

УДК 327

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran320222132>

РЕЗУЛЬТАТЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ МИГРАЦИОННОЙ СДЕЛКИ 2016 г. МЕЖДУ ЕС И ТУРЦИЕЙ

Виктория Викторовна Крапивина

МГИМО МИД России, Москва, Россия,
e-mail: krapivina.skfo@ya.ru, ORCID: 0000-0003-3253-785X

Ссылка для цитирования: Крапивина В.В. Результаты и перспективы развития миграционной сделки 2016 г. между ЕС и Турцией // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2022. №3. С. 21-32. DOI: 10.15211/vestnikieran320222132

***Аннотация.** В статье анализируются результаты миграционной сделки ЕС и Турции 2016 г., которая является примером успешного делегирования проблемы пограничного контроля и содержания беженцев. Сопоставив условия договорённости с результатом их выполнения по итогам 6 лет, автор приходит к выводу, что действие сделки по факту сведено к выполнению двух её необходимых требований – финансированию Евросоюзом нужд сирийских беженцев и готовности Турции обеспечивать их содержание на своей территории. Исследуются также возможные сценарии поведения Анкары, неудовлетворённой сотрудничеством с Евросоюзом из-за несоблюдения Брюсселем договорённостей по визовому режиму, обновлению Таможенного союза и вступлению в ЕС, а также ввиду ухудшающейся внутривосточной ситуации. Отмечается, что наплыв беженцев с Украины весной 2022 г. окончательно вытеснил из европейской повестки вопросы, связанные с пребыванием сирийцев в Турции. Автор утверждает, что сделка сохранит статус-кво, хотя стороны по-разному оценивают эффективность соглашения. Этому будет способствовать готовность Евросоюза продолжать финансирование деятельности Фонда ЕС для беженцев в Турции, провал прежней попытки Анкары оказать давление на Брюссель и нежелание большей части сирийцев возвращаться на родину.*

***Ключевые слова:** Турция, Европейский союз, Сирия, миграционный кризис, мигранты, беженцы, ищущие убежище, Реджеп Тайип Эрдоган, миграционная сделка ЕС и Турции, Заявление ЕС – Турция 2016 г.*

Статья поступила в редакцию: 03.05.2022.

THE EU – TURKEY MIGRATION DEAL: RESULTS AND PROSPECTS

Viktoriia V. Krapivina

MGIMO University, Moscow, Russia,
e-mail: krapivina.skfo@ya.ru, ORCID: 0000-0003-3253-785X

For citing: Krapivina, V.V. (2022). The EU – Turkey migration deal: results and prospects. *Nauchno-analiticheskij vestnik IE RAN* 27(3): 21-32. (in Russian). DOI: 10.15211/vestnikieran320222132

Abstract. *The article analyzes the results of the EU – Turkey migration deal of 2016, which is an example of successful externalization of the problem of border control and refugee maintain. Comparing the terms of the deal with the result of their implementation after 6 years of operation, the author comes to the conclusion that in fact the effect of the deal is reduced to the fulfillment of two of its necessary requirements – EU’s funding for the needs of Syrian refugees and Turkey’s readiness to ensure their maintenance on its territory. The author investigates possible scenarios of Turkey’s behavior in the context of its dissatisfaction with migration cooperation with the EU. Its interests regarding the implementation of agreements on the visa regime, renewal of the Customs Union and accession to the EU are not respected, and Turkey also is being tested by the deterioration of the domestic political situation. It is noted that the influx of refugees from Ukraine in the spring of 2022 finally displaced issues related to the stay of Syrians in Turkey from the European agenda. The author claims that the deal will maintain its status quo despite the fact that the parties evaluate the effectiveness of the agreement differently. This will be facilitated to a greater extent by the readiness of the European Union to continue financing the activity of the EU Facility for Refugees in Turkey, Ankara’s failed attempt to put pressure on Brussels earlier and the unwillingness of most Syrians to return to their homeland.*

Key words: *Turkey, European Union, Syria, migration crisis, migrants, refugees, asylum seekers, Recep Tayyip Erdogan, EU – Turkey migration deal, EU – Turkey Statement.*

Article received: 03.05.2022.

В марте 2022 г. исполнилось 6 лет сделке ЕС и Турции – одному из наиболее эффективных ответов на миграционный кризис в Европе 2015 г. Причиной ему послужили региональные конфликты в странах Африки и Ближнего Востока, в большей степени – гражданская война в Сирии и активизация террористической организации ИГИЛ (запрещена в РФ). Огромный поток сирийских беженцев проложил самый массовый маршрут миграции в Европу через Турцию. После заключения сделки с Евросоюзом транзитная Турция стала принимающей страной и на сегодня остаётся реципиентом наибольшего числа беженцев и просителей убежища в мире. Их количество колеблется на уровне 4 млн человек, из которых 3,8 млн сирийцев (Geçici Koruma 2022).

Данная тема у нас в стране недостаточно изучена. В российской научной литературе есть ряд исследований, где сотрудничество Брюсселя и Анкары рассматривается как один из аспектов реакции ЕС на миграционный кризис 2015 г. – О.Ю. Потемкиной (Потемкина 2017; Потемкина 2019), Н.Н. Большой (Большова 2016), Л.С. Биссон (Биссон 2019) и других. О.Ю. Потемкина в одной из статей кратко описала первые результаты сделки спустя год после её заключения (Потемкина 2017: 31), Л.С. Биссон более детально проанализировала эффективность соглашения по итогам 3 лет (Биссон 2019). В обеих работах были обозначены проблемы в реализации ряда договорённостей, которые остались нерешёнными и на сегодняшний день.

Закономерно, что больший интерес к этому сюжету обнаружился в Евросоюзе и Турции. В экспертных и научных кругах ведутся дискуссии о влиянии сделки на двусторонние отношения (Gökarp Aras 2019; Demiryontar 2020), об отступлении Евросоюза от своих норм в

миграционном сотрудничестве с Турцией (Martin 2019), о возможном влиянии на их отношения событий в Афганистане (Vesterbye 2021). Эксперты Германского института международных отношений и безопасности С. Адар и Ф. Пюттман в контексте дискуссии о будущем миграционной сделки придают важное значение растущему социальному и политическому недовольству ею в Турции, которая принимает самое большое количество беженцев в мире и сталкивается с серьёзным экономическим кризисом (Adar, Püttmann 2022).

Детальный анализ итогов и дальнейших перспектив сделки провела группа экспертов Кильского института мировой экономики в докладе о сотрудничестве ЕС и Турции в области управления миграцией и защиты беженцев (Medam 2021). Они обращают внимание на необходимость устранить недостатки соглашения: в частности, распространить его действие на лиц несирийского происхождения и расширить программы интеграции сирийцев в турецкое общество, поскольку их возвращение маловероятно. Авторы доклада, ссылаясь на результаты проведённого исследования общественного мнения о сделке в Германии, Греции и Турции, выражают оптимизм относительно дальнейшего миграционного сотрудничества Брюсселя и Анкары. Они предполагают, что стороны при решении возникающих проблем сосредоточатся на вопросах, по которым уже достигнуто взаимопонимание.

В то время как большинство исследователей сделки ЕС и Турции интересуется преимущественно в связи с миграцией, цель настоящей статьи оценить эффективность реализации соглашения, исходя из выполнения всех его пунктов, затрагивающих и другие направления взаимодействия сторон. Информация о реализации Заявления от 18 марта 2016 г. систематизирована. Сопоставлены положения документа с результатами проделанной за 6 лет работы, дан прогноз о его будущем.

Результаты выполнения Заявления ЕС и Турции

Под миграционной сделкой ЕС и Турции в данной статье понимается Заявление от 18 марта 2016 г. (далее – Заявление), ставшее итогом серии европейско-турецких саммитов (EU – Turkey Statement... 2016). В СМИ оно часто называется соглашением, хотя является лишь пресс-релизом международного саммита и не подпадает под юрисдикцию Суда ЕС (Carrera 2017). О том, что Заявление не является нормативно-правовым документом, пресса обычно не упоминает, поскольку европейские институты регулярно подтверждают свою ответственность за выполнение взятых на себя обязательств. Кроме того, Евросоюз принял необходимые правовые, бюджетные и политические меры, чтобы подтвердить свою приверженность Заявлению.

В соответствии с договорённостями 2016 г. предполагалось, что Турция значительно повысит непроницаемость своих границ и разместит сирийцев на собственной территории в обмен на финансовую помощь в размере 6 млрд евро, ослабление визовых ограничений для турецких граждан, возобновление переговоров о членстве в ЕС и иные привилегии. Сделка также была призвана актуализировать действие Соглашения о реадмиссии 2014 г. (Agreement between the European... 2014). Такие соглашения Брюссель заключил с рядом сопредельных транзитных государств, что обязывало их принимать обратно депортируемых из ЕС лиц, незаконно там оказавшихся, в обмен на упрощение порядка выдачи шенгенских виз для их граждан.

Преимущества передачи третьим странам ответственности за содержание беженцев и контроль над ними очевидны. Но ЕС подверг себя и немалому риску. Во-первых, Брюссель оказался в зависимости от действий Анкары, что дало ей рычаги давления на него. Это ограничивает европейцев при реагировании на поведение Турции в регионе. Для европейцев стало политически недальновидно выступать с откровенно недружелюбными высказываниями в адрес Анкары. Во-вторых, ставка на закрытие границ для лиц, ищущих убежища, подорвала

авторитет ЕС в области прав человека и верховенства закона. Правозащитники встретили Заявление критикой, обвинив Евросоюз в попытке обеспечить собственную безопасность любой ценой, поступаясь своими нормами и ценностями.

Основным результатом сделки стало значительное сокращение несанкционированных въездов в ЕС по восточно-средиземноморскому маршруту. Для сравнения: в 2015 г. до подписания соглашения через Турцию к границе с Грецией прибыло 862 тыс. нелегальных мигрантов и просителей убежища, а в допандемийном 2019 г. – только 75 тыс. (Operational Data Portal...).

Заявление ЕС и Турции от 18 марта 2016 г. не имело временных ограничений, претворяясь в жизнь в рамках плана расходования денежных средств Евросоюза на эти цели. Поэтому по мере приближения даты завершения финансовых траншей обе стороны всё чаще стали говорить о необходимости обновить соглашение.

Заявление не ограничивалось вопросами миграционного сотрудничества ЕС и Турции. Оно касалось также либерализации визового режима, ускорения переговоров о членстве в ЕС, модернизации Таможенного союза и совместных действий по улучшению гуманитарной ситуации внутри Сирии. Все эти меры остались нереализованными, что неоднократно становилось предметом претензий Анкары к Брюсселю.

Ниже представлены пункты Заявления с описанием результатов по итогам 6-летней реализации сделки.

1. Выделение ЕС финансовой помощи беженцам, находящимся в Турции, общей суммой 6 млрд евро – выполнено. Финансирование осуществляется через Фонд ЕС для беженцев в Турции и направлено на гуманитарную помощь в сфере здравоохранения, образования, управления миграцией, муниципальной инфраструктуры, для социально-экономической поддержки. Все операционные средства были выделены и распределены под конкретные задачи, из них по состоянию на октябрь 2021 г. выплачено 4,3 млрд евро (The EU Facility... 2022). Остаток планируется перевести в ходе осуществления проектов Фонда до 2025 г.

Данные средства были использованы для материальной помощи 1,8 млн беженцев, оказания содействия 700 тыс. детей в посещении школы, строительства 363 образовательных учреждений, было предоставлено более 18 млн консультаций по первичной медико-санитарной помощи (2021 Communication... 2021: 5).

В марте 2021 г. члены Европейского совета договорились о том, что помощь ЕС беженцам и принимающим общинам будет продолжена. В июне 2021 г. Европейская комиссия предложила выделить ещё 3 млрд евро на помощь сирийцам в Турции (Turkey 2021 Report: 120). Данная мера уже выходит за рамки первоначальных положений Заявления.

Президент Турции Реджеп Тайип Эрдоган неоднократно выражал недовольство недостаточностью суммы на нужды беженцев, несвоевременной её выплатой и тем, что получателем средств является Фонд ЕС для беженцев в Турции (Erdogan 2020), а не турецкое правительство и государственные организации, которым отводится лишь консультативная роль. Требование увеличить средства на содержание беженцев можно аргументировать конкретными цифрами. В 2016 г. в Турции находилось 2,5 млн сирийских беженцев (Kalin 2021). Сегодня в стране насчитывается уже около 4 млн сирийцев, а также граждан Афганистана, Пакистана, Ирака, Ирана, Украины и других стран, которые не подпадают под действие Заявления.

2. Возвращение в Турцию нелегальных мигрантов или лиц, ищущих убежища, чьи заявления были признаны необоснованными (механизм «один за одного»), – выполнено частично. Темпы реадмиссии в Турцию мигрантов, не нуждающихся в международной защите, остаются медленными. Так происходило отчасти потому, что греческие суды нередко не признавали

Турцию безопасной страной, а позже их приём был приостановлен Анкарой в связи с ограничениями из-за пандемии. Действие данного пункта не возобновлено до сих пор, несмотря на неоднократные просьбы Европейской комиссии (Turkey 2021 Report: 17). В целом с 2016 по 2020 г. только 2 140 человек были переселены в Турцию из Греции (Turkey 2021 Report: 48).

3. Приём в ЕС лиц, ищущих убежища, в рамках механизма обмена «один за одного»: за каждого сирийца, возвращающегося в Турцию с греческих островов, ещё один сириец будет перемещён в ЕС из Турции – выполнено частично. Переселение из Турции в ЕС, прекращённое с началом эпидемии *COVID-19*, возобновилось в июле 2020 г. с соблюдением необходимых мер предосторожности (Turkey 2021 Report: 17). Общее количество сирийцев, переселённых из Турции в государства – члены ЕС по схеме «один за одного», по состоянию на август 2021 г. составляло 30 477 из 72 000 запланированных (Turkey 2021 Report: 48).

4. Обязательство предотвращать появление новых морских или сухопутных маршрутов нелегальной миграции из Турции в ЕС и сотрудничать с соседними странами и Брюсселем в данной области – выполнено, но лишь отчасти. Количество нелегально прибывших в Грецию действительно сократилось, однако всё чаще стали использоваться морские маршруты контрабанды в Италию и на Кипр (Turkey 2021 Report: 6).

Стоит отметить эффективную работу Турции по пресечению нелегальной миграции: за время действия Заявления она уменьшилась на 94% (Kılıç, Bayram 2021: 6). Один из основателей аналитического центра *European Stability Initiative (ESI)* австрийский социолог Джеральд Кнаус, которого часто называют «инициатором» Заявления 2016 г., отмечает, что сокращение количества прибывающих в Грецию после марта 2016 г. уже позволяет признать миграционную сделку успешной (Corall, Göbel 2021). Сужение, а как план-максимум – прекращение потока беженцев из стран Ближнего Востока, являлось для ЕС важнейшей целью договорённостей с Турцией.

В начале 2020 г. Анкара создала прецедент срыва договорённостей. 1 марта после обострения ситуации в сирийском Идлибе, что могло угрожать Турции новым наплывом беженцев, Р. Т. Эрдоган обвинил ЕС в невыполнении своих обязательств и объявил, что откроет греко-турецкую границу для свободного прохода мигрантов. Таким шагом он попытался добиться от Брюсселя поддержки новой турецкой военной кампании на стороне сирийской оппозиции против сил режима Башара Асада.

В последующие дни несколько тысяч нелегальных мигрантов при содействии турецких властей прибыли на сухопутную границу Турции с Грецией. На новый миграционный вызов Афины ответили усилением рубежей, применив специальные подразделения полиции против пытавшихся прорваться на её территорию. Официальные лица Евросоюза поддержали действия Греции, назвав её «щитом Европы», и приняли решение выделить греческому правительству 700 млн евро на охрану границ с Турцией. От Анкары Брюссель потребовал придерживаться положений миграционной сделки.

Тем временем вопрос о снятии напряжённости в Сирии был решён на встрече президентов России и Турции в Москве 5 марта 2020 г. Стороны договорились о прекращении огня, создании коридора безопасности и совместном патрулировании данной территории. Это позволило Р. Т. Эрдогану снизить градус накала в отношениях с Евросоюзом, и, как следствие, пограничный контроль на границе Турции и Греции в течение месяца был восстановлен. Важную роль сыграла и начавшаяся в мире пандемия *COVID-19*.

5. План запустить систему добровольного гуманитарного допуска ищущих убежища в ЕС, когда незаконное пересечение границы между Турцией и ЕС прекратится или будет заметно сокращено, – не выполнен. Данная схема обеспечила бы быстрый легальный путь для

беженцев из Турции в Европу. Однако из-за отсутствия солидарности внутри ЕС его члены не смогли договориться об условиях её функционирования. В настоящее время решение об этом всё ещё находится на рассмотрении, хотя ЕС и Турция согласовали соответствующие операционные процедуры в декабре 2017 г. (Kılıç 2021: 11).

ЕС не испытывает энтузиазма от перспективы приёма и размещения сирийцев на территории своих государств-членов. При этом он продемонстрировал впечатляющую мобилизацию, когда почти 3 млн человек прибыли с Украины после начала российской специальной военной операции. Так, большую их часть разместила в своих странах «четвёрка» Вишеградской группы, ранее упорно бойкотировавшая разделение миграционного бремени. Еврокомиссия приняла решение активизировать механизм временной защиты беженцев, который позволяет им в течение трёх лет находиться в ЕС, а также даёт право на работу, обеспечивает жильём, доступом к медицинской помощи и образованию (Какие страны приняли... 2022). Турция, наблюдая за этими событиями, обвинила Брюссель в политике двойных стандартов.

6. Реализация дорожной карты либерализации визового режима для турецких граждан до конца июня 2016 г. – не выполнено. Турция должна гармонизировать национальное законодательство с нормами права ЕС, но не все контрольные показатели этого процесса были исполнены (Turkey 2021 Report: 6). Незначительным продвижением можно считать продолжение переговоров, начатых в ноябре 2018 г., по международному соглашению об обмене персональными данными между Европолем и соответствующими турецкими государственными органами (Turkey 2021 Report: 120).

7. Модернизация Таможенного союза ЕС и Турции – не выполнено. Эта работа была приостановлена в 2017 г., однако в течение последних пяти лет европейские политики охотно давали обещания возобновить её. Наконец, по итогам саммита 24-25 июня 2021 гг. было объявлено о начале работы над мандатом на модернизацию Таможенного союза. В заключении Европейского совета говорится, что процесс пока запущен на техническом уровне (European Council meeting 2021: 4).

8. Активизация процесса присоединения Турции к ЕС – не выполнено. В отчёте Европейской комиссии по Турции за 2021 г. сообщается, что переговоры о вступлении Турции продолжают оставаться в тупике, и дальнейшие главы не могут рассматриваться (Turkey 2021 Report: 2). По её мнению, хотя турецкое правительство привержено давнему намерению вступить в ЕС, оно не претворило в жизнь необходимые реформы, касающиеся демократизации режима, верховенства закона и основных прав человека. Дополнительно обременили двусторонние отношения провокационные действия Анкары в Восточном Средиземноморье, а также в отношении Греции и Республики Кипр, которые являются государствами – членами ЕС.

9. Совместная работа ЕС и Турции по улучшению гуманитарных условий внутри Сирии для безопасного и добровольного возвращения сирийцев – не выполнено. ЕС не поддержал турецкое предложение создать зону безопасности на севере Сирии, неоднократно выражал обеспокоенность нарушениями прав человека при перемещении гражданского населения в данный регион. При этом Турция взяла на себя ответственность за гуманитарные потребности нескольких миллионов человек в северных районах Сирии, управляемых сирийской оппозицией и турецкой армией.

Таким образом, более половины условий сделки остаются неисполненными, другие реализованы лишь частично. Существенное достижение – сокращение потока нелегальных мигрантов и беженцев на самом массовом их транзитном маршруте. При финансовой поддержке ЕС Турция обеспечивает пребывание сирийцев на своей территории и препятствует их передвижению к границам Евросоюза. Это решение не является выходом из миграционного

кризиса, ситуация лишь приняла затяжной характер и развивается без обострений. Наблюдается перекладывание ответственности с центра на периферию: ЕС «складирует» беженцев внутри (лагеря на греческих островах) и за пределами внешней границы (Турция).

Результативность механизма «один за одного» по итогам 6 лет сделки выявляет формализованный подход сторон к осуществлению переселения. Оно протекает в медленном темпе и сталкивается с искусственными барьерами (ограничение в пересечении границы из-за COVID-19). Примечательно, что не удалось достичь пределов даже выделенных и согласованных квот.

Нереализованная часть Заявления стала предметом претензий Турции к Евросоюзу. В аспектах, касающихся либерализации виз и возобновления переговоров о членстве, Анкара является заложником ситуации: она обвиняет Брюссель в бездействии, в то время как продвижение в данных вопросах зависит от эффективности выполнения ею необходимых критериев. История взаимоотношений сторон не внушает оптимизма насчёт приближения Турции к европейским стандартам: она бьёт рекорды по длительности пребывания в статусе кандидата, а после подавления попытки военного переворота в июле 2016 г. постоянно подвергается критике из-за массовых нарушений прав человека и агрессивной внешней политики.

Договорённость о модернизации Таможенного союза теоретически имеет больше шансов на осуществление, поскольку лежит в плоскости экономических интересов. Однако на практике зависит от политической воли Брюсселя и выступает в качестве «пряника», когда Анкару необходимо склонить к компромиссу в каком-либо вопросе. В целом пункты Заявления об обновлении Таможенного союза, либерализации виз и возобновлении переговорного процесса по вступлению в ЕС изначально не имели перспективы реализации. Их включили в документ, чтобы стимулировать Турцию к участию.

Не достигнут прогресс и в пунктах, направленных на превентивные меры урегулирования проблемы нелегальной миграции. Это свидетельствует об отсутствии компромисса по ситуации в Сирии и нежелании сторон совместно работать в данном направлении.

Перспективы развития миграционной сделки

В новом докладе, опубликованном Центром прикладных исследований Турции при Германском институте международных отношений и безопасности (Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP), констатировано: прекращение нестабильности в близких к Турции регионах в ближайшие годы нереалистично, приток нелегальных мигрантов и беженцев продолжится, а вероятность возвращения сирийцев домой остаётся низкой. Несмотря на стену, построенную Турцией на границе с Ираном, продолжают миграционные потоки из Афганистана и Ирака, что несёт дополнительные риски как для Анкары, так и для ЕС (Akal 2022).

Из-за присутствия большого количества беженцев и нелегальных мигрантов ухудшается внутривнутриполитическая ситуация в самой Турции. Миграционная политика официальных властей всё чаще становится объектом критики со стороны оппозиционных партий и общественности. Данная тема воспринимается Анкарой особенно болезненно в преддверии парламентских и президентских выборов 2023 г. На фоне антииммигрантских настроений населения и растущего недовольства действующим правительством, Эрдогану и правящей Партии справедливости и развития (*AK Parti*) пришлось признать негативные последствия приёма беженцев. Чтобы переадресовать волну протеста, власти обвинили ЕС в недостаточной поддержке и активизировали дискуссию о репатриации беженцев на север Сирии.

Стоит предположить, что по мере приближения выборов антииммигрантская риторика турецкого лидера будет усиливаться, и часть сирийцев может быть возвращена на родину.

Такое решение не популярно среди сирийских беженцев и мигрантов, большинство из которых планируют остаться в Турции. Так, согласно данным исследования УВКБ ООН «*Syrians Barometer – 2019*», более 78% сирийцев, находящихся под временной защитой в Турции, рассматривают на получение турецкого гражданства (*Syrians Barometer... 2019*).

Для такой категории людей должны существовать возможности интеграции в социальную и экономическую сферу – доступ к государственным услугам образования и здравоохранения, получение разрешения на работу, устранение дискриминации на рынке труда, расширение существующих программ профессиональной и языковой подготовки. Поскольку задача содержания и интеграции сирийских беженцев в Турции в ближайшие годы не может быть снята с повестки, её решение и далее требует международной и европейской поддержки, в том числе в рамках действующего Заявления. В противном случае пребывание сирийцев в стране ещё больше осложнит отношения местного населения с правительством.

Выборы 2023 г. могут существенно изменить ситуацию с беженцами в Турции. Если к власти придёт оппозиция, настроенная к сирийцам менее гостеприимно, чем президент Эрдоган и его Партия справедливости и развития, то репатриация большого количества беженцев из Турции в Сирию станет наиболее реальным сценарием развития событий. На этом основываются предвыборные программы ключевых оппозиционных партий – Республиканской народной партии (*Cumhuriyet Halk Partisi*) и «Хорошей партии» (*İyi Parti*). Этот же лейтмотив звучит в заявлениях ультраправой «Партии победы» (*Zafer Partisi*), учреждённой в августе 2021 г. Поскольку ЕС вряд ли признаёт законной принудительную репатриацию сирийцев, это негативно отразится на двусторонних отношениях.

К тому же способность Турции угрожать Европе притоком мигрантов уже не так велика, как раньше. ЕС укрепил свою границу с Турцией, в то время как Греция показала, что готова остановить мигрантов, в том числе и с применением силы. Инцидент, случившийся по инициативе Анкары на греческой границе в начале 2020 г., показал, что лишь небольшая часть мигрантов смогла въехать на территорию ЕС.

Но если количество людей, пытающихся въехать в Европу из стран Ближнего Востока, значительно увеличится, Брюссель будет вынужден совместно с Анкарой искать решение проблемы. Турция, в свою очередь, выступает за справедливое разделение миграционного бремени. Следовательно, несмотря на возможные разногласия, взаимный интерес сторон к сотрудничеству будет преобладать.

Предпосылок для заключения нового соглашения о миграционном сотрудничестве между ЕС и Турцией нет, поскольку не выполнены в полном объёме текущие договорённости. Однако механизм, обеспечивающий содержание беженцев на турецкой территории, показал свою работоспособность, и Брюссель готов идти на уступки в вопросе увеличения финансовой помощи на нужды сирийцев, неоднократно поднимавшемся турецким президентом. Это даёт шанс сохранить статус-кво. Следует ожидать, что новые денежные транши ЕС продлят действие Заявления.

Ещё одним аргументом в пользу продолжения нынешней практики является отсутствие согласия внутри Евросоюза о справедливом распределении беженцев между государствами-членами. Ситуацию усугубляет необходимость приёма нескольких миллионов прибывших с Украины. В ЕС разворачивается новый миграционный кризис, на фоне которого невозможны какие-либо иные решения по сделке 2016 г., кроме её сохранения. В дискуссии о справедливом разделении сирийского бремени Европа получила весомый аргумент, почему она воздержится от решения данного вопроса в каком-либо ином формате.

Нет солидарности между ЕС и Турцией и в вопросе урегулирования сирийского кон-

фликта – коренной причины перемещения беженцев. Анкара требовала от Брюсселя играть более активную и заметную роль в преодолении сирийского кризиса и не «делегирует» этот вопрос США, но данное предложение не было услышано в Европе. Политика Анкары в Сирии создаёт напряжённость в отношениях с ЕС и расценивается европейцами как дестабилизирующая. С октября 2019 г. турецкая армия проводит операцию «Источник мира» против курдских вооружённых формирований, известных как «отряды народной самообороны» (*Yekîneyên Parastina Gel, YPG*) в Сирии. Турция считает *YPG* террористической организацией, а США и многие европейские страны поддерживают вооружённые группировки курдов в борьбе с ИГИЛ. Целью операции, по замыслу Анкары, является создание на севере Сирии буферной зоны (зоны безопасности), на территорию которой будет возможно переселение находящихся в Турции сирийцев.

Из-за отсутствия взаимопонимания в сирийском вопросе стороны вынуждены действовать автономно. Они больше сконцентрированы на устранении последствий проблемы, а не на её решении. Вероятность прогресса в политическом урегулировании в Сирии мала. Поэтому ЕС и Турции вряд ли удастся создать условия для добровольного возвращения беженцев в Сирию и оказать репатриантам гуманитарную помощь, как то предусмотрено в Заявлении.

Сохранятся разногласия по поводу политических событий и соблюдения принципа верховенства закона и права в Турции. Учитывая несоответствие европейским ожиданиям, турки вряд ли смогут продвинуться в вопросах либерализации виз и возобновления переговоров о членстве. Ситуацию усугубляет сохраняющееся недоверие к Турции и её «демонизация». Кроме того, в ЕС у неё нет активных союзников, которые помогли бы создать дружелюбный образ внутри Европы, но есть ярко выраженные противники (Франция, Греция, Республика Кипр). Они не раз становились активными участниками конфликтной полемики с Анкарой.

Намерение ЕС пролонгировать миграционную сделку 2016 г. уже нашло отражение в конкретных действиях. По итогам прошедшего в июне 2021 г. саммита глав государств – членов ЕС Еврокомиссия предложила общий пакет в размере 5,7 млрд евро для поддержки беженцев в регионе, из которых 3 млрд евро должны быть выделены на нужды сирийцев в Турции. В декабре Комиссия уже отчиталась о принятии двух финансовых решений в заданных рамках на сумму 560 млн евро, из которых 530 млн были направлены на поддержку качественного образования и доступа к высшему образованию беженцев в Турции и 30 млн евро – на усиление контроля на границе с Сирией (EU continues supporting... 2021).

Повышение уровня пограничного контроля на восточной границе Турции – особенность нового портфеля европейской финансовой помощи. ЕС стремится снизить миграционное давление на Турцию, при этом рискуя нарушить права просителей убежища. На такой шаг Евросоюз мог решиться в силу недоверия Турции, однажды уже нарушившей условия сделки, и сохраняющейся угрозы обострения ситуации в Афганистане. Действие Заявления не распространяется на афганцев, а Турция испытывает трудности с содержанием сирийцев. Поэтому у Брюсселя нет никаких гарантий, что турки выступят заслоном для Европы в случае потенциального наплыва беженцев с востока.

Продолжение финансирования остаётся единственным позитивным шагом ЕС навстречу Турции в миграционной сделке 2016 г. Данная помощь не покрывает всех её расходов на содержание беженцев, строго контролируется Евросоюзом и тратится исключительно в соответствии с его условиями. Требования Турции – об увеличении финансовой помощи, о выделении денежных средств напрямую турецкому правительству, а не европейским фондам, о совместном урегулировании сирийского конфликта и создании на севере Сирии буферной зоны, о возобновлении переговоров о членстве Турции в ЕС и либерализации визового режима

– остались проигнорированными. Это означает, что недовольство Анкары условиями сделки сохранится, а двусторонние отношения могут вновь обостриться накануне выборов 2023 г.

Массовый приток беженцев с Украины отодвигает на второй план проблему миграции из Сирии и требует гораздо больших политических, финансовых и гуманитарных ресурсов. В данных условиях Евросоюзу выгоден наименее затратный вариант решения вопроса сирийских беженцев в Турции, что только укрепляет необходимость сохранения статус-кво, заданного миграционной сделкой 2016 г.

* * *

Не имея действенных рычагов влияния на государства – члены ЕС, Брюссель нашёл решение миграционному кризису 2015 г. в делегировании решения проблемы. Миграционная сделка с Турцией, оформленная в виде пресс-релиза международного саммита, несмотря на свою правовую неопределённость, стала эффективным инструментом преодоления угрозы, что Европа будет заполнена массами просителей убежища и нелегальными мигрантами. В этом позитивный эффект договорённостей: миграционный поток на восточно-средиземноморском направлении был практически прекращён. ЕС удовлетворён данным результатом и приветствует продолжение сделки. Положительные стороны соглашения может отметить и Турция. На первом этапе реализации сделки она укрепила свой имидж для внутренней аудитории: для проевропейской части населения – как страна – кандидат на вступление в ЕС, вернувшая себе перспективы отменить визовый режим и в дальнейшем добиться членства в союзе; для религиозной части общества – как страна, помогающая «братьям по вере».

Однако спустя 6 лет из-за охлаждения отношений Анкары с Брюсселем позитивный эффект Заявления 18 марта 2016 г. оказался практически утерян. По каждому из пунктов документа турецкие власти высказывают претензии к ЕС и пытаются пересмотреть условия договора. Ситуацию существенно усугубляет политическое и общественное недовольство внутри Турции размещением на своей территории 3,8 млн сирийцев. Всё это может побудить Анкару самостоятельно найти решение назревающему социальному кризису.

При этом есть основания полагать, что сделка сохранит силу. Официальные лица ЕС положительно оценили её результативность и выделили на неё дополнительное финансирование. Это фактически означает продолжение срока действия Заявления ввиду отсутствия иных прописанных юридических процедур. Евросоюз не намерен заниматься вопросом сирийских беженцев и вследствие нового миграционного кризиса, связанного с событиями 2022 г. на Украине. Немаловажно, что сами сирийцы, находящиеся под временной защитой в Турции, в большинстве своём видят себя частью турецкого общества и не желают возвращаться на родину.

Анкара может предпринять попытку выселить сирийцев в Европу или в Сирию. В первом случае она получит безуспешное столкновение на греческой границе, как в марте 2020 г., во втором – «обеспокоенность» Евросоюза и возможные санкции за принудительную высылку беженцев. При любом исходе стороны вскоре вернуться за стол переговоров, поскольку ЕС показывает готовность к уступкам, а Турция не стремится умножать издержки в сотрудничестве со своим важнейшим инвестором и партнёром, занимающим первое место в её внешне-торговом обороте.

Список литературы / References

Adar, S., Püttmann, F. (2022). Making EU-Turkey Cooperation on Migration Sustainable. Stif-

tung Wissenschaft und Politik. 09.02.2022. Available at: <https://www.swp-berlin.org/en/publication/making-eu-turkey-cooperation-on-migration-sustainable> (accessed 24.03.2022).

Agreement between the European Union and the Republic of Turkey on the readmission of persons residing without authorization. Official Journal of the European Union. 07.05.2014. Available at: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0507\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0507(01)&from=EN) (accessed 07.01.2022).

Akal, D. (2022). Türkiye ve Suriyeli sığınmacılar konusunda çarpıcı rapor. Deutsche Welle Türkçe. 29.01.2022. Available at: <https://www.dw.com/tr/turkiye-ve-suriyeli-siginmacilar-konusunda-carpici-rapor/a-60596334> (accessed 06.02.2022).

Carrera, S., Hertog, L., Stefan, M. (2017). It wasn't me! The Luxembourg Court Orders on the EU-Turkey Refugee Deal. CEPS. 28.04.2017. Available at: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/it-wasnt-me-luxembourg-court-orders-eu-turkey-refugee-deal/> (accessed 04.03.2022).

Corall, A., Göbel, A. (2021). EU-Türkei-Abkommen: Erfolgreich oder gescheitert? Tagesschau. 18.03.2021. Available at: www.tagesschau.de/ausland/europa/eu-tuerkei-fluechtlingsabkommen-113.html (accessed 19.03.2022).

Demiryontar, B. (2020). Accession conditionality and migration diplomacy: Turkey's dual identity in migration policy negotiations with the EU. European Politics and Society. 02.02.2020. Available at: <https://sci-hub.do/downloads/2020-02-03/b3/10.1080@23745118.2020.1719741.pdf> (accessed 28.01.2022).

Erdoğan, R.T. (2020). Avrupa Birliği mülteciler konusunda çifte standart uygulamaktadır. Cumhurbaşkanlığı Kurumsal İnternet Sayfası. 02.03.2020. Available at: <https://www.tccb.gov.tr/haberler/410/116863/-avrupa-birligi-multeciler-konusunda-cifte-standart-uygulamaktadir-> (accessed 29.03.2022).

EU continues supporting education of refugees and addressing migration in Turkey with additional €560 million. Press Release. European commission. 21.12.2021. Available at: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news/eu-continues-supporting-education-refugees-and-addressing-migration-turkey-additional-eu560-million-2021-12-21_en (accessed 25.01.2022).

2021 Communication on EU Enlargement Policy. COM (2021) 644 final. European Commission. 19.10.2021. Available at: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2021-10/Communication-on-EU-Enlargement-2021-v2-and-annexes_en.pdf (accessed 22.01.2022).

Turkey 2021 Report. SWD (2021) 290 final/2. European Commission. 19.10.2021. Available at: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/turkey-report-2021_en (accessed 16.02.2022).

European Council meeting (24 and 25 June 2021) – Conclusions. EUCO 7/21. 25.06.2021. Available at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7-2021-INIT/en/pdf> (accessed 17.02.2022).

EU-Turkey Statement, 18 March 2016. Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı. 18.03.2016. Available at: https://ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/Tur_En_Realitons/18_march_2016_turkey_eu_statement.pdf (accessed 05.12.2021).

Gökarp Aras, N.E. (2019). A Game Changer in EU-Turkey Relations: The Opportunities and Pitfalls of Migration Policy. The International Spectator (54): 47-61. DOI: 10.1080/03932729.2019.1670481

İstatistik – Geçici Koruma. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı, T.C. Available at: <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638> (accessed 21.04.2022).

Kalın, I. (2021). An updated migration deal can revitalise Turkey-EU relations. ECFR Council. 19.03.2021. Available at: <https://ecfr.eu/article/an-updated-migration-deal-can-revitalise-turkey-eu-relations/> (accessed 09.03.2022).

Kılıç T., Bayram, A.A. (2021). Revisiting EU-Turkey Cooperation On Migration: Roadmap For An Enhanced Partnership. International Centre for Migration Policy Development. 21.06.2021. Available at: https://www.icmpd.org/file/download/53723/file/1_ICMPD_Policy%2520Paper%2520EU-Turkey%2520_V09062021%2520CLEAN%2520VERSION_pdf.pdf (accessed 16.03.2022).

Martin, N. (2019). From Containment to Realpolitik and Back Again: A Realist Constructivist Analysis of Turkey-EU Relations and the Migration Issue: From containment to realpolitik. *Journal of Common Market Studies* 6(57): 1349-1365. DOI: 10.1111/jcms.12947

2021 Medam Assessment Report On Asylum And Migration Policies In Europe. The EU and Turkey. Toward sustainable cooperation in migration management and refugee protection. Mercator Dialogue on Asylum and Migration. Available at: https://www.medam-migration.eu/fileadmin/Dateiverwaltung/MEDAM-Webseite/Publications/Assessment_Reports/2021_MEDAM_Assessment_Report/MEDAM_Assessment_Report_2021_Full_report.pdf (accessed 19.02.2022).

Operational Data Portal. Refugee Situations. The UN Refugee Agency. Available at: <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179> (accessed 22.04.2022).

Syrians Barometer 2019. UNHCR Ankara Team. 2019. Available at: <https://www.unhcr.org/tr/wp-content/uploads/sites/14/2020/09/SB2019-SUMMARY-04092020.pdf> (accessed 05.12.2021).

The EU Facility For Refugees In Turkey. European Commission. Available at: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/frit_factsheet.pdf (accessed 25.02.2022).

Vesterbye, S.D. (2021). EU-Turkey relations: a vicious cycle of regional conflict and forced migration. *The Parliament Magazine*. 12.10.2021. Available at: <https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/euturkey-relations-a-vicious-cycle-of-regional-conflict-and-forced-migration> (accessed 06.03.2022).

Большова, Н.Н. (2016). Ответ ЕС на кризис с беженцами 2015 г. и перспективы общей миграционной политики ЕС // Ежегодник ИМИ МГИМО МИД России (1): 19-33. [Bolshova, N.N. (2016). The EU response to the 2015 «refugee crisis» and prospects for a common EU migration policy. *The Yearbook of IMI MGIMO of the Ministry of Foreign Affairs of Russia*: 19-33. (in Russian).]

Биссон, Л.С. (2019). Соглашение ЕС-Турция по беженцам: проверка на прочность // Европейский Союз: факты и комментарии (97): 66-69. [Bisson, L.S. (2019). EU-Turkey Refugee Agreement: a test of strength. *The European Union: facts and comments* (97): 66-69. (in Russian).] DOI: 10.15211/eufacts320196669

Какие страны приняли наибольшее число беженцев с Украины? РБК. 12.03.2022. [Which countries have accepted the largest number of refugees from Ukraine? RBC. 12.03.2022. (in Russian).] Available at: <https://www.rbc.ru/politics/12/03/2022/622b1c589a7947d2c07e61c4> (accessed 09.03.2022).

Потемкина, О.Ю. (2017). Новые инициативы Евросоюза в сфере урегулирования миграционного кризиса и внутренней безопасности // Европейский Союз: факты и комментарии (87): 29-34. [Potemkina, O.Yu. (2017). New initiatives of the European Union in the field of settlement of the migration crisis and internal security. *The European Union: facts and comments* (87): 29-34. (in Russian).]

Потемкина, О.Ю. (2019). Сирийские беженцы в Европе // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН (3): 48-53. [Potemkina, O.Yu. (2019). Syrian refugees in Europe. *Nauchno-analiticheskij vestnik IE RAN* (3): 48-53. (in Russian).] DOI: 10.15211/vestnikieran320194853