorization // Eur-lex. 2011. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1464195285121&uri=CELEX:22011A0225%2803%29> (дата обращения: 21.02.2023).

Армения (2013 г.)⁴²⁰, Азербайджан (2014 г.)⁴²¹, Турция (2014 г.)⁴²², Кабо-Верде (2014 г.)⁴²³, Беларусь (2020 г.)⁴²⁴. Также были заключены юридически необязательные договоренности о реадмиссии с Афганистаном, Гвинеей, Бангладеш, Эфиопией, Гамбией и Кот д'Ивуаром⁴²⁵.

На рис. 3.12 представлено количество решений о возвращении и фактических возвращений за 2018–2021 гг.

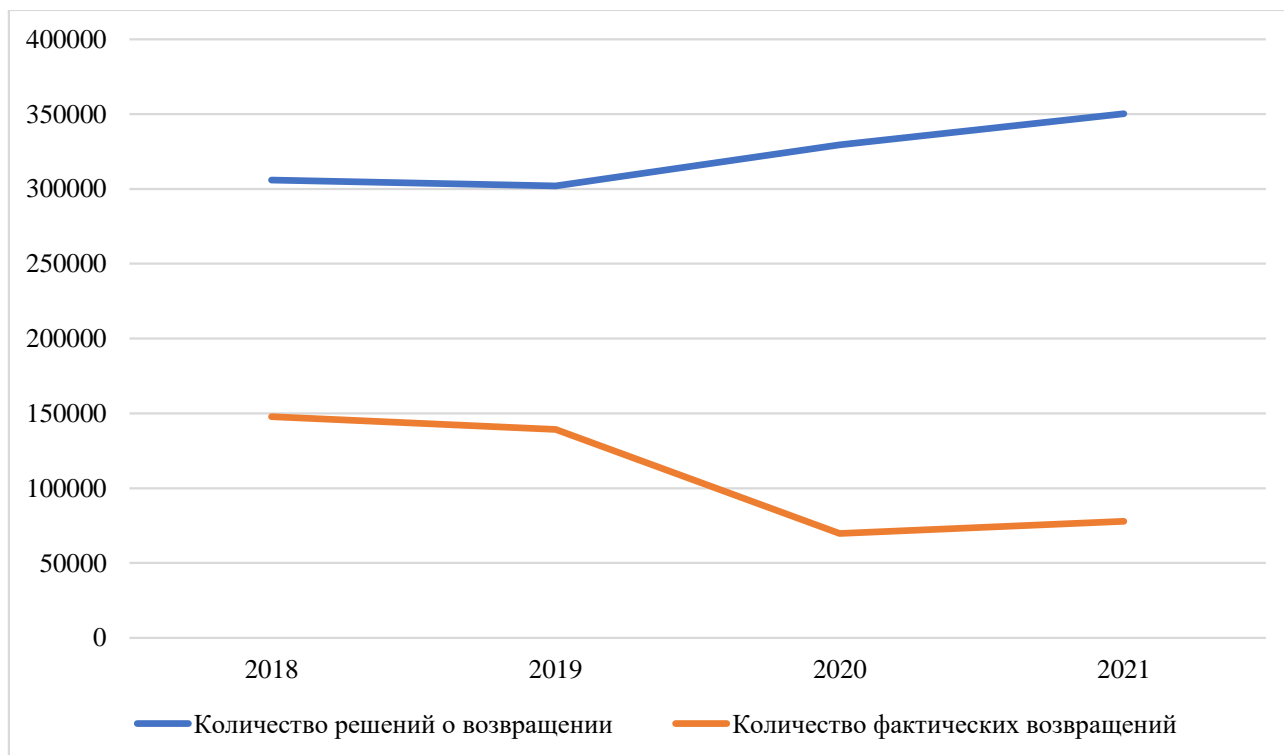


Рис. 3.12. Количество решений о возвращении и фактических возвращений за 2018–2021 гг.

⁴²⁰ Agreement between the European Union and the Republic of Armenia on the readmission of persons residing without authorization // Eur-lex. 2013. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A22013A1031%2802%29&qid=1464195285121> (дата обращения: 21.02.2023).

⁴²¹ Agreement between the European Union and the Republic of Azerbaijan on the readmission of persons residing without authorization // Eur-lex. 2014. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1464195285121&uri=CELEX:22014A0430%2801%29> (дата обращения: 21.02.2023).

⁴²² Agreement between the European Union and the Republic of Turkey on the readmission of persons residing without authorization // Eur-lex. 2014. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1464195285121&uri=CELEX:22014A0507%2801%29> (дата обращения: 21.02.2023).

⁴²³ Agreement between the European Union and the Republic of Cape Verde on the readmission of persons residing without authorization // Eur-lex. 2013. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A22013A1024%2802%29&qid=1464195285121> (дата обращения: 21.02.2023).

⁴²⁴ Agreement between the European Union and the Republic of Belarus on the readmission of persons residing without authorization // Eur-lex. 2019. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1592992631784&uri=CELEX:22020A0609\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1592992631784&uri=CELEX:22020A0609(01)) (дата обращения: 21.02.2023).

⁴²⁵ URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/irregular-migration-and-return/return-and-readmission_en (дата обращения: 28.01.2023).

Источник: составлено автором с использованием данных: Risk Analysis for 2022/2023 // Frontex. 2022. URL: <https://prd.frontex.europa.eu/document/risk-analysis-for-2022-2023> (дата обращения: 28.01.2023).

Распространенной причиной применения этих соглашений являлось отсутствие соответствующих документов у апланатов. ЕС на уровне союза пытался решить этот вопрос, переносив ответственность на мигрантов за наличие документов при себе, однако эта мера не нашла поддержку среди стран – членов союза и не была включена в Пакт по миграции и убежищу (EU Pact on Migration and Asylum) от 2020 г., как было предложено.

Кроме того, многие решения о добровольном возвращении не реализуются, поскольку люди решают скрыться и остаться в стране пребывания нелегально⁴²⁶, что уже было отмечено выше.

Существуют также сложности практической логистики. Для осуществления возвращения принято организовывать чартерные рейсы. Однако наполнение чартерного рейса занимает время, и за это время мигранты успевают принять решение о переходе на нелегальное положение.

Проблема возвращения мигрантов тесно связана с существующей международной обстановкой, и ухудшение ситуации в некоторых странах влияет на невозможность вернуть незаконных мигрантов обратно. Согласно отчету по анализу рисков на 2022–2023 гг., Frontex подчеркивает, что в последнее время увеличивалось число третьих стран, принудительное возвращение в которые необходимо приостановить по соображениям безопасности. В этой связи Frontex делает упор на важность тщательной и своевременной оценки ситуации с безопасностью в третьих странах в связи с основными правами по законодательству ЕС в отношении определения безопасности стран происхождения. Недавними примерами приостановки (временной) соглашений по принудительному возвращению из-за ухудшения ситуации могут служить такие страны, как Афганистан (август 2021 г.), Эфиопия (2021 г.) и Казахстан (2021 г.)⁴²⁷.

⁴²⁶ Risk Analysis for 2019 // Frontex. 2019. URL: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2019.pdf (дата обращения: 28.01.2023).

⁴²⁷ Risk Analysis for 2022/2023 // Frontex. 2022. URL: <https://prd.frontex.europa.eu/document/risk->

Очевидно, что политизация решений о добровольной репатриации играет немаловажную роль в некоторых случаях. Например, в Беларуси не ситуация безопасности внутри страны, а политические взаимоотношения на уровне стран влияют на принятие решения об убежище. Кроме того, начиная с 2020 г., ухудшение отношений ЕС с Беларусью привело к сокращению числа возвратов в эту страну. В 2021 г. количество принудительных возвращений в эту страну сократилось еще больше (до 2 случаев в месяц) из-за миграционного кризиса на внешних границах ЕС с Беларусью⁴²⁸.

Возвращение и реадмиссия мигрантов в страну их происхождения предполагает и борьбу с устранением коренных причин миграции посредством интеграции и реинтеграции мигрантов. Идея о том, что возвращение означает восстановление естественного и социального порядка в стране происхождения, предполагает, что исчезают первоначальные причины миграции, что в этом случае означает как бы возвращение в доконфликтный период жизни в стране исхода. Возвращение после конфликта рассматривается как средство устранения негативных последствий конфликта, воплощенных в потоках беженцев. Ожидание возвращения как возвращения «домой» сделало реинтеграцию ключевым вопросом в международной гуманитарной повестке дня, которая предусматривает исчезновение «любых наблюдаемых различий, отличающих репатриантов от их соотечественников»⁴²⁹.

Однако условия возвращения, в том числе то, является ли возвращение спонтанным, принудительным или была оказана помощь в добровольном возвращении, влияют на способность репатриантов эффективно реинтегрироваться устойчивым и успешным способом.

Важно отметить, что те, кто возвращается спонтанно, исключительно по собственному решению, без прямого влияния или поддержки со стороны

analysis-for-2022-2023 (дата обращения: 28.01.2023).

⁴²⁸ Risk Analysis for 2022/2023 // Frontex. 2022. URL: <https://prd.frontex.europa.eu/document/risk-analysis-for-2022-2023> (дата обращения: 28.01.2023).

⁴²⁹ The State of The World's Refugees 1997: A Humanitarian Agenda. Geneva // UNHCR. 1997. URL: <https://www.unhcr.org/publications/sowr/4a4c72719/state-worlds-refugees-1997-humanitarian-agenda.html> (дата обращения: 28.01.2023).

государств – членов ЕС, часто демонстрируют более высокий уровень готовности для интеграции⁴³⁰. Самостоятельно и добровольно вернувшиеся лица рассказывают, что они часто принимают решение вернуться за несколько недель до возвращения, это дает им время, чтобы приобрести необходимые ресурсы, связаться с семьями на родине и быть морально готовыми к переезду. Лучшая подготовка перед отъездом часто означает, что добровольно и самостоятельно вернувшиеся лица имеют более положительные результаты реинтеграции, несмотря на отсутствие доступа к официальной поддержке. Это не означает, что общие проблемы, связанные с реинтеграцией (занятость, жилье и т.д.), отсутствуют среди этого типа возвращенцев. Тем не менее эти репатрианты с меньшей вероятностью воспринимают свой миграционный период жизни как «прерванный» и с большей вероятностью будут чувствовать больший контроль над процессом своего возвращения, следовательно, и над своими решениями. При этом следует иметь в виду, что те, кто возвращается в добровольном порядке, могут иметь различные уровни потребностей в зависимости от конкретного контекста их опыта возвращения. С 2015 по 2022 г. более 60 000 мигрантов, содержащихся на территории Ливии, были репатриированы в разные страны происхождения в Африке и Азии в рамках программ помощи в возвращении, в том числе не менее 3300 гамбийцев⁴³¹. Те, кто вернулся из сложных и часто травмирующих условий в Ливии, в том числе те, кто содержался в ливийских тюрьмах или иным образом подвергался бесчеловечному обращению, нуждаются в более высоком уровне поддержки, что затрудняет реализацию инициатив по реинтеграции⁴³². В отчете Управления ООН по правам человека «Никуда, кроме как обратно: помощь в возвращении, реинтеграция и защита прав человека мигрантов в Ливии» анализируются пробелы в защите прав человека в контексте помощи в возвращении из Ливии. В

⁴³⁰ Sustainable Reintegration of Returning Migrants: A Better Homecoming. Paris: OECD Publishing, 2020. P. 92.

⁴³¹ *Omondi J.* UN sounds alarm over rights violations of migrants returning from Libya // China Global Television Network: Africa. 2022. URL: <https://africa.cgtn.com/2022/10/11/un-sounds-alarm-over-rights-violations-of-migrants-returning-from-libya> (дата обращения: 28.01.2023).

⁴³² Ibid.

докладе также отмечается, что многие мигранты из Ливии возвращаются в те же самые неустойчивые условия, которые могли вынудить их стать причиной миграции, такие как крайняя нищета, постоянная нехватка продовольствия, в том числе в результате неблагоприятных последствий изменения климата, безработица, отсутствие доступа к здравоохранению и образованию, низкого уровня жизни и отказа в праве на развитие. Многие сталкиваются со значительными трудностями при интеграции в свои страны и сообщества происхождения и планируют повторную миграцию, несмотря на то что знают о рисках и опасных условиях, с которыми они опять могут столкнуться⁴³³.

Программы интеграции и реинтеграции мигрантов существуют достаточно давно. Они отработывались во второй половине XX в. в бывшей Югославии. Чтобы подтвердить, что югославские рабочие продолжают быть частью югославского рабочего класса, когда находились (временно) за границей, югославское руководство расширило свою деятельность в трех областях: защита прав рабочих, контроль за их политической ориентацией, укрепление их связи с Родиной. Задача организации и производства материалов, а также деятельность, касающаяся рабочих за границей (от информации о вакансиях до культурно-политической информации о Югославии), входила в зону ответственности республик и провинций, которые должны были координировать работу общественно-политического органа, действующего на своей территории. Основным результатом этого процесса было то, что некоторые аспекты миграционной политики были переведены на национальный уровень, а именно – то, что каждая республика/провинция должна была заботиться о своих резидентах – трудовых мигрантах как за границей, так и дома. В этом контексте вскоре выяснилось, что северные республики, которые могли рассчитывать на лучшие ресурсы, и связи с Западом имели привилегию продвигать свои собственные интересы и возвращать своих рабочих, в то время как юго-восточные республики столкнулись с гораздо большими трудностями. Особенно

⁴³³ Nowhere but back: Assisted return, reintegration and the human rights protection of migrants in Libya // OHCHR. 2022. URL: <https://www.ohchr.org/en/documents/reports/nowhere-back-assisted-return-reintegration-and-human-rights-protection-migrants> (дата обращения: 28.01.2023).

крайним был случай с Косово – наиболее слабо развитой областью страны, которая не могла предоставить какую-либо информацию на албанском языке своим рабочим за границей, а также направить профсоюзную или иную институциональную поддержку в странах, где работали мигранты⁴³⁴.

Разница между программами реинтеграции мигрантов ЕС и Югославии состоит в том, что Югославия сама хотела привлечь своих граждан, работающих за рубежом, к процессу реинтеграции на рынке труда их родины посредством взаимодействия со странами, где эти мигранты работали. В случае ЕС следует отметить, что союз действует, наоборот, пытаясь всячески финансировать программы реинтеграции не рабочих мигрантов, а беженцев и лиц, ищущих убежище, в странах их происхождения для того, чтобы уменьшить поток мигрантов в страны ЕС.

Реинтеграция мигрантов, которые были принудительно возвращены в страны их происхождения, происходит довольно сложно. Рассмотрим реинтеграцию мигрантов и беженцев в Афганистан, Ирак и Пакистан, так как в эти страны было осуществлено наименьшее количество фактических возвращений, что может быть связано с их скептическим отношением к программам реинтеграции. В этой связи мигранты предпочитают оставаться на нелегальном положении в странах ЕС.

В случае Афганистана, 10-летия миграции и перемещения афганских беженцев и мигрантов усложнили, а иногда и подорвали их связь с «родной» страной. Во многих случаях существует четкое различие между «родиной» и «домом». Афганцы, мигрирующие в Европу, могут ехать не из Афганистана, а из другой страны постоянного проживания. В интервью с афганскими мигрантами во Франции, например, многие отправились в Европу после многих лет проживания в качестве беженцев или мигрантов в Иране. Поэтому у тех, кто возвращается из Европы в Афганистан, может быть мало связей или контактов в своей стране⁴³⁵. Даже для принудительно возвращенных мигрантов, у которых

⁴³⁴ *Bernard S.* Developing the Yugoslav Gastarbeiter Reintegration Policy. Political and Economic Aspects (1969–1974). Graz: Center for Southeast European Studies, 2012. P. 41.

⁴³⁵ *Majidi N.* From Forced Migration to Forced Returns in Afghanistan: Policy and Program

есть семья в Афганистане, социальная стигматизация может помешать беженцам воспользоваться этими сетями. Депортированные из Ирана и Европы считают, что после депортации они потеряли свое лицо, поэтому они не хотят связываться со своей семьей или возвращаться в свой родной город⁴³⁶. А связи с диаспорой в странах, из которых они принудительно вернулись, также могут стать стимулом для реэмиграции.

Хотя многие европейские страны, возвращающие мигрантов в Афганистан, оказывают помощь в реинтеграции, уровень и виды поддержки значительно различаются. Большинство включают некоторые виды помощи в создании микробизнеса, в то время как образование и обучение были включены только в 2 из 1094 программ, предоставленных МОМ в 2016 г.

Программы реинтеграции в Афганистане не предусматривают найм и во многих случаях не имеют возможности для интеграции, потому что они не учитывают навыки и потребности отдельных репатриантов⁴³⁷. А это препятствует эффективной политике возвращения и создает возможность для реэмиграции.

С трудностями процесса реинтеграции сталкиваются и выходцы из Ирака. В 2018 г. МОМ провела опрос иракских граждан, которые были возвращены в свою страну. На вопрос о причинах возвращения большинство не смогли указать одну конкретную причину, а называли несколько. Многие указали, что просто устали ждать рассмотрение о предоставлении убежища (42%), другие же сказали, что их семья хотела, чтобы они вернулись домой (38%). 26% опрошенных заявили, что вернулись после того, как их заявления о предоставлении убежища были отклонены, а 9,5% назвали причиной своего возвращения отсутствие возможности трудоустройства в Европе⁴³⁸.

Известно, что мигранты сталкиваются с проблемами, когда возвращаются

Implications. Washington, D.C.: Migration Policy Institute, 2017. P. 27.

⁴³⁶ Ibid.

⁴³⁷ Ibid.

⁴³⁸ Iraqi Returnees from Europe: A snap-shot report on Iraqi nationals upon return in Iraq // IOM. 2018. URL: https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd11461/files/reports/DP.1635%20-%20Iraq_Returnees_Snapshot-Report%20-%20V5.pdf (дата обращения: 15.03.2023).

в страны своего происхождения. Некоторые из них жили за пределами своей страны происхождения в течение длительного времени, прежде чем вернуться, и ситуация или обстоятельства дома могли измениться; также в ходе «путешествия» могли измениться взгляды и восприятие самих мигрантов. Поэтому опрошенных спросили о двух основных проблемах, с которыми им пришлось столкнуться по возвращении домой. Хотя ЕС финансирует программы по реинтеграции иракских граждан с 2009 г.⁴³⁹, основной проблемой, с которой столкнулись репатрианты, был поиск работы или деятельности, приносящей доход (57%). Хотя занятость оставалась основной проблемой, мигранты также сталкивались с другими препятствиями, такими как поиск доступного жилья (17,5%), психические и психологические проблемы (12%), а также негативная реакция друзей и семьи на родине в Ираке (9%). На вопрос о возможной повторной миграции 20% из них заявили, что больше не будут мигрировать, а 47% выразили готовность мигрировать, но только на легальных основаниях. 27% опрошенных заявили, что готовы мигрировать легально или нелегально, а 6% заявили, что будут мигрировать только нелегально⁴⁴⁰. В общей сложности 80% возвращенных мигрантов в Ирак готовы осуществить повторную миграцию. Это в очередной раз свидетельствует о малой эффективности программ реинтеграции мигрантов и беженцев в определенных странах, поскольку миграционные потоки так и не сокращаются.

Из стран ЕС также были возвращены мигранты и беженцы из Пакистана. Возвращение на родину не всегда проходило легко, поскольку многие репатрианты сообщают о трудностях по возвращении. С 2020 по 2021 г. МОМ провела опрос у 417 возвращенных пакистанцев относительно процесса реинтеграции. Согласно опросу, 70% мигрантов сообщили, что за последние 6 месяцев в Пакистане они столкнулись с такими проблемами, как недостаточный доход (50%), безработица (20%) и долги (11%). Восприятие

⁴³⁹ Iraq. European Return and Reintegration Network. URL: https://returnnetwork.eu/cpt_countries/iraq/ (дата обращения: 15.03.2023).

⁴⁴⁰ Iraqi Returnees from Europe: A snap-shot report on Iraqi nationals upon return in Iraq // IOM. 2018. URL: https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd11461/files/reports/DP.1635%20-%20Iraq_Returnees_Snapshot-Report%20-%20V5.pdf (дата обращения: 15.03.2023).

отсутствия будущего в Пакистане является важным второстепенным личным вызовом (18%), что еще раз подчеркивает предполагаемое отсутствие возможностей в стране. На вопрос, смогут ли они остаться жить в Пакистане, 70% опрошенных ответили положительно. В то же время 21% опрошенных намерены мигрировать из Пакистана в ближайшие 6 месяцев⁴⁴¹.

По сравнению с выходцами из Афганистана и Ирака, 82% опрошенных выходцев из Пакистана имели работу в этой стране до эмиграции в страны Европы. Возможно, наличие связей в стране происхождения способствует пакистанцам желать остаться на родине, несмотря на ряд проблем, с которыми они сталкиваются после возвращения.

Подводя итог, стоит отметить, что, несмотря на существование программы ЕС по реинтеграции мигрантов, возвращенные мигранты и беженцы все же сталкиваются с проблемами социальной и экономической адаптации. Кроме того, в большинстве случаев выходцы из Афганистана и Ирака не намерены оставаться в этих странах и планируют повторную эмиграцию в страны ЕС.

В параграфе был показан процесс реинтеграции мигрантов после возвращения в страны их происхождения как часть экстернализации в миграционной политике ЕС. Несмотря на существование программы реинтеграции мигрантов, возвращенные мигранты и беженцы все же сталкиваются с проблемами социальной и экономической адаптации. Так, выходцы из Афганистана и Ирака в большинстве случаев не намерены оставаться в своих родных странах и планируют повторную эмиграцию в страны ЕС, в отличие от выходцев из Пакистана. Таким образом, автор показывает, что существующие программы реинтеграции лишь частично эффективны в некоторых странах.

⁴⁴¹ Snapshot report: Pakistani returnees from Greece, Germany and Bosnia and Herzegovina // IOM. 2022. URL: <https://dtm.iom.int/reports/snapshot-report-pakistani-returnees-greece-germany-and-bosnia-and-herzegovina> (дата обращения: 15.03.2023).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В **Заключении** изложены итоги диссертационного исследования и сформулированы основные выводы.

На протяжении более двух десятилетий миграционная политика Европейского союза проходила несколько этапов совершенствования. Однако созданная в 1997 году Дублинская система оставалась неэффективной. В поисках решения противоречий между странами ЕС в отношении принятия мигрантов и лиц, ищущих убежище, ЕС начинает с 2005 г. разрабатывать систему экстернализации. «Арабская весна» и миграционный кризис 2015 г. показали необходимость реформирования миграционной политики. В результате страны Европейского союза начали широкомасштабно осуществлять практики экстернализации в своей миграционной политике. Это осуществлялось путем вовлечения стран транзита и происхождения мигрантов в деятельность по сокращению числа нелегальных мигрантов и лиц, ищущих убежище, прибывавших в европейские страны. С помощью экстернализации миграционной политики ЕС пытался уменьшить нагрузку на свои собственные системы работы с беженцами, которые в последние годы были перегружены большим количеством мигрантов.

Модели выстраивания отношений ЕС со странами транзита (например, взаимодействие ЕС-Турция) демонстрируют, как политика экстернализации отражается на наднациональном уровне при принятии решений Европейского союза. Из бюджета ЕС финансируются. Тростовые фонды для третьих стран по вопросам миграции, встречи с третьими странами и заключение соглашений по вопросам миграции. Но наиболее ярко экстернализация отражается на национальном уровне в рамках взаимодействия отдельных стран ЕС со странами транзита мигрантов (Испания-Марокко, Италия-Ливия). При этом стоит сказать, что финансирование проектов, заключенных на двустороннем национальном уровне, находит поддержку и на наднациональном уровне.

В рамках исследования моделей выстраивания отношений с третьими странами были выявлены нарушения Европейским агентством пограничной и

береговой охраны (Frontex) прав лиц, ищущих убежище. В диссертации приводятся инциденты, когда лица, ищущие убежище, были незаконно возвращены в те страны, где они могли столкнуться с преследованием. Также в некоторых случаях агентством применялась практика «выталкивания назад», которая нарушает принцип «невыворота» согласно Женевской конвенции о статусе беженца 1951 г. Делается вывод, что несмотря на то, что концепция экстернализации является попыткой перевести миграционный контроль в правовое русло, все еще сохраняются факты нарушения прав человека в рамках и этой политики.

Интересна модель взаимодействия ЕС со странами происхождения мигрантов на примере Африки. Эта деятельность демонстрирует некоторые успехи, хотя существующие политические вызовы ограничивают эффективность таких инициатив. Другая модель выстраивания отношений ЕС со странами происхождения мигрантов на примере стран Ближнего Востока показала, что реинтеграция мигрантов после возвращения в страны их происхождения может стать успешной частью экстернализации в зависимости от национального контекста. Для стран ЕС чрезвычайно важно участвовать в программах интеграции беженцев в таких странах как Иордания, которые создают возможность сократить миграционный приток в ЕС, в то время как программы реинтеграции лишь частично эффективны в таких странах как Афганистан и Ирак, так как в основном выходцы из этих стран планируют повторную эмиграцию в страны ЕС.

В последнее годы миграция была и остается одним из самых важных вопросов на повестке дня Европейского союза. При этом попытка выработки новых моделей в уменьшении миграционного давления на странах ЕС в виде политики экстернализации является одной из задач ЕС, которая осуществляется в данный момент и кажется самой подходящей для европейских стран.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

ИСТОЧНИКИ

Нормативно-законодательные документы

а) на русском языке

1. Уголовный кодекс Российской Федерации. 1996: офиц. текст. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ukrfkod.ru/statja-322> (дата обращения: 28.03.2023).

б) на английском языке

2. 1951 Convention and 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees: the official text // UNHCR. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.unhcr.org/media/28185> (дата обращения: 10.09.2022).

3. Agreement between the Kingdom of Spain and the Kingdom of Morocco on the movement of people, the transit and the readmission of foreigners who have entered illegally. 1992: the official text. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2020/03/Externalización-fronteras-España-Marruecos.pdf> (дата обращения: 30.11.2022).

4. Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities: the official text // Official Journal of the European Communities. 1997. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819(01)&from=EN) (дата обращения: 10.09.2022).

5. Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders: the official text // Official Journal of the European Communities. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://eur->

lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:42000A0922(02)&from=EN (дата обращения: 10.09.2022).

6. Law № (2) of 1377 FDP/2009 AD on ratifying the Treaty of Friendship, Partnership, and Cooperation between the Great Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya and the Republic of Italy. 2009: the official text. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://security-legislation.ly/sites/default/files/lois/7-Law%20No.%20%282%29%20of%202009_EN.pdf (дата обращения: 28.11.2022).

7. Systemic violations of asylum-seekers' human rights in Hungary Statement by the Hungarian Helsinki Committee: the official text // OSCE. 2018. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.osce.org/files/f/documents/6/5/396917_4.pdf (дата обращения: 12.12.2022).

8. Tampere European Council Presidency Conclusions. 1999: the official text // European Parliament. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (дата обращения: 12.10.2022).

9. Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts: the official text // Official Journal of the European Communities. 1997. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=EN> (дата обращения: 12.10.2022).

10. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007: the official text // Official Journal of the European Union. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://publications.europa.eu/resource/cellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0007.01/DOC_19 (дата обращения: 12.10.2022).

Делопроизводственные документы

б) на английском языке

11. Council Regulation № 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the

establishment of «Eurodac» for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention: the official text. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/eurodac-system.html> (дата обращения: 13.10.2022).

12. Dublin III Regulation Version 4.0 : the official text // Home Office UK. 2020. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/909412/dublin-III-regulation.pdf (дата обращения: 13.10.2022).

13. ECtHR N.D. and N.T. v. Spain (nos. 8675/15 and 8697/15). Article 4 Protocol 4; Article 13 ECHR: the official text // European Database for Asylum Law. 2017. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-nd-and-nt-v-spain-nos-867515-and-869715-article-4-protocol-4-article-13-echr-3-october> (дата обращения: 05.12.2022).

14. EU and Afghanistan Get Deal on Migrants: Disagreements, pressure and last minute politics: the official text // Afghanistan Analysts Network. 2016. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://reliefweb.int/report/afghanistan/eu-and-afghanistan-get-deal-migrants-disagreements-pressure-and-last-minute> (дата обращения: 24.02.2023).

15. EU–Turkey joint action plan: the official text // European Commission. 2015. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/МЕМО_15_5860 (дата обращения: 21.11.2022).

16. European Parliament resolution of 2 September 2008 on the evaluation of the Dublin system (2007/2262(INI)): the official text // Official Journal of the European Union. 2009. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008IP0385&from=EN> (дата обращения: 14.10.2022).

17. Global Compact on Refugees: the official text. 2018. P. 54. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.unhcr.org/5c658aed4> (дата обращения: 21.11.2022).

18. Hotspots at EU external borders State of play Briefing: the official text // European Parliament. 2018. [Электронный ресурс]. Режим доступа:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623563/EPRS_BRI\(2018\)623563_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623563/EPRS_BRI(2018)623563_EN.pdf) (дата обращения: 02.12.2022).

19. Joint press release – Meeting of the Joint AU-EU-UN Taskforce to Address the Migrant and Refugee Situation in Libya: the official text // European Union External Action. 2019. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.eeas.europa.eu/eeas/joint-press-release-meeting-joint-au-eu-un-taskforce-address-migrant-and-refugee-situation_en (дата обращения: 14.01.2023).

20. Joint press release of the United Nations, the African Union and the European Union: the official text // European Commission. 2017. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_17_5029 (дата обращения: 14.01.2023).

21. Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU : the official text // European External Action Service. 2016. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues.pdf (дата обращения: 25.02.2023).

22. Motion for a resolution on the breach of the UN Convention of the Rights of the Child and the use of minors by the Moroccan authorities in the migratory crisis in Ceuta: the official text // European Parliament. 2021. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2021-0349_EN.html (дата обращения: 01.12.2022).

23. Reform of the Dublin system Briefing: the official text // European Parliament. 2016. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586639/EPRS_BRI%282016%29586639_EN.pdf (дата обращения: 14.10.2022).

24. Regulation (EU) № 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) № 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) № 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) № 2007/2004 and Council Decision № 2005/267/EC: the official text. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://eur-lex.europa.eu/legal->

content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1624 (дата обращения: 02.12.2022).

25. Regulation (EU) № 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) (codification): the official text. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32016R0399> (дата обращения: 04.12.2022).

26. Regulation (EU) № 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of «Eurodac» for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) № 604/2013 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 a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) № 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice (recast): the official text // Official Journal of the European Union. 2013. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0603&from=en> (дата обращения: 13.10.2022).

27. Regulation (EU) № 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 a stateless person (recast): the official text // Official Journal of the European Union. 2013. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=en> (дата обращения: 13.10.2022).

28. Resolution № 1509 (2006) Human rights of irregular migrant: the official text // Parliamentary Assembly. 2006. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17456> (дата

обращения: 02.12.2022).

Публицистические документы

б) на английском языке

29. 25,000 violent pushbacks at EU borders documented in the «Black Book»: the official text // The Left in the European Parliament. 2022. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://left.eu/25000-violent-pushbacks-at-eu-borders-documented-in-the-black-book> (дата обращения: 04.03.2023).

30. Addressing pushbacks at the EU's external borders: the official text // European Parliament. 2021. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/738191/EPRS_BRI\(2022\)738191_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/738191/EPRS_BRI(2022)738191_EN.pdf) (дата обращения: 04.03.2023).

31. After six long years, no justice for border deaths and pushbacks to Morocco from Spain: the official text // Statewatch. 2020. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.statewatch.org/news/2020/august/after-six-long-years-no-justice-for-border-deaths-and-pushbacks-to-morocco-from-spain> (дата обращения: 30.11.2022).

32. Appeal to the Italian Government, to UNHCR and IOM for the immediate withdrawal of the Italy-Libya Memorandum: the official text // Statewatch. 2022. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.statewatch.org/news/2022/february/appeal-to-the-italian-government-to-unhcr-and-iom-for-the-immediate-withdrawal-of-the-italy-libya-memorandum> (дата обращения: 14.01.2023).

33. Asylum procedures. European Commission: the official text. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/asylum-procedures_en (дата обращения: 16.01.2023).

34. AU-EU-UN taskforce meets to revitalize the tripartite cooperation to enhance the protection of stranded migrants and refugees in Libya. Delegation of the European Union to the African Union, 2022: the official text. [Электронный ресурс].

Режим доступа: https://www.eeas.europa.eu/delegations/african-union-au/au-eu-un-taskforce-meets-revitalize-tripartite-cooperation-enhance_en (дата обращения: 14.01.2023).

35. *Between the Devil and the deep blue sea: Europe fails refugees and migrants in the central Mediterranean: the official text* // Amnesty International. 2016. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur30/8906/2018/en> (дата обращения: 12.12.2022).

36. *Central Mediterranean Route: the official text* // Frontex. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-routes/central-mediterranean-route> (дата обращения: 01.12.2022).

37. *Civil society appeal to the Italian government, the UNHCR and the IOM for the Immediate withdrawal of the Italy–Libya Memorandum: the official text* // Cairo Institute for Human Rights Studies. 2022. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cihrs.org/civil-society-appeal-to-the-italian-government-the-unhcr-and-the-iom-for-the-immediate-withdrawal-of-the-italy-libya-memorandum/?lang=en> (дата обращения: 15.01.2023).

38. *Coggio T. Europe’s Tackling of ‘Root Causes’ of African Migration Has a Mixed Record* // Migration Policy Institute. 2021. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.migrationpolicy.org/article/europe-migration-africa-eutf> (дата обращения: 20.11.2022).

39. *Connor, P. Italy on track to surpass Greece in refugee arrivals for 2016* / P. Connor // Pew Research Center. 2016. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/11/02/italy-on-track-to-surpass-greece-in-refugee-arrivals-for-2016> (дата обращения: 22.10.2022).

40. *Dennison, S. A new deal on EU burden-sharing. European Council on Foreign Relations, 2016* / S. Dennison // European Commission. 2016. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://ecfr.eu/article/commentary_a_new_deal_on_eu_burden_sharing (дата обращения: 19.10.2022).

41. *Erdoğan: Türkiye is Stepping Up Where Others Fail to Act: the official text* // The Republic of Türkiye Directorate of Communications. 2019. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.iletisim.gov.tr/english/>

cumhurbaskanimizin_kaleminden/detay/erdogan-turkey-is-stepping-up-where-others-fail-to-act (дата обращения: 23.11.2022).

42. EU Eastern Borders: States Deploy Troops, Dehumanise Migrants and Decry Belarus as Border Tensions Escalate – Locals Offer Humanitarian Aid: the official text // European Council on Refugees and Exiles. 2021. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ecre.org/eu-eastern-borders-states-deploy-troops-dehumanise-migrants-and-decry-belarus-as-border-tensions-escalate-locals-offer-humanitarian-aid> (дата обращения: 07.12.2022).

43. EU Turkey Summit: EU and Turkish leaders deal death blow to the right to seek asylum: the official text // International Amnesty. 2016. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.amnesty.org/en/latest/press-release/2016/03/eu-turkey-summit-reaction> (дата обращения: 21.11.2022).

44. EU–Turkey statement: the official text // European Council. 2016. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement> (дата обращения: 21.11.2022).

45. EU: Frontex Complicit in Abuse in Libya [EN/AR/IT]: the official text // Human Rights Watch. 2022. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://reliefweb.int/report/libya/eu-frontex-complicit-abuse-libya-enarit> (дата обращения: 15.01.2023).

46. EURODAC (European Asylum Dactyloscopy Database): the official text // European Commission. 2022. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://knowledge4policy.ec.europa.eu/dataset/ds00008_en (дата обращения: 13.10.2022).

47. European Commission Statement following the decision at the Extraordinary Justice and Home Affairs Council to relocate 120,000 refugees: the official text // European Commission. 2016. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_15_5697 (дата обращения: 18.10.2022).

48. European Council meeting Conclusions: the official text // European Council. 2020. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://>

www.consilium.europa.eu/media/47296/1011-12-20-euco-conclusions-en.pdf (дата обращения: 23.11.2022).

49. European Union increases support to people in need of international protection with additional grant of € 22 million to UNHCR to operate the Emergency Transit Mechanism in Rwanda until 2026: the official text // UNHCR. 2023. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.unhcr.org/rw/18777-european-union-increases-support-to-people-in-need-of-international-protection-with-additional-grant-of-e22-million-to-unhcr-to-operate-the-emergency-transit-mechanism-in-rwanda-until-2026.html> (дата обращения: 13.02.2023).

50. Externalisation: the official text // Forced migration Review. 2021. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.fmreview.org/issue68> (дата обращения: 20.11.2022).

51. Frontex Failing to Protect People at EU Borders: the official text // Human Rights Watch. 2021. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.hrw.org/news/2021/06/23/frontex-failing-protect-people-eu-borders> (дата обращения: 15.01.2023).

52. Frontex: MEPs refuse to discharge EU border agency over its management in 2020: the official text // European Parliament. 2022. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/press-room/20221014IPR43210/frontex-meps-refuse-to-discharge-eu-border-agency-over-its-management-in-2020> (дата обращения: 15.01.2023).

53. Gall L. EU Should Stop Illegal Migrant Pushbacks at its Borders: the official text // Human Rights Watch. 2022. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.hrw.org/news/2022/12/08/eu-should-stop-illegal-migrant-pushbacks-its-borders> (дата обращения: 04.03.2023).

54. Greece: Violence Against Asylum Seekers at Border: the official text // Human Rights Watch. 2020. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.hrw.org/news/2020/03/17/greece-violence-against-asylum-seekers-border> (дата обращения: 16.01.2023).

55. Greece's Camps, Europe's Hotspots. Oxford: University of Oxford, The Faculty of Law, 2016. [Электронный ресурс]. Режим доступа:

<https://blogs.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2016/10/greece's-camps> (дата обращения: 22.10.2022).

56. *Guaranteeing the right to asylum: the official text* // European Parliament. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/democracy-and-human-rights/fundamental-rights-in-the-eu/guaranteeing-the-right-to-asylum> (дата обращения: 16.01.2023).

57. *Guild E. Enhancing the Common European Asylum System and alternatives to Dublin* / E. Guild, M. Garlick, C. Costello // Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs European Parliament. 2015. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/226745/Sessions_1_and_2_-_Study_European_Asylum_System_and_Alternatives_to_Dublin.pdf (дата обращения: 16.10.2022).

58. *Information Note on the Court's case-law 149: the official text* // European Court of Human Rights. 2012. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22002-102%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22002-102%22]}) (дата обращения: 28.11.2022).

59. *Irregular migrant: the official text* // European Commission. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/irregular-migrant_en (дата обращения: 02.12.2022).

60. *Joint AU–EU–UN Taskforce Assists 16,000 People: the official text* // ИОМ. 2018. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.iom.int/news/joint-au-eu-un-taskforce-assists-16000-people> (дата обращения: 14.01.2023).

61. *Libya: Renewal of migration deal confirms Italy's complicity in torture of migrants and refugees: the official text* // International Amnesty. 2020. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/01/libya-renewal-of-migration-deal-confirms-italys-complicity-in-torture-of-migrants-and-refugees> (дата обращения: 15.01.2023).

62. *López-Dóriga, E. Refugee crisis: The divergence between the European Union and the Visegrad Group* / E. López-Dóriga // Center for Global Affairs & Strategic Studies, Universidad de Navarra. 2018. [Электронный ресурс]. Режим

доступа: <https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle/-/blogs/refugee-crisis-the-divergence-between-the-european-union-and-the-visegrad-group#> дата обращения: 18.10.2022).

63. Memorandum of understanding on cooperation in the fields of development, the fight against illegal immigration, human trafficking and fuel smuggling and on reinforcing the security of borders between the State of Libya and the Italian Republic. Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://eumigrationlawblog.eu/wp-content/uploads/2017/10/MEMORANDUM_translation_finalversion.doc.pdf (дата обращения: 28.11.2022).

64. Messages from Greece: our hope is broken European paralysis leaves thousands of refugees stranded in Greece: the official text // Amnesty International. 2016. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2016/09/greece-refugees-broken-hopes> (дата обращения: 22.10.2022).

65. Migrants Missing in Libya a Matter of Gravest Concern: the official text // International Organization for Migration (ИОМ). 2020. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.iom.int/news/migrants-missing-libya-matter-gravest-concern> (дата обращения: 20.11.2022).

66. Migratory Routes: the official text // Frontex. [Электронный ресурс]. / Режим доступа: <https://frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/central-mediterranean-route> (дата обращения: 20.10.2022).

67. Migratory Routes: the official text // Frontex. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-routes/eastern-mediterranean-route> (дата обращения: 22.11.2022).

68. *Oezel, Y.* Providing Security? Border Control and the Politics of Migration in the EU / Y. Oezel // E-International Relations. 2015. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.e-ir.info/pdf/56685> (дата обращения: 24.11.2022).

69. Presence of Frontex in Ceuta and Melilla: the official text // European Parliament. 2014. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2014-009417_EN.html (дата обращения: 25.02.2023).

70. Refugees and migrants fleeing sexual violence, abuse, and exploitation in Libya : the official text // European Council on Refugees and Exiles. 2016. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ecre.org/refugees-and-migrants-fleeing-sexual-violence-abuse-and-exploitation-in-libya> (дата обращения: 30.11.2022).

71. Refugees in Libya. Operational Data Portal Refugee Situations: the official text // UNHCR. 2023. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://data.unhcr.org/en/country/lby> (дата обращения: 14.01.2023).

72. *Ruy, D. Deciphering the European Union's New Pact on Migration and Asylum / D. Ruy, E. Yayboke // Center for Strategic and International Studies. 2020.* [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/226745/Sessions_1_and_2_-_Study_European_Asylum_System_and_Alternatives_to_Dublin.pdf (дата обращения: 18.01.2023).

73. Situation on Greek islands still grim despite speeded transfers: the official text // UNHCR. 2017. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.unhcr.org/news/briefing/2017/12/5a3ccd394/situation-greek-islands-still-grim-despite-speeded-transfers.html> (дата обращения: 22.10.2022).

74. Spain did not breach the Convention in returning migrants to Morocco who had attempted to cross the fences of the Melilla enclave Press Release European Court of Human Rights: the official text // Council of Europe. 2020. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{%22itemid%22:\[%22003-6638738-8816756%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{%22itemid%22:[%22003-6638738-8816756%22]}) (дата обращения: 01.12.2022).

75. Spain should advance social rights, better guarantee freedoms of expression and assembly and improve human rights of refugees, asylum seekers and migrants : the official text // Council of Europe. 2022. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/spain-should-advance-social-rights-better-guarantee-freedoms-of-expression-and-assembly-and-improve-human-rights-of-refugees-asylum-seekers-and-migran> (дата обращения: 09.12.2022).

76. Spain/Morocco: migrants subjected to violence and used as 'pawns' at Ceuta border : the official text // Amnesty International. 2021. [Электронный ресурс].

Режим доступа: <https://www.amnesty.org.uk/press-releases/spainmorocco-migrants-subjected-violence-and-used-pawns-ceuta-border> (дата обращения: 01.12.2022).

77. Statement by President von der Leyen at the joint press conference with President Michel, following their meeting with the President of Turkey, Recep Tayyip Erdoğan : the official text // European Commission. 2020. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_429 (дата обращения: 24.11.2022).

78. *Steinmayr, A. Did the Refugee Crisis Contribute to the Recent Rise of Far-Right Parties in Europe? / A. Steinmayr // Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich. 2016. [Электронный ресурс].* Режим доступа: <https://www.ifo.de/DocDL/dice-report-2017-4-steinmayr-december.pdf> (дата обращения: 18.10.2022).

79. The Commissioner intervenes before the European Court of Human Rights on cases concerning alleged pushbacks of migrants at Spain's border : the official text // Council of Europe. 2018. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-commissioner-intervenes-before-the-european-court-of-human-rights-on-cases-concerning-alleged-pushbacks-of-migrants-at-spain-s-border> (дата обращения: 30.11.2022).

80. The EU Facility for Refugees in Turkey : the official text // European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/turkiye/eu-facility-refugees-turkey_en (дата обращения: 23.11.2022).

81. The Schengen Information System : the official text // European Commission. 2018. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files_en?file=2020-09/20180612_agenda-on-security-factsheet-sis_en.pdf (дата обращения: 02.12.2022).

82. The Spanish Government's consistent refusal to allow Frontex forces to play an active role on the land borders of the autonomous cities of Ceuta and Melilla : the official text // European Parliament. 2022. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2022-002431_EN.html (дата обращения: 25.02.2023).

83. *Tranchina, G.* Italy Reups Funding to Force Migrants Back to Libya / G. Tranchina // Human Rights Watch. 2023. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.hrw.org/news/2023/02/01/italy-reups-funding-force-migrants-back-libya> (дата обращения: 07.02.2023).

84. Turkey: Extension of EU humanitarian programmes supporting 1,7 million refugees receives green light : the official text // European Commission. 2020. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1324 (дата обращения: 23.11.2022).

85. Türkiye. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations: the official text. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/turkiye_en (дата обращения: 23.11.2022).

86. UN experts call for accountability in Melilla tragedy: the official text // Office of the High Commissioner for Human Rights. 2022. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/07/un-experts-call-accountability-melilla-tragedy> (дата обращения: 01.12.2022).

87. UNHCR and IOM deplore loss of life at Nador-Melilla crossing: the official text // UNHCR. 2022. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.unhcr.org/news/press/2022/6/62b738274/unhcr-iom-deplore-loss-life-nador-melilla-crossing.html> (дата обращения: 09.12.2022).

88. UNHCR urges Greece to address overcrowded reception centres on Aegean islands: the official text // UNHCR. 2018. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.unhcr.org/news/briefing/2018/8/5b88f5c34/unhcr-urges-greece-address-overcrowded-reception-centres-aegean-islands.html> (дата обращения: 22.10.2022).

89. *Van der Laan, F.* Transnational organised crime. Clingendael Strategic Monitor, 2017 / F. van der Laan [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.clingendael.org/pub/2017/monitor2017/transnational_organised_crime/ (дата обращения: 12.12.2022).

90. Visa Information System (VIS) : the official text // European Commission. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://home-affairs.ec.europa.eu/>

policies/schengen-borders-and-visa/visa-information-system_en (дата обращения: 04.12.2022).

91. Western Mediterranean route: the official text // Frontex. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-routes/western-mediterranean-route> (дата обращения: 01.12.2022).

92. Why «undocumented» or «irregular» // UNHCR [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.unhcr.org/cy/wp-content/uploads/sites/41/2018/09/TerminologyLeaflet_EN_PICUM.pdf (дата обращения: 02.12.2022).

Статистические источники

93. Asylum and migration in the EU: facts and figures // European Parliament. 2017. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20170629STO78630/asylum-and-migration-in-the-eu-facts-and-figures> (дата обращения: 21.11.2022).

94. Asylum in the EU Member States Record number of over 1,2 million first time asylum seekers registered in 2015 Syrians, Afghans and Iraqis: top citizenships // Eurostat. 2016. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6> (дата обращения: 18.10.2022).

95. Asylum Statistics // Eurostat. 2016. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics (дата обращения: 18.10.2022).

96. Border fences and internal border controls in Europe (March 2017) // UNHCR. 2017. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://reliefweb.int/map/world/border-fences-and-internal-border-controls-europe-march-2017> (дата обращения: 05.12.2022).

97. Country factsheet: Germany 2015 // European Migration Network. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/EMN/Politikberichte/ZuPolitikStatistikberichten/emn-2015-laenderdatenblatt.pdf?_blob=publicationFile&v=6 (дата обращения: 24.02.2023).

98. Country factsheet: Germany 2016 // European Migration Network. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/EMN/Politikberichte/ZuPolitikStatistikberichten/emn-2016-laenderdatenblatt.pdf;jsessionid=F836DE86017663D2ED13EB1F18778FDF.intranet232?_blob=publicationFile&v=6 (дата обращения: 24.02.2023).

99. Country Report: Italy // Asylum Information Database. 2016. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2017/04/report-download_aida_it_2016update.pdf (дата обращения: 22.10.2022).

100. Detained and dehumanised» Report on human rights abuses against migrants in Libya. United Nations Support Mission in Libya and The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2016. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/LY/DetainedAndDehumanised_en.pdf (дата обращения: 30.11.2022).

101. Dublin system Report // European Union Agency for Asylum. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://euaa.europa.eu/easo-annual-report-2018/26-dublin-system> (дата обращения: 13.10.2022).

102. Eurodac 2018 annual report. European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice (eu-LISA), 2019. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.eulisa.europa.eu/Publications/Reports/2018%20Eurodac%20Annual%20Report.pdf> (дата обращения: 13.10.2022).

103. Inmigración irregular 2019 // Ministerio del Interior Gobierno de España. 2020. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/prensa/balances-e-informes/2019/informe_quincenal_acumulado_01-01_al_31-12-2019.pdf (дата обращения: 15.01.2023).

104. Inmigración irregular 2020 // Ministerio del Interior Gobierno de España. 2021. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/prensa/balances-e-informes/2020/Informe-Quincenal-sobre-Inmigracion-Irregular-Datos-acumulados-desde-el-1-de-enero-al-31-de-diciembre-de-2020.pdf> (дата обращения: 15.01.2023).

105. Inmigración irregular 2021 // Ministerio del Interior Gobierno de España. 2022. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/prensa/balances-e-informes/2021/24_informe_quincenal_acumulado_01-01_al_31-12-2021.pdf (дата обращения: 15.01.2023).

106. Inmigración irregular 2022 // Ministerio del Interior Gobierno de España. 2023. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.interior.gob.es/opencms/export/sites/default/.galleries/galeria-de-prensa/documentos-y-multimedia/balances-e-informes/2022/24_informe_quincenal_acumulado_01-01_al_31-12-2022.pdf (дата обращения: 15.01.2023).

107. Libya Factsheet // UNHCR. 2017. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR%20Libya%20Fact%20Sheet%20-%20April%202017.pdf> (дата обращения: 14.01.2023).

108. Libya: UN human rights report details violations of migrants' rights amid 'assisted return' programmes // UN High Commissioner for Human Rights. 2022. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/10/libya-un-human-rights-report-details-violations-migrants-rights-amid> (дата обращения: 20.11.2022).

109. Periodic data collection on the migration situation in the EU – September 2018 Highlights // European Union Agency for Fundamental Rights. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-september-periodic-migration-report-highlights_en.pdf (дата обращения: 04.12.2022)

110. Relocation and Resettlement – State of Play Factsheets // European Commission. 2016. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/factsheet_relocation_and_resettlement_-_state_of_play_en_0.pdf (дата обращения: 18.10.2022).

111. The Cost of Non-Schengen: Civil Liberties, Justice and Home Affairs aspects. Cost of Non-Europe Report // European Parliament. 2016. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581387/EPRS_STU\(2016\)581387_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581387/EPRS_STU(2016)581387_EN.pdf) (дата обращения: 04.12.2022).

112. The Organization of Reception Facilities for Asylum Seekers in different Member States European Migration Network Study 2014 // European Commission. 2014. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://emn.ie/files/p_20140207073231EMN%20Organisation%20of%20Reception%20Facilities%20Synthesis%20Report.pdf (дата обращения: 24.10.2022).

113. Trafficking along Migration Routes to Europe Bridging the Gap between Migration, Asylum and Anti-Trafficking // International Centre for Migration Policy Development. 2018. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.icmpd.org/file/download/48387/file/Trafficking0along0Migration0Routes0to0Europe_0Bridging0the0Gap0between0MigrationC0Asylum0and0Anti-Trafficking06full0study60EN.pdf (дата обращения: 24.10.2022).

114. UNHCR Protection Training Manual for European Border and Entry Officials // UNHCR. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.unhcr.org/4d9487259.pdf> (дата обращения: 03.04.2023).

115. UNHCR Rwanda Factsheet: Emergency Transit Mechanism. September 2022 // UNHCR. 2022. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://reliefweb.int/report/rwanda/unhcr-rwanda-factsheet-emergency-transit-mechanism-september-2022> (дата обращения: 07.02.2023).

116. UNHCR STATISTICAL YEARBOOK 2001 Refugees, Asylum-seekers and Other Persons of Concern – Trends in Displacement, Protection and Solutions. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://refugeestudies.org/UNHCR/UNHCR.%20Statistical%20Yearbook%202001.pdf> (дата обращения: 12.10.2022).

117. Would you like the EU to intervene less than at present or more than at present for the following policy areas? // Eurobarometer. 2016. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.europarl.europa.eu/infographic/eurobarometer/2016/index_en.html#migration (дата обращения: 24.10.2022).

118. Would you like the EU to intervene less than at present or more than at present for the following policy areas? // European Parliament. 2016. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.europarl.europa.eu/infographic/eurobarometer/2016/index_en.html#borders (дата обращения: 01.12.2022).

ЛИТЕРАТУРА

Монографии, учебные пособия, научные статьи

а) на русском языке

119. Аду, Я.Н. Арабская «весна»: международно-правовое измерение / Я.Н. Аду // Ближний Восток и международное право. М.: РУДН, 2019. С. 119–126.
120. Алешковский, И.А. «В стремлении понять»: международно-правовая защита беженцев в постверсальском мире / И.А. Алешковский, З.С. Бочарова, А.А. Гребенюк // Электронный научно-образовательный журнал История. М: Интеграция: Образование и Наука, 2019. Т.10. № 6. С. 60–80.
121. Алешковский, И.А. «Перемещенные и неуместные»: феномен беженства и развитие международного режима защиты беженцев в XIX – начале XXI века / И.А. Алешковский, З.С. Бочарова // Электронный научно-образовательный журнал История. М: Интеграция: Образование и Наука, 2019. Т.10. №11.
122. Африка в глобальных миграционных потоках: история и современность: коллективная монография / отв. ред. С.В. Костелянец. М.: Институт Африки РАН, 2022. 378 с.
123. Африканские интеллектуалы за пределами Африки / отв. ред. Гавристова Т.М. Ярославль: ЯрГУ, 2002. 308 с.
124. Биссон, Л.С. Внешнее измерение миграционной политики ЕС: инструменты и выгоды / Л.С. Биссон // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2018. № 5. С. 21–28.
125. Бокерия, С.А. Миротворческие операции в Мали в контексте трансформации стратегии ЕС в Сахеле / С.А. Бокерия // Проблемы национальной стратегии. 2022. № 2 (71). С. 126–144.
126. Бочарова, З.С. Качественные и количественные характеристики международной миграции как индикаторы состояния общества / З.С. Бочарова //

Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. Киров: Интеллект-бизнес-групп, 2018. Т.5. №1. С. 543–546.

127. *Бочарова, З.С.* Международная миграция как ресурс конкурентоспособности государства в современном мире / З.С. Бочарова // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. Киров: Интеллект-бизнес-групп, 2018. Т.1. №1. С. 20 - 22.

128. *Бочарова, З.С.* Организация переселения русской эмиграции в страны Латинской Америки в 1920-е гг.: правовой и социальный аспекты / З.С. Бочарова, М.Н. Мосейкина // Исторические записки. РАН М., 2020. Т.19. С. 297-309.

129. *Бочарова, З.С.* Роль русской эмиграции 1920–1930-х годов в становлении универсального статуса беженцев / З.С. Бочарова // Диалог со временем. М. ИВИ РАН, 2019. Т. 68. С. 116–132.

130. *Гавристова, Т.М.* Мигритюд как презентация идентичности / Т.М. Гавристова // Гендерный аспект африканской культуры. Между архаикой и современностью. Серия: «Гендерные исследования Института Африки РАН». М.: Институт Африки РАН. 2022. С. 194-204.

131. *Ермольева, Э.Г.* Испания в многомерном кризисе: социальная проекция демографических тенденций / Э.Г. Ермольева, Н.Ю. Кудеярова // Современная Европа. 2021. № 4 (104). С. 129-139.

132. *Зверева, Т.В.* Миграционная политика государств-членов ЕС: особенности современного этапа / Т.В. Зверева // Вестник Дипломатической академии МИД России. Россия и мир. 2019. № 4 (22). С. 64–75.

133. *Зверева, Т.В.* Миграционная политика ЕС на современном этапе / Т.В. Зверева // Дипломатическая служба. 2019. №4 (84). С. 38–45.

134. *Зверева, Т.В.* Миграционный кризис: «тихий развал» Евросоюза или новый этап в развитии интеграции? / Т.В. Зверева // Вестник Дипломатической академии МИД России. Россия и мир. 2015. М.: Дипломатическая академия. № 4. С. 106.

135. *Иванов, В.Г.* Проблема внутренне перемещенных лиц в Эфиопии в контексте парламентских выборов 2020 года / В.Г. Иванов, В.М. Кассае Ныгусие

// Вестник РУДН. Серия: Политология. 2019. № 4. С. 633–641.

136. *Исхаков, А.М.* К вопросу о необходимости нормативно-правового закрепления понятия «незаконная миграция» / А.М. Исхаков // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2017. № 2 (28). С. 87–90.

137. *Карпович, О.Г.* Общая миграционная политика ЕС: новый стандарт? / О.Г. Карпович, Т.В. Зверева // Международная жизнь. 2021. № 7. С. 94–103.

138. *Крапивницкая, Е.Д.* Экстернализация миграционной политики ЕС как решение проблемы солидарности / Е.Д. Крапивницкая // Международные отношения в XX–XXI вв.: IV Чемпаловские чтения, посвященные 75-летию Победы в Великой Отечественной войне и 75-летию окончания Второй мировой войны: сборник научных статей и сообщений Всероссийской научной конференции (Екатеринбург, 17–18 декабря 2020 г.). Екатеринбург: Изд-во УМЦ УПИ, 2020. С. 314–321.

139. *Кудеярова, Н.Ю.* Миграционный вопрос в электоральной кампании / Н.Ю. Кудеярова // Испания в новой национальной и международной реальности / под ред. П.П. Яковлева, А.А. Куракиной-Дамир. М.: ИЛА РАН, Центр иберийских исследований, 2020. С. 53-62.

140. *Кудеярова, Н.Ю.* Испания после миграционного бума: социально - экономическая и внешнеполитическая проекции / Н.Ю. Кудеярова // Современная Европа. 2019. № 1. С. 80-91.

141. *Леонов, А.С.* Обеспечение прав человека в практике миграционного регулирования Европейского Союза / А.С. Леонов // Экономика и право. Вестник ННГУ, 2017. С. 197–208.

142. *Любин, В. П.* Афганские мигранты 2021 г. и идентичность ЕС / В.П. Любин, Р. Алонци // Большая Евразия: развитие, безопасность, сотрудничество. 2022. №5-1. С. 677-682.

143. *Любин, В. П.* Волна миграции в Европе и изменения в политике стран ЕС (на примере Германии и Италии, 2015–2018 гг.) / В.П. Любин, Р. Алонци // Большая Евразия: развитие, безопасность, сотрудничество. 2018. №1-2. М. ИНИОН РАН. С. 120-124.

144. *Любин, В. П.* Революция миграции и ее регулирование в России,

Германии и ЕС / В.П. Любин // РСМ. 2005. №1. С. 91-107.

145. *Любин, В. П.* Румыния и ее вступление в ЕС: взгляд из России / В.П. Любин // Synergies Roumanie. №16. 2021. С. 69-81.

146. *Любин, В. П.* Русские эмигранты в Италии в XX В.: новые исследования / В.П. Любин // РСМ. 2018. №1 (98). С. 233 – 246.

147. *Любин, В. П.* Современный кризис ЕС и позиции различных политических сил Германии / В.П. Любин // Современная Европа. М.: Институт Европы РАН. 2017. С. 84-97.

148. *Морару, Н.* Анализ европейского миграционного кризиса 2015 года / Н. Морару // Повестка дня Африканского союза – 2063 и перспективы российско-африканского сотрудничества / под ред. А.М. Васильева, Д.А. Дегтерева, А.С. Буторова. М.: РУДН, 2019. С. 152–164.

149. *Моргунова, О.А.* Дискурсы «европейскости» в практике предоставления убежища в постколониальном контексте О.А./ Моргунова, Н.Ф. Морару // Вестник РУДН. Серия: Международные отношения. 2022. Т. 22. № 4. С. 741–754.

150. Образовательная миграция в современном мире: субъекты, стратегии, ценности: монография / отв. ред. М. М. Мчедлова. М.: РУДН, 2020. 356 с.

151. *Потемкина, О.Ю.* Европейский союз и общая система убежища / О.Ю. Потемкина // Современная Европа. 2012. № 1. С. 5–16.

152. *Потемкина, О.Ю.* Миграционный кризис в ЕС: роль стран Вишеградской группы / О.Ю. Потемкина // Современная Европа. 2015. № 6 (66). С. 36-45.

153. *Потемкина, О.Ю.* Многоуровневое управление миграцией в Европейском союзе / О.Ю. Потемкина // Современная Европа. 2020. № 2. С. 100–110.

154. *Прокопенкова, И.П.* Женевская конвенция ООН о статусе беженцев в общей системе международного права / И.П. Прокопенкова // Вестник БелЮИ МВД России. 2018. № 4. С. 71–74.

155. *Тимофеев, П.П.* Влияние миграционного кризиса в Европе на

отношения ЕС и Турции / П.П. Тимофеев // Вестник МГИМО. 2016. № 2 (47). С. 62–70.

б) на английском языке

156. *Aksoy, C.G.* Refugees' and Irregular Migrants' Self-selection into Europe: Who Migrates Where? / C.G. Aksoy, P. Poutavaara. M.: IZA Institute of Labor Economics, 2019. 78 p.

157. *Aleshkovski, I. A.* The Evolution of the International Protection of Refugees between the World Wars / I.A. Aleshkovski, Z.S. Botcharova, A.A. Grebenyuk // *Social Evolution & History*, 2021. №2. P. 109–132.

158. *Aránzazu, R.* Hate speech on Twitter during the Ceuta migration crisis in May 2021 / R. Aránzazu, F.J. Olivares-García, S.M. Jiménez-Zafra // *Revista de comunicación y tecnologías emergentes*. 2022. № 20 (2). 19 p.

159. *Betts, A.* Refuge: Transforming a Broken Refugee System / A. Betts, P. Collier // *British Journal of General Practice*. 2017. № 659. 274 p.

160. *Brenke, K.* Distribution of refugees very uneven among EU member states – even when accounting for economic strength and total population / K. Brenke // *DIW Economic Bulletin*. 2015. № 39. P. 511–523.

161. *Bülent, K.* The changing face of Europe – population flows in the 20th century / K. Bülent. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2002. 125 p.

162. *Carrera, S.* European Union Policies on Onward and Secondary Movements of Asylum-seekers and Refugees: A Critical Overview of the EU's Migration Management Complex / S. Carrera, N.C. Luk, F. Mager et al. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2022. 167 p.

163. *Casas-Cortes, M.* «Good neighbours make good fences»: Seahorse operations, border externalization and extra-territoriality / M. Casas-Cortes, S. Cobarrubias, J. Pickles // *European Urban and Regional Studies*. 2016. № 23 (3). P. 231–251.

164. *Dustmann, C.* On the economics and politics of refugee migration / C. Dustmann, F. Fasani, T. Frattini et. al. // *Economic Policy*. 2017. № 32 (91). P. 497–

165. *Frelick, B.* The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants / B. Frelick, I.M. Kysel, J. Podkul // *Journal on Migration and Human Security*. 2016. № 4 (4). P. 190–220.

166. *Genschel, P.* From Market Integration to Core State Powers: The Eurozone Crisis, the Refugee Crisis and Integration Theory / P. Genschel, M. Jachtefuchs // *Journal of Common Market Studies*. 2017. № 26. 16 p.

167. *Göbl, G.* Central Europe and the Refugee Question: Cooperation, not Confrontation / G. Göbl, C.K. Lassen, M. Lovec et al. // *Austrian Society for European Politics (ÖGfE) Policy Brief*. Vienna, 2016. 22 p.

168. *Hailbronner, K.* Legal Framework for EU Asylum Policy / K. Hailbronner, D. Thym // *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*. 2nd ed. Leiden, 2016. P. 1023–1053.

169. *Hansen, R.* Asylum policy in the European Union / R. Hansen // *Georgetown Immigration Law Journal*. 2000. № 14 (3). P. 779–800.

170. *Hansen, R.* Migration to Europe since 1945: Its History and its Lessons / R. Hansen // *The Political Quarterly*. 2003. № 74 (1). P. 25–38.

171. *Hatton, T.J.* Refugees and asylum seekers, the crisis in Europe and the future of policy / T.J. Hatton // *Economic Policy*. 2017. № 32 (91). P. 447–496.

172. *Hertzberg, A.S.J.* The Readmission Agreement Between Sweden and Afghanistan: A Tortuous Strategy of Creating a Deportation Corridor to a War-torn Country? / A.S.J. Hertzberg // *New Sociological Perspectives*. 2022. № 2 (1). P. 37–54.

173. *Hruschka, C.* EU Immigration and Asylum Law – A Commentary / C. Hruschka, F. Maiani; ed. by K. Hailbronner and. Thym. Munich, 2016. 1486 p.

174. *Huysmans, J.* The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU / J. Huysmans. London, UK: Routledge, 2006. 208 p. [New International Relations Series.]

175. *King, R.* Research on Migration: Facing Realities and Maximising Opportunities. A Policy Review / R. King, A. Lulle // *Publications Office of the*

European Union. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. 161 p.

176. *Maiani, F.* The Reform of the Dublin III Regulation / F. Maiani // Policy Department C – Citizens' Rights and Constitutional Affairs European Parliament. Brussels, 2016. 74 p.

177. *Marinho, C.* Dublin after Schengen: Allocating Responsibility for Examining Asylum Applications in Practice / C. Marinho, M. Heinonen // European Institute of Public Administration (Maastricht) EIPASCOPE. 1998. Vol. 3. P. 1–12.

178. *Mellou, K.* Hepatitis A among refugees, asylum seekers and migrants living in hosting facilities, Greece / K. Mellou, A. Chrisostomou, T. Sideroglou et al. // Euro Surveill. 2017. № 22 (4). P. 30448-30453.

179. *Müller, P.* Breaking the legal link but not the law? The externalization of EU migration control through orchestration in the Central Mediterranean / P. Müller, P. Slominski // Journal of European Public Policy. 2021. № 28 (6). P. 801–820.

180. *Pachocka, M.* Understanding the Visegrad Group States' Response to the Migrant and Refugee Crises 2014+ in the European Union / M. Pachocka // Yearbook of Polish European Studies. 2016. Vol. 19. P. 101–132.

181. *Peers, S.* EU Justice and Home Affairs Law / S. Peers. Oxford: Oxford University Press, 2016. 300 p.

182. *Peers, S.* EU Justice and Home Affairs Law. – Vol. I: EU Immigration and Asylum Law / S. Peers // Oxford Academic. 2016. Vol. 1. P. 1–121.

183. *Peers, S.* Reconciling the Dublin system with European fundamental rights and the Charter / S. Peers // ERA Forum. Trier, 2014. P. 485–494.

184. *Queiroz, B.M.* The Impact of EURODAC in EU Migration Law: The Era of Crimmigration? / B.M. Queiroz // Market and Competition Law Review. 2019. № 3 (1). P. 157–183.

185. *Samers, M.* An Emerging Geopolitics of «Illegal» Immigration in the European Union / M. Samers // European Journal of Migration and Law. 2004. № 6 (1). P. 27–45.

186. *Schmidt, Z.* Deficiencies of the Dublin Regulation and the Solidarity

Remedy Exemplified by Analysing Cases *M.S.S. v Belgium and Greece* and *Tarakhel v Switzerland* / Z. Schmidt // *Helsinki Law Review*. 2016. № 10 (2). P. 60–79.

187. *Stepka, M.* Securitisation as the Work of Framing / M. Stepka // *Identifying Security Logics in the EU Policy Discourse*. Cham, 2022. P. 33-61.

188. *Stock, I.* Externalization at work: responses to migration policies from the Global South / I. Stock, A. Üstübcici, S.U. Schultz // *Comparative Migration Studies*. 2019. № 7 (48). 9 p.

189. *Terrón-Caro, T.* Discourse, Immigration and the Spanish Press: Critical Analysis of the Discourse on the Ceuta and Melilla Border Incident / T. Terrón-Caro, R. Cárdenas-Rodríguez, F. Ortega-de-Mora // *Global Migration and the Rise of Populism*. 2022. № 12 (2). 15 p.

190. *Thildéus, A.* Dublin in «crisis» – investigating the Dublin regulation as a crisis management system / A. Thildéus. Lund: Lund University, Faculty of Law, 2015. 47 p.

191. *Vara, S.J.* The Externalisation of EU Migration Policies: The Implications Arising from the Transfer of Responsibilities to Third Countries / S.J. Vara, P.L. Matellán // *The Evolving Nature of EU External Relations Law* / ed. by W.T. Douma, C. Eckes, P. Van Elsuwege, E. Kassoti, A. Ott, R.A. Wessel. Hague, 2021. P. 315–331.

192. *Vasiliev, A.M.* Decolonization, Postcolonialism, Multiple Modernities, and Persistent East–West Divide in African Studies / A.M. Vasiliev, D.A. Degterev, T.M. Shaw // *Africa and the Formation of the New System of International Relations. Advances in African Economic, Social and Political Development* // Springer, Cham. – 2021. P. 1–17. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-77336-6_1.

193. *Wagner, M.* Secondary Movements / M. Wagner, J. Perumadan, P. Baumgartner // *CEASEVAL Research on the Common European Asylum System*. Chemnitz, 2019. 26 p.

194. *Zaun, N.* States as gatekeepers in EU Asylum Politics: Explaining the Non-Adoption of a Refugee Quota System / N. Zaun // *Journal of Common Market Studies*. 2017. Vol. 56. № 1. P. 44–62.

Диссертации, авторефераты диссертаций

а) на русском языке

195. *Алексеев Д.В.* Миграция из стран Африки в Испанию в контексте миграционной политики ЕС (1985–2021 гг.): диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук: 07.00.15 / Алексеев Дмитрий Владиславович. М, 2022. 227 с.
196. *Корнеев О.В.* Формирование внешнеполитического измерения иммиграционной политики Европейского союза (1992-2007 гг.): диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук: 07.00.03 / Корнеев Олег Владимирович. Томск, 2009. 251 с.

Интернет-ресурсы

Сайт ООН: <https://www.un.org>

Сайт УВКБ ООН: <https://www.unhcr.org>

Сайт МОМ: <https://www.iom.int>

Сайт Европейской комиссии: https://commission.europa.eu/index_en

Сайт Совета Европы: <https://www.coe.int/en/web/portal>

Сайт законов Европейского союза: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=en>

Сайт Европейского парламента: <https://www.europarl.europa.eu/portal/en>

Сайт Африканского союза: <https://au.int>

Сайт Министерства иностранных дел Испании:
<https://www.exteriores.gob.es/en/Paginas/index.aspx>

Сайты

197. African Union calls for probe after dozens die at Morocco-Spain land border // Anadolu Agency. 2022. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.aa.com.tr/en/africa/african-union-calls-for-probe-after-dozens-die-at-morocco-spain-land-border/2623212> (дата обращения: 01.12.2022).

198. Balkan Route «closed» after cascade of border shutdowns // Euroactiv. 2016. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/balkan-route-closed-after-cascade-of-border-shutdowns> (дата обращения: 18.10.2022).

199. Denmark passes law to relocate asylum seekers outside Europe // The Guardian. 2021. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.theguardian.com/world/2021/jun/03/denmark-passes-law-to-let-it-relocate-asylum-seekers-outside-europe> (дата обращения: 04.04.2023).

200. Dimitris Avramopoulos: The EU is not – and will never be – a fortress // The Parliament Magazine. 2017. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/dimitris-avramopoulos-the-eu-is-not-and-will-never-be-a-fortress> (дата обращения: 23.10.2022).

201. *Ellyatt, H.* Spain and Morocco in diplomatic crisis after 8,000 migrants enter Spanish territory / H. Ellyatt // CNBC. 2021. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.cnbc.com/2021/05/19/spain-and-morocco-clash-after-thousands-of-migrants-enter-ceuta.html> (дата обращения: 01.12.2022).

202. Erdogan threatens to open borders // DW. 2016. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.dw.com/en/erdogan-threatens-to-open-borders-after-european-parliament-vote/a-36518509> (дата обращения: 21.11.2022).

203. EU, Mali sign deal to return refugees // Euractiv. 2016. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/eu-mali-sign-deal-to-return-refugees> (дата обращения: 25.02.2023).

204. European, African leaders hold migration talks in Paris // Al Jazeera. 2017. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.aljazeera.com/news/>

2017/8/28/european-african-leaders-hold-migration-talks-in-paris (дата обращения: 30.11.2022).

205. Externalizing EU Migration Management Policies // Migration Policy Centre. 2022. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.youtube.com/watch?v=bwYQQWTtvbE> (дата обращения: 07.12.2022).

206. *Fallon, K.* EU border agency accused of serious rights violations in leaked report / К. Fallon // The Guardian. 2022. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.theguardian.com/global-development/2022/oct/14/eu-border-agency-frontex-human-rights-violations-report> (дата обращения: 04.03.2023).

207. From Turkey to Libya: The EU Migration Partnership from Bad to Worse // Eurojust.it rivista. 2017. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rivista.eurojus.it/from-turkey-to-libya-the-eu-migration-partnership-from-bad-to-worse/?print=pdf> (дата обращения: 30.11.2022).

208. Germany admits 130,000 asylum seekers «lost» raising fears over crime // The News International. 2016. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.thenews.com.pk/print/101562-Germany-admits-130000-asylum-seekers-lost-raising-fears-over-crime> (дата обращения: 19.10.2022).

209. Germany cannot find 30,000 migrants due for deportation // The Times. 2017. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.thetimes.co.uk/article/germany-cannot-find-30-000-migrants-due-for-deportation-2hld7n0m5> (дата обращения: 19.10.2022).

210. *Jovanovski, K.* On Turkish-Greek border, desperate migrants find confusion and chaos / К. Jovanovski // NBS News. 2020. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.nbcnews.com/news/world/turkish-greek-border-desperate-migrants-find-confusion-chaos-n1150501> (дата обращения: 22.11.2022).

211. *Karamanidou, L.* What is Frontex doing about illegal pushbacks in Evros? / L. Karamanidou // Respond. 2020. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.researchgate.net/profile/Lena-Karamanidou-2/publication/355197285_What_is_Frontex_doing_about_illegal_pushbacks_in_Evros/links/61670c0a8ad119749b134f8f/What-is-Frontex-doing-about-illegal-pushbacks-in-Evros.pdf (дата обращения: 16.01.2023).

212. Mali denies agreement on failed EU asylum seekers // Modern Ghana. 2016. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.modernghana.com/news/744146/mali-denies-agreement-on-failed-eu-asylum-seekers.html> (дата обращения: 25.02.2023).

213. *Martin, M.* Spain and Morocco reach deal to curb irregular migration flows / *M. Martin, L. Abellian* // El Pais. 2019. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://english.elpais.com/elpais/2019/02/21/inenglish/1550736538_089908.html (дата обращения: 30.11.2022).

214. Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts // BBC News. 2016. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911> (дата обращения: 19.10.2022).

215. Migrants met by Spanish military as they swim to north African enclave Ceuta // Guardian News. 2021. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.youtube.com/watch?v=EEwJVh1ruc0> (дата обращения: 01.12.2022).

216. Morocco says Spain backs its plans on Western Sahara // DW. 2022. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.dw.com/en/morocco-says-spain-backs-its-designs-on-western-sahara/a-61182065> (дата обращения: 01.12.2022).

217. *Oezel, Y.* Providing Security? Border Control and the Politics of Migration in the EU / *Y. Oezel* // E-International Relations. 2015. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.e-ir.info/pdf/56685> (дата обращения: 24.11.2022).

218. *Palm, A.V.* The EU external policy on migration and asylum: What role for Italy in shaping its future? / *A.V. Palm* // Observatory on European Migration Law. 2017. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://migration.jus.unipi.it/wp-content/uploads/sites/3/2017/05/Policy-Brief-External-Dimension.pdf> (дата обращения: 30.11.2022).

219. Poland passes legislation allowing migrant pushbacks at border // Reuters, 2021. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.reuters.com/world/europe/poland-passes-legislation-allowing-migrant-pushbacks-border-2021-10-14> (дата обращения: 05.12.2022).

220. Poland says it will build \$ 400 m border wall to stop Belarus «weaponising» refugees // The Independent. 2021. [Электронный ресурс]. Режим

доступа: <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/poland-border-wall-belarus-refugees-b1938228.html> (дата обращения: 05.12.2022).

221. Protests in Berlin show divides of Germany's open door migrant policy // Global News. 2016. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://globalnews.ca/news/2857608/protests-in-berlin-show-divides-of-germanys-open-door-migrant-policy> (дата обращения: 19.10.2022).

222. Revealed: EU border agency involved in hundreds of refugee pushbacks // The Guardian. 2022. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.theguardian.com/global-development/2022/apr/28/revealed-eu-border-agency-involved-in-hundreds-of-refugee-pushbacks> (дата обращения: 15.01.2023).

223. Scherer, S. «No fingerprints!» chant migrants in Italy as EU cracks down // S. Scherer // Reuters/ 2015. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-lampedusa-fingerprint-idUSKBN0U02H720151217> (дата обращения: 04.12.2022).

224. Schinas, M. Adaptation of the EU legal framework to new realities // M. Schinas, Y. Johansson // Politico. 2021. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2021/10/07/Joint-letter_Adaptation-of-EU-legal-framework-20211007.pdf (дата обращения: 05.12.2022).

225. Sharing the Burden: Revisiting the EU-Turkey Migration Deal // International Crisis Group. 2020. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/western-europemediterranean/turkey/sharing-burden-revisiting-eu-turkey-migration-deal> (дата обращения: 22.11.2022).

226. Spain Sends Troops to African Enclave After Migrant Crossings Jump // New York Times. 2021. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.nytimes.com/2021/05/18/world/europe/spain-migrants-ceuta-morocco.html> (дата обращения: 01.12.2022).

227. Spain's Government Is Turning a Blind Eye to Killings at Its Border // Progressive International. 2022. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://progressive.international/wire/2022-10-13-spains-government-is-turning-a-blind-eye-to-killings-at-its-border/en> (дата обращения: 01.12.2022).

228. Spanish court refuses to jail Polisario Front leader // DW. 2021.

[Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.dw.com/en/spanish-court-refuses-to-jail-polisario-front-leader/a-57749598> (дата обращения: 01.12.2022).

229. Thousands flee as blaze sweeps through Moria refugee camp in Greece // The Guardian. 2016. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.theguardian.com/world/2016/sep/19/thousand-flee-as-blaze-sweeps-through-moria-refugee-camp-in-greece> (дата обращения: 22.10.2022).

230. Turkey Has Spent Nearly \$8 Billion Caring For 2,2 Million Syrian Refugees // Reuters. 2015. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.huffpost.com/entry/turkey-syrian-refugees_n_55fbd728e4b08820d9183073 (дата обращения: 21.11.2022).

231. Violence and collective expulsions are exacerbating Ceuta's humanitarian crisis [EN/AR] // Euro-med Monitor. 2021. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://reliefweb.int/report/spain/violence-and-collective-expulsions-are-exacerbating-ceuta-s-humanitarian-crisis-enar> (дата обращения: 01.12.2022).

232. Visegrad Four grouping push back on new EU migration plan // Reuters. 2020. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-hungary-idUSKCN26F1T6> (дата обращения: 24.10.2022).

233. What is the difference between refugee status and subsidiary protection? // Infomigrants. 2021. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.infomigrants.net/en/post/33060/what-is-the-difference-between-refugee-status-and-subsiary-protection> (дата обращения: 13.10.2022).

234. When migrants do not arrive in Europe: The Memorandum of Understanding // Eyes on Europe. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.eyes-on-europe.eu/when-migrants-do-not-arrive-in-europe> (дата обращения: 28.11.2022).