

УДК 325.14

DOI: 10.26140/anie-2020-0903-0012

**ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ И ВЫЗОВЫ НЕЛЕГАЛЬНОЙ МИГРАЦИИ  
В ПЕРИОД ПОСЛЕ МИГРАЦИОННОГО КРИЗИСА 2015 Г.**

© 2020

**Узуни Назмира**, аспирант факультета международных отношений*Санкт-Петербургский государственный университет**(191060, Россия, Санкт-Петербург, улица Смольного, дом 1/3, e-mail: nazumi88@gmail.com)*

**Аннотация.** С миграционного кризиса середины 2010-ых гг. вопросы нелегальной миграции стоят в Европейском союзе особенно остро. Несанкционированные въезды несут дополнительные угрозы для безопасности как граждан ЕС (терроризм, преступная деятельность), так и самих мигрантов (торговля людьми, риск гибели в дороге, неприемлемые условия в лагерях беженцев). Препятствием на пути выработки эффективной европейской политики становится отсутствие консенсуса между отдельными странами – прежде всего, по вопросу распределения уже прибывших мигрантов. Так, Польша, Венгрия, Чехия, Словакия и Австрия выступают против приема мигрантов на своей территории, в то время как Германия, Франция, Италия, Мальта, Португалия и Ирландия готовы открыть для них свои границы. В результате Европейский союз вынужден ограничиваться формальными стандартными мерами (оценка эффективности, рекомендации по обмену информацией и усилению контрольных процедур). В краткосрочной перспективе миграционное давление удастся снизить благодаря соглашениям с третьими странами (Турция, Марокко), однако в долгосрочной перспективе они не всегда согласны с подходом, превращающим их в объект политики Брюсселя, и стремятся реализовать собственные внешнеполитические интересы, используя свой статус государств транзита.

**Ключевые слова:** миграция, нелегальная миграция, беженцы, ФРОНТЕКС, миграционный кризис, Европейский союз, европейский офис для поддержки убежища (EASO), ООН, МОМ, соглашения со странами, не являющиеся членами ЕС, Турция, Марокко.

**THE EUROPEAN UNION AND THE CHALLENGES OF THE IRREGULAR MIGRATION  
IN THE AFTERMATH OF THE 2015 MIGRATION CRISIS**

© 2020

**Uzuni Nazmira**, PhD Candidate, International Relations Faculty*Saint-Petersburg State University**(191060, Russia, St. Petersburg, Smolnogo St. 1/3, e-mail: nazumi88@gmail.com)*

**Abstract.** Since the migration crisis of the mid-2010s, issues of irregular migration are particularly acute in the European Union. Clandestine entries pose additional threats to the security of both EU citizens (terrorism, criminal activity) and migrants themselves (human trafficking, risk of death on the road, unacceptable conditions in refugee camps). An obstacle to the development of an effective European policy is the lack of consensus between individual countries - primarily on the distribution of migrants who have already arrived. Thus, Poland, Hungary, the Czech Republic, Slovakia and Austria oppose the reception of migrants on their territory, while Germany, France, Italy, Malta, Portugal and Ireland are ready to open their borders for them. As a result, the European Union is forced to limit itself to formal standard measures (performance evaluation, recommendations for the exchange of information and the strengthening of control procedures). In the short term, migration pressure can be reduced thanks to agreements with third countries (Turkey, Morocco), but in the long term they do not always agree with the approach that turns them into an object of Brussels policy and seek to realize their own foreign policy interests using their status of transit states.

**Keywords:** migration, irregular migration, asylum seekers, FRONTEX, migration crisis, European Union, European Asylum Support Office (EASO), UN, IMO, treaty with non-eu countries, Turkey, Morocco.

**ВВЕДЕНИЕ**

Нелегальная миграция становится сегодня одной из главных тем, обсуждаемых как исследователями международных отношений, так и широкой общественностью. На повестке дня оказывается рост числа беженцев из конфликтных зон, нелегальное пересечение морских и наземных границ, высокая смертность во время попыток пересечения границ, преступная деятельность, связанная с торговлей людьми, наркотическими веществами и т.д. С такими проблемами сталкиваются США, Ближний Восток и, конечно, Европа, которая является одним из главных направлений для мигрантов в течение последних 15 лет. По данным Организации Объединенных Наций, число мигрантов во всех регионах мира в 2019 г. выросло на 272 млн. человек, и Европа принимала самое большое количество международных мигрантов (82,3 млн.) [1; С. 1]. При этом наиболее сложный для Европейского союза период пришелся на 2015 г., когда в одну только Грецию прибыло около 900 тыс. человек [2; С. 25].

В рамках настоящей статьи исследуются вызовы, связанные с кризисом, а также меры, предпринятые общевропейскими институтами и отдельными странами для их преодоления. Согласно нашей гипотезе, в 2020 г. общая миграционная политика по-прежнему находится в стадии становления по причине отсутствия согласованности между наднациональным и национальным уровнями.

**МЕТОДОЛОГИЯ**

Базовой категорией нашего исследования является «нелегальная миграция». Отделить ее от легальной оказывается на практике непростой задачей, поскольку часть мигрантов пересекают границы с визой и документами, но нарушают время пребывания – и в этом случае становятся нелегальными. Единого определения нелегальной миграции нет; Комиссия ЕС определяет ее «как перемещение людей в новое место жительства или транзит, нарушающий законодательные нормы отправляющей, транзитной и принимающей стран» [3]. Нелегальная миграция – это смешанная миграция, что означает, что она состоит из трудовых мигрантов, беженцев, членов семьи и других групп, и каждый тип вызывает определенные экономические и политические проблемы [4; С. 61].

Одной из наиболее обсуждаемых в последние годы проблем становятся *тайные въезды* (Clandestine entries). Под этим термином понимаются попытки пересечения границ, при которых нелегальные мигранты скрываются в транспортных средствах, чтобы избежать пограничного контроля [6; С. 20]. По данным Международной организации миграции (МОМ), общее количество подпольных мигрантов и лиц, ищущих убежища, прибывших в Европу в 2019 году, составило 123 920 человек [5]. Проверки на внешних границах остаются одной из главных гарантий Шенгенской зоны и вносят существенный вклад в обеспечение долгосрочной безопасности Союза и его граждан. Поправка 2017 года к Шенгенскому Кодексу о границах, усиливающая проверки, озна-

чает, что все лица, пересекающие внешние границы Европейского Союза (как граждане Европейского союза, так и граждане третьих стран), теперь систематически проверяются по базам данных [6]. Успешные перекрестные проверки в Шенгенской информационной системе основаны на том, что государства-члены заполняют базу данных актуальной и подробной информацией. Кроме того, глобальный характер угрозы терроризма требует проведения проверок безопасности также в отношении неевропейских банков данных, включая, при необходимости, базы данных Интерпола [7; С.31].

Еще одним вызовом, вставшим перед ЕС в период миграционного кризиса, стало использование *поддельных документов*. Такие документы включают в себя поддельные свидетельства о рождении или о браке для получения реальных документов или с использованием аутентичных документов-двойников: вида на жительство, паспорта, удостоверения личности, визы и т.д. Такая практика часто является элементом другой преступной деятельности – к примеру, контрабанды наркотиков, огнестрельного оружия, похищения транспортных средств, торговли людьми. В декабре 2016 года ЕС принял план действий по усилению мер реагирования ЕС на мошенничество с проездными документами, отмечая четыре направления: регистрация личных данных, выдача документов, изготовление документов и контроль документов [8]. На основе этого плана были проведены тренинги для сотрудников национальных пограничных служб. Кроме того, Европейским агентством по ИТ-системам была разработана программа для корректной регистрации биометрических данных, хранящихся в базах данных ЕС. В феврале 2018 года Европейская комиссия приняла дальнейшие технические спецификации единого формата для визы, которые включают новый дизайн и более современные элементы защиты, призванные сделать визовый контроль более надежным и предотвратить подделку [9].

Несмотря на принятые меры, в 2018 году государства-члены сообщили, что количественные показатели мошенничества с документами в пределах ЕС/шенгенской зоны увеличивались второй год подряд. По их данным, 6 667 человек из третьих стран предоставили поддельные проездные документы в пунктах пропуска при въезде в ЕС, чаще всего это были граждане Марокко (977), за ним следуют граждане Ирана (450), Украины (401) и Турции (394) [10; С. 20]. А в апреле 2020 года, МОМ сообщила, что мигранты продолжают совершать попытки пересечения Средиземного моря, спасаясь от насилия, жестокого обращения и нищеты, а такие попытки наблюдаются и в пределах сухопутных границ, несмотря на их закрытие в связи с пандемией Covid-19 [11].

*Торговля людьми и контрабанда мигрантов* является одной из самых прибыльных форм организованной преступности. Европейский союз – регион, где расположены многие богатейшие страны мира – долгое время был важным рынком для эксплуатации жертв, особенно посредством сексуальной эксплуатации, принудительного труда, попрошайничества и незаконного усыновления. В мае 2015 был опубликован план действий ЕС против контрабанды мигрантов, который включал в себя четыре основных направления: усиленный контроль со стороны органов правопорядка, улучшенный сбор и обмен информацией, усиленная профилактика контрабанды и помощь уязвимым мигрантам, укрепление сотрудничества с третьими странами [12; С. 2-8]. Одним из главных инструментов ЕС в данном направлении стал Европол, который в феврале 2016 запустил Европейский центр по борьбе с контрабандой мигрантов [13]. Цель центра – поддерживать расследования государств-членов (включая расследования финансовых схем незаконного бизнеса) и расширять сотрудничество и координацию между правоохранительными органами отдельных стран. В период 2015-2016 гг. число зарегистрированных жертв

торговли людьми в ЕС составило 20 532, из которых 44 % являлись гражданами стран ЕС, и 56% были не гражданами ЕС [14; С. 13].

Угроза *терроризма*, которая подвергает риску не только границы ЕС, требует согласованных усилий со всеми агентствами и международными организациями. Учитывая негативную динамику в Ираке, Сирии и Ливии, она стала более децентрализованной. В октябре 2017 года Центр Суфан (The Soufan Center), некоммерческая организация, занимающаяся исследованиями в области безопасности, оценила, что из более, чем 40 000 иностранцев, присоединившихся к ИГИЛ, около 5 600 представителей 33 разных стран вернулись на родину [15; С. 7]. По оценкам Сети информирования о радикализации, в июле 2017 года около 30% из более, чем 5000 иностранных боевиков-террористов, которые проживали в Европе и уехали в Сирию, Ирак или Ливию, вернулись обратно на континент [16; С. 15]. По данным Центра изучения миграции, за период 2014-2018, по крайней мере 104 экстремиста-исламиста проникли на внешние границы Европейского Союза, используя методы нелегальной миграции, из которых 29 были вовлечены в 16 террористических атак, совершенных в Европе [17; С. 4].

В последние годы ЕС стремился создать сбалансированный подход к решению проблемы нелегальной миграции. Основными инструментами Брюсселя становятся такие агентства, как Фронтекс, Европейский офис в поддержке беженцев (EASO), Европейское агентство по ИТ-системам. С 1999 года ЕС работает над созданием Общей Европейской Системы Предоставления Убежища (Common European Asylum System), которая вместе с Европейским офисом для поддержки убежища (European Asylum Support Office) стремится обеспечить доступ к убежищу для тех, кто нуждается в защите, высокое качество условий приема и более надежные решения о предоставлении убежища [18].

Центральную роль в стратегии ЕС играет Европейское агентство пограничной и береговой охраны ФРОНТЕКС. Оно было создано в 2004 году, и его целями являются координирование и развитие управления границами. Чтобы определить характер миграции, а также установить тенденции трансграничной преступной деятельности, Агентство анализирует данные, связанные с ситуацией на внешних границах ЕС и за их пределами. Оно контролирует ситуацию на местах и помогает пограничным властям обмениваться информацией с другими государствами-членами. Фронтекс оценивает готовность каждого государства-члена противостоять вызовам на его внешних границах, включая миграционное давление, и стремится выявить уязвимые места [19].

Также заключаются соглашения со странами, не являющимися членами ЕС; разрабатываются совместные программы с международными организациями – ООН, МОМ и т.д. Оказывая поддержку третьим странам, Европейский союз стремится отодвинуть проблему от своих границ. Ключевым партнером ЕС в вопросах миграции в Восточном Средиземноморье стала Турция. Согласно соглашению от 18 марта 2016 года между ЕС и Турцией, новые нелегальные мигранты, пересекающие границу Греции со стороны Турции, должны были быть возвращены в Турцию. При этом расходы на их возвращение должны были покрываться ЕС; за каждого сирийца, возвращаемого в Турцию с греческих островов, другой сириец должен был на легальных основаниях переселяться из Турции в ЕС с учетом критериев уязвимости ООН. Турция обязалась принимать все необходимые меры для предотвращения открытия новых маршрутов; ЕС в ответ обещал выплату трёх миллиардов евро в адрес фонда защиты беженцев в Турции [20]. На наш взгляд, справедливо заметить, что соглашение сыграло определенную роль в снижении миграционного давления на страны ЕС, в 2018 году нерегулярные пересечения границы в ЕС упали до 150 000. Не менее важно и то,

что соглашение в широком масштабе оказало поддержку сирийским беженцам и принимающим общинам в Турции. Однако в сентябре 2019 года президент Турции Реджеп Таип Эрдоган пригрозил открыть границы, если Турция не получит больше международной поддержки для создания расширенной «безопасной зоны» в Сирии [21]. Предлагаемая Эрдоганом «безопасная зона» должна была находиться вдоль турецкой границы в курдских регионах на севере Сирии, что позволило бы Турции контролировать район [22].

Ещё одним партнёром Европейского союза в решении проблем беженцев является Марокко, под контролем которого находится западно-средиземноморский маршрут. ЕС заявил, что «меры по решению проблемы миграции вдоль маршрута Западного Средиземноморья должны быть главным приоритетом», и активизировал свое взаимодействие с Марокко для создания «более тесного, более глубокого и амбициозного партнерства» [23]. В конце 2018 года по инициативе испанского правительства ЕС выделил 140 миллионов евро на цели управления границами и в качестве бюджетной поддержки для Марокко [24]. Тем не менее, Марокко последовательно делало ударение на том, что, страны транзита не должны быть в центре политики ЕС по управлению нелегальной миграцией. Вместо этого предлагается сценарий, при котором все страны происхождения, транзита и направления должны нести ответственность и совместно работать для преодоления этой проблемы [25].

#### РЕЗУЛЬТАТЫ

Несмотря на попытки перенести миграционную проблему на территорию третьих стран, наиболее острой остается проблема распределения уже прибывших мигрантов. Брюссельская политика по миграционному вопросу разделила страны-члены на тех, которые принимают мигрантов, и тех, которые решительно выступают против этого. В целом положительно воспринимают задачи по приему беженцев Португалия, Испания, Франция, Германия, Ирландия и Мальта. В свою очередь, Венгрия, Польша и Чехия выступили против программы переселения беженцев в 2017 году, что побудило Европейскую комиссию инициировать судебное разбирательство. 2 апреля 2020 г. Европейский суд постановил, что эти страны нарушили свои обязательства, отказавшись принимать долю лиц, запросивших убежища, в разгар кризиса беженцев в 2015 году [26]. Но решение суда не решило проблемы: страны ЕС по-прежнему не могут договориться о принятии нового плана по распределению мигрантов между собой.

На внешних границах отдельных стран ЕС отмечаются проблемы в плане соблюдения прав мигрантов и беженцев. В разные периоды поступали сообщения о жестоком обращении с мигрантами со стороны правоохранительных органов, полиции и пограничников в Испании и Греции [27; С. 4-8]. Организация Объединенных Наций по делам беженцев поднимала вопрос о неприемлемых условиях в лагерях беженцев на греческих островах. Многие проживающие там люди не имеют доступа к электричеству и даже к воде, живут среди грязи и мусора; практически отсутствуют медицинские услуги. Риски, с которыми сталкиваются наиболее уязвимые лица (беременные женщины, молодые матери, пожилые люди и дети), ООН охарактеризовала как одни из самых серьезных кризисов беженцев во всем мире [28].

Значимой гуманитарной проблемой является также гибель нелегальных мигрантов во время попыток пересечения границ ЕС. По данным МОМ, с 2014 года более 19 000 мигрантов и беженцев погибли, пытаясь добраться до Европы через Средиземное море [29]. Пакет мер, разработанных Европейской комиссией в 2017 году, оставил необязательным для государств-членов ЕС освобождение от уголовного наказания лиц или организаций, предоставляющих гуманитарную помощь нелегальным иммигрантам, что привело к значительным раз-

личиям в подходах национальных государств [30; С.2]. К 2019 году проблема особенно обострилась: поскольку страны-члены ЕС зачастую не допускали в свои порты, а порой и задерживали суда некоммерческих организаций, занимавшихся спасением нелегальных мигрантов, из 10 занимавшихся данную деятельность судов в Средиземном море осталось только одно. [31].

#### ВЫВОДЫ

Хотя миграционный всплеск 2015 г. остался в прошлом, проблема нелегальной миграции по-прежнему остается актуальной для Европейского союза. Несанкционированные въезды приносят с собой дополнительные угрозы для безопасности как граждан ЕС (терроризм, преступная деятельность), так и самих мигрантов (торговля людьми, риск гибели в дороге). Препятствием на пути выработки эффективной политики становится отсутствие консенсуса между отдельными странами. Так, Польша, Венгрия, Чехия, Словакия и Австрия выступают против приема мигрантов на своей территории, в то время как Германия, Франция, Италия, Мальта, Португалия и Ирландия готовы открыть для них свои границы. В результате ЕС вынужден ограничиваться формальными стандартными мерами (оценка эффективности, рекомендации по обмену информацией и усилению контрольных процедур). В краткосрочной перспективе миграционное давление удастся снизить благодаря соглашениям с третьими странами, контролирующими основные миграционные потоки (Турция, Марокко). Однако в долгосрочной перспективе третьи страны не всегда согласны с подходом, превращающим их в объект политики Брюсселя, и стремятся реализовать собственные внешнеполитические интересы, используя свой статус государств транзита.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. *Population facts. United Nations, September 2019. No. 2019/4. C.4*
2. *Power! from Statistics: data, information and knowledge. Outlook report / Eurostat, 2018 edition. C.198*
3. *Population* Официальный сайт ЕС. [электронный ресурс] URL: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/glossary\\_search/irregular-migration\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/irregular-migration_en)
4. *Duvel F. Irregular Immigration, Economics and Politics – Research report, 2011. C. 61-67*
5. *Bierbach M. Migration to Europe in 2019: Facts and figures. 30 December 2019. [электронный ресурс] URL: https://www.informigrants.net/en/post/2181/migration-to-europe-in-2019-facts-and-figures*
6. *Schengen Borders code: Council adopts regulation to reinforce checks at external borders. / 7 March 2017.*
7. *Risk Analysis for 2018. Frontex 2019. C. 56*
8. *Action plan to strengthen European response to travel document fraud. Brussels, 8 December 2016. [электронный ресурс] URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0790.*
9. *COMMISSION IMPLEMENTING DECISION as regards further technical specifications for the uniform format for visas and repealing Commission Decision C(2010) 319 / Brussels 12 February 2018.*
10. *Risk Analysis for 2019. Frontex 2019. C.56*
11. *IOM Calls for European Solidarity and Action on Mediterranean Rescue Amid COVID-19 // [электронный ресурс] URL: https://www.iom.int/news/iom-calls-european-solidarity-and-action-mediterranean-rescue-amid-covid-19.*
12. *EU Action Plan against migrant smuggling (2015 - 2020). / Brussel, 27 May 2015. C. 11*
13. *Официальный сайт Европол. // [электронный ресурс] URL: https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-migrant-smuggling-centre-emsc.*
14. *Data collection on trafficking in human beings in the EU. // Migration and home affairs 2018. C. 272*
15. *Bennet R. Beyond the caliphate: Foreign Fighters and the Threat of Returnees. // The Soufan center. October, 2017. C. 41*
16. *Responses to returnees: Foreign terrorist fighters and their families. // RAN Manual July 2017. C.102*
17. *Bensman T. What Terrorist Migration Over European Borders Can Teach About American Border Security. 6 November 2019. C. 27*
18. *An open and secure Europe: making it happen: communication from the commission to the European parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the regions. Brussels, 2014. // [электронный ресурс] URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/basic-documents/docs/an\_open\_and\_secure\_europe\_-\_making\_it\_happen\_en.pdf.*
19. *Официальный сайт Фронтекс. // [электронный ресурс] URL: https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-routes/western-mediterranean-route/.*
20. *EU-Turkey statement, 18 March 2016. // [электронный ресурс] URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/.*



21. *Recap Тыяip Erdoğan proposes 'safe zone' for refugees in Syria. The Guardian, 24 September 2019* [электронный ресурс] URL: <https://www.theguardian.com/world/2019/sep/24/erdogan-proposes-plan-for-refugee-safe-zone-in-syria>

22. *Generale A. Syria: a never-ending refugees' crisis. 1 April 2020* // [электронный ресурс] URL: <https://www.eu-logos.org/2020/04/01/syria-a-never-ending-refugees-crisis/>.

23. *Joint declaration by the European Union and Morocco for the fourteenth meeting of the Association Council. - 27 Июнь, 2019* // [электронный ресурс] URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/27/joint-declaration-by-the-european-union-and-the-kingdom-of-morocco-for-the-fourteenth-meeting-of-the-association-council/>.

24. *Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration. / Brussels, 6.3.2019* // [электронный ресурс] [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/20190306\\_com-2019-126-report\\_en.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/20190306_com-2019-126-report_en.pdf).

25. *Maroc: «La seule politique migratoire cohérente de l'Europe, c'est mettre la pression sur les pays de transit». - Le Monde Afrique. 2 November 2018.* // [электронный ресурс] URL: [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/11/02/maroc-la-seule-politique-migratoire-coherente-de-l-europe-c-est-mettre-la-pression-sur-les-pays-de-transit\\_5377982\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/11/02/maroc-la-seule-politique-migratoire-coherente-de-l-europe-c-est-mettre-la-pression-sur-les-pays-de-transit_5377982_3212.html).

26. *Judgment in Joined Cases C-715/17, C-718/17 and C-719/17 Commission v Poland, Hungary and the Czech Republic. // Court of justice of the European Union Press release No 40/20, Luxembourg, 2 April 2020.*

27. *Games of Violence: Unaccompanied children and young people repeatedly abused by EU Member State border authorities. // Medecins Sans Frontieres (MSF) 5 October 2017. C. 16*

28. *Act now to alleviate suffering at reception centres on Greek islands - UNHCR's Grandi. 21 February 2020.* // [электронный ресурс] URL: <https://www.unhcr.org/news/press/2020/2/5e4fe4074/act-alleviate-suffering-reception-centres-greek-islands-unhcrs-grandi.html>.

29. *Global Migrant Deaths Decline, but Tragedies Continue Worldwide.* // [электронный ресурс] URL: <https://www.iom.int/news/global-migrant-deaths-decline-tragedies-continue-worldwide>.

30. *Carrera S., Allsopp J., Vosyliute L. Policing the mobility society: the effects of EU anti-migrant smuggling policies on humanitarianism. / Int. J. Migration and Border Studies, Vol. 4, No. 3, 2018. C 236-276*

31. *Mediterranean will be 'sea of blood' without rescue boats, UN warns. 9 June 2019.* // [электронный ресурс] URL: <https://www.theguardian.com/world/2019/jun/09/mediterranean-sea-of-blood-migrant-refugee-rescue-boats-un-unhcr>.

Статья поступила в редакцию 02.05.2020

Статья принята к публикации 27.08.2020