

УДК 327

**Ольга ПОТЕМКИНА**

## **«ЕВРОПЕЙСКАЯ ПОВЕСТКА ДНЯ ПО МИГРАЦИИ»: ИТОГИ ВЫПОЛНЕНИЯ**

***Аннотация.** В статье анализируются четырёхлетние итоги реализации стратегического документа – «Европейская повестка дня по миграции», разработанного Комиссией в 2015 г. для решения неотложных, средне- и долгосрочных проблем политики миграции и убежища ЕС. Автор предлагает оценивать результаты деятельности ЕС, рассмотрев показатели миграционного притока на основных путях транспортировки мигрантов – центрально-, восточно- и западно-средиземноморском, а также данные по предоставлению убежища в государствах – членах ЕС, в том числе в результате вторичных перемещений. Анализ статистики и мер, предпринятых Евросоюзом для преодоления миграционного кризиса и его последствий, приводит к выводу о значительном сокращении миграционного притока в ЕС по всем направлениям. Представлены данные по финансированию поддержки ищущих убежища и беженцев, а также принимающих их стран, различные программы и проекты в сфере социальных услуг и образования для детей беженцев. Особое внимание уделено Турции как стране, принимающей наибольшее число ищущих убежища. Отмечается, что сотрудничество ЕС и Турции по сдерживанию миграционного потока в Европу остаётся заложником непростых и неустойчивых отношений партнёров. Анализируется и сотрудничество со странами Африканского союза, представленное как «инновационное партнёрство». Автор полагает, что Евросоюз добился ощутимых результатов в реализации «Европейской повестки дня по миграции». Между тем тенденции последнего времени свидетельствуют, что успехи эти нестабильны, поэтому вызовы миграции останутся актуальными для Европейского союза на долгие годы.*

***Ключевые слова:** нелегальная миграция, убежище, беженцы, защита границ, вторичные перемещения, центры приёма мигрантов, сделка ЕС-Турция.*

В мае 2015 г. Комиссия ЕС опубликовала всеобъемлющую «Повестку дня по миграции», чтобы оперативно найти ответ на вызовы миграционного кризиса, дав государствам-членам инструменты для управления миграционным притоком в кратко-, средне- и долгосрочной перспективе. На её положениях Комиссия и агентства ЕС основывали свои действия в сфере борьбы с нелегальной миграцией, защиты границ, политике убежища и легальной миграции. В результате в Евросоюзе появилась новая инфраструктура, были разработаны новые законы, создана система координации и сотрудничества, налажены прямая оперативная помощь и финансирование из европейских фондов. В целом было бы неправильным недооценивать прогресс в политике миграции и убежища в ЕС за последние годы.

### **Основные результаты деятельности ЕС по урегулированию миграционного кризиса**

В 2018 г. количество нелегальных пересечений границы ЕС сократилось до самого низкого показателя за последние пять лет – 150 тыс. Главным фактором позитивных перемен Ко-

---

© Потемкина Ольга Юрьевна – доктор политических наук, главный научный сотрудник, руководитель Отдела исследований европейской интеграции ИЕ РАН. Адрес: 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. E-mail: olga\_potemkina@mail.ru.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran620198085>

миссия считает «инновационный подход» к партнёрству с третьими странами, в первую очередь сделку ЕС-Турция, заключённую в марте 2016 г. По-видимому, аналогичный подход ЕС применял и в сотрудничестве с Ливией до свержения режима Каддафи и военной операции. Тогда совместными с Ливией усилиями удалось перекрыть миграционный поток через Ливию в Европу из Центральной Африки.

ЕС оказывал оперативную помощь государствам-членам на передовой линии миграционного притока: пять центров по приёму мигрантов были созданы в Греции и четыре в Италии; финансовая поддержка регулирования миграции и охраны границ из фондов ЕС почти удвоилась с начала кризиса и составила более 60 млн евро. 34 тыс. 700 ищущих убежище были расселены по государствам-членам в соответствии со схемой, предложенной Комиссией и утверждённой Советом в сентябре 2015 г. При нежелании многих стран ЕС выполнять ими же принятое решение не следует пренебрегать и этим результатом, хотя изначально планировалось расселить до 90 тыс. человек. С лета 2018 г. 1103 мигранта были также распределены между государствами-членами на добровольной основе при координирующей роли Комиссии.

Новое Агентство пограничной и береговой службы (бывшее ФРОНТЕКС) поддерживало усилия стран ЕС по защите внешней границы ЕС и имеет перспективу расширить свой состав и полномочия. Спасательно-поисковые операции позволили сохранить жизни 700 тыс. мигрантов на море и 23 тыс. – в пустынях Нигерии.

Налажен процесс переселения ищущих убежище в Европу из Турции и других стран за пределами ЕС: с 2015 г. государства-члены приняли почти 63 тыс. человек. ЕС оказал поддержку миллионам беженцев в третьих странах, механизм помощи беженцам в Турции позволил развернуть 90 проектов для 1 млн 700 тыс. нуждающихся в международной защите, в том числе постройку школ и больниц.

«Региональный фонд ЕС в ответ на сирийский кризис» финансирует более 75 проектов в сфере здравоохранения, образования, жилья и социально-экономической поддержки сирийских беженцев, внутренне перемещённых лиц, а также местных сообществ принимающих мигрантов стран. В рамках помощи людям, проживающим в Ливии в тяжёлых условиях, было эвакуировано более 4 тыс. человек, с 2017 г. осуществлено более 49 тыс. добровольных возвращений мигрантов на родину.

Широко используется сотрудничество по линии Африканский союз-ЕС-спецгруппа ООН как «инновационная модель партнёрства». 210 проектов в 26 странах при поддержке Тростового фонда ЕС для Африки приносит определённые результаты, в частности, оказана помощь 5 млн людям, находящимся в уязвимом положении. Операция по уничтожению сетей контрабандистов по всем направлениям, включая работу в Нигере, привела к значительному сокращению числа мигрантов, въезжающих в Ливию с юга. Официальные соглашения о реадмиссии или практические договорённости о возвращении мигрантов осуществляются с 23 странами исхода и транзита.

ЕС сейчас имеет на вооружении усиленную систему защиты границ и может быстро оказать финансовую и оперативную поддержку государствам-членам, испытывающим чрезмерное миграционное давление. Открыты новые каналы поддержки уязвимых групп населения и созданы альтернативные, безопасные легальные пути в Европу для тех, кто нуждается в международной защите. Гораздо теснее, чем раньше ЕС сотрудничает со странами-партнёрами. Эффективность его деятельности можно оценить, исходя из сегодняшней ситуации на основных трассах миграции в Европу.

## Ситуация на главных маршрутах передвижения мигрантов в Европу

В целом миграционные показатели на всех маршрутах вернулись на докризисный уровень: в сентябре 2019 г. зафиксировано было на 90% меньше прибытий в ЕС, чем в сентябре 2015 г. Однако положение крайне нестабильно: в первые восемь месяцев 2019 г. было пресечено 70 тыс.800 попыток нелегального пересечения границ ЕС. Более того, по данным на октябрь 2019 г., 1100 человек утонули или пропали без вести в Средиземном море. Особенно неустойчивой остаётся ситуация на восточно-средиземноморском маршруте передвижения мигрантов: впервые после заключения сделки ЕС-Турция растёт число прибывающих на греческие острова. С начала 2019 г. до октября в Греции было зафиксировано более 47 тыс. 500 въездов, больше по морю, чем по суше, что на 29% выше показателей 2018 г. В результате сильно ухудшились условия содержания мигрантов на Эгейских островах. Так, по данным на октябрь 2019 г., более 31 тыс. человек проживали в центрах приёма мигрантов, предназначенных лишь для 8 тыс., при том, что 20 тыс. мигрантов было отправлено на материк. Число же мигрантов, возвращённых в Турцию по условиям сделки, упало до самого низкого уровня 2016 г. Среди прибывающих на Эгейские острова больше всего афганцев (41% в 2019 г.). Сухопутную границу пересекают в основном турки – до 75% прибывших. В 2019 г. особенно заметный рост въездов мигрантов наблюдался на Кипре, который сегодня обгоняет остальные государства-члены по пропорции прибывших на душу населения страны<sup>1</sup>.

В 2019 г. отмечено увеличение миграционного притока и на западно-балканском маршруте после того, как число задержанных на границе мигрантов сократилось вдвое в 2017–2018 гг. И здесь афганцы составляют половину пытающихся проникнуть в ЕС. В последние месяцы 2019 г. в Боснию и Герцеговину еженедельно приезжало до 900 человек. Всё же, несмотря на тревожные тенденции, ситуация в данном регионе значительно лучше, чем в 2015–2016 гг.<sup>2</sup>

На центрально-средиземноморском маршруте приток нелегальных мигрантов остаётся небольшим, за исключением роста въездов на Мальту – 2 тыс. 800 в 2019 г. по данным на октябрь, что почти втрое превышает показатели 2018 г. Прибывших в Италию в 2019 г. мигрантов из Туниса и Ливии насчитывается около 8 тыс. – втрое меньше, чем год назад. Береговая охрана Ливии продолжает перехватывать и спасать мигрантов в тонущих лодках, хотя в 2019 г. спасено было 7 тыс. человек, существенно меньше, чем в 2018 г. – 15 тыс.

Сократился миграционный приток и на северо-средиземноморском/атлантическом маршруте. Если в 2018 г. наибольший объём миграции в ЕС пришёлся на Испанию (63 тыс. человек), то через год зафиксировано на 47% меньше въездов. Главную роль здесь сыграла ощутимая финансовая помощь Марокко со стороны ЕС для защиты границы и противодействия нелегальной миграции. Тем не менее, пока Марокко остаётся на первом месте по числу мигрантов, отправляющихся в Испанию, хотя в последнее время растёт приток и из Алжира, далее следуют Гвинея, Мали и Кот д'Ивуар.

### Предоставление убежища

Давление на национальные системы предоставления убежища стабилизировалось на уровне 54 тыс. заявлений в 2019 г., что значительно меньше периода пика кризиса (более 100 тыс. заявлений ежемесячно в 2015–2016 г.), но всё же выше, чем в докризисные времена. В

<sup>1</sup> UNHCR. Cyprus. 31.10.2019. URL: [https://www.unhcr.org/cy/wp-content/uploads/sites/41/2019/11/Cyprus\\_Fact\\_Sheet\\_OCT\\_2019.pdf](https://www.unhcr.org/cy/wp-content/uploads/sites/41/2019/11/Cyprus_Fact_Sheet_OCT_2019.pdf).

<sup>2</sup> Frontex. Migratory Map. URL: <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/>

первые девять месяцев 2019 г. в страны ЕС+<sup>1</sup> было подано более 500 тыс. заявлений об убежище (немного больше, чем в 2018 г. – 497 тыс.), 72% из них – в Германию, Францию, Испанию, Грецию и Великобританию. Большинство заявителей в 2018 г. происходили из Сирии, Афганистана и Ирака, в 2019 г. порядок несколько изменился – Афганистан, Сирия, Венесуэла.

В первой половине 2019 г. в странах ЕС+ было принято 96 тыс. 800 положительных решений о статусе беженца (34%)<sup>2</sup>. Значительное количество отказов объясняется вторичными перемещениями претендентов: ищущие убежище зарегистрировались в одном государстве-члене, а потом подают заявления в другом. Хотя сведения о вторичных перемещениях основываются на данных о заявлениях, а не лицах, их подавших (один человек, случается, обращается в несколько стран ЕС), в дактилоскопической базе Евродак было зарегистрировано в 2019 г. 280 тыс. таких заявлений. Таким образом, если Италия и Греция продолжают принимать наибольшее число просителей, то Франция и Германия остаются главными пунктами назначения последующего перемещения ищущих убежище.

### **Помощь ЕС странам на восточно-средиземноморском пути**

С 2016 г. ЕС поддерживал переговоры между Афганистаном, Пакистаном и Ираном, пытаясь найти решение проблемы пребывания беженцев из Афганистана в принимающих странах. Переговоры подкреплялись и финансовой помощью в 300 млн евро Афганистану, Бангладеш, Пакистану, Ирану и Ираку<sup>3</sup>. Она предназначалась для мигрантов, беженцев, внутренних перемещённых лиц и выслаемых на родину, а также и для властей принимающих стран с целью регулирования миграции и реинтеграции возвращающихся на родину. Например, в Афганистане помощь охватила 10 тыс. домохозяйств с 70 тыс. жителей, средства пошли на развитие инфраструктуры, профессиональное образование и поощрение мелких предприятий. Материальную поддержку получили и афганцы, приехавшие в Иран и Пакистан. Например, 45 тыс. афганских беженцев пользуются системой страховой медицины в Иране. С лета 2018 г. в рамках совместного плана действий ЕС-Афганистан по миграции была расширена помощь мигрантам, возвращённым на родину не только из Европы, но и из Турции. С тех пор ЕС оказал помощь более чем 15 тыс. возвращенцев из Турции в Афганистан, предоставив им консультации, медицинскую и денежную помощь, временное жильё и дальнейшую транспортировку до конечного пункта назначения.

Тем не менее, в Турции находится около 4 млн беженцев, больше, чем в любой другой стране мира<sup>4</sup>. В соответствии со сделкой ЕС-Турция Центр приёма беженцев получает 6 млрд евро для поддержки 90 действующих проектов и 30 дополнительных, которые будут запущены в 2020 г. и продлятся до 2024–2025 гг. Ключевые направления финансирования Центра: около 1,7 млн сирийских беженцев получают помощь на каждодневные нужды; более 500 тыс. детей посещают школы; 4,5 тыс. турецких учителей проводят занятия по языку с 250 тыс. детей; 650 тыс. младенцам сделаны прививки в рамках программы вакцинации; около 400 тыс. детей обеспечены транспортом для поездок в школу; проведено более 1,5 млн пред-родовых консультаций и около 8 млн первичных осмотров беременных; построено 180 школ, готовы к открытию 179 центров здоровья для мигрантов. В 2020 г. продолжится финанси-

<sup>1</sup> ЕС+ включает также Швейцарию, Норвегию, Исландию и Лихтенштейн.

<sup>2</sup> Frontex. Migratory Map. URL: <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/>

<sup>3</sup> Commission implementing decision of 18.9.2017 on the Special Measure 2017 and 2018 on «Addressing migration and forced displacement challenges in Asia and the Middle East: a comprehensive regional EU Response». Brussels, 18.9.2017 C(2017) 6190 final.

<sup>4</sup> UNHCR. Global focus. Turkey. URL: <http://reporting.unhcr.org/node/2544?y=2019#year>.

вание медицинского обеспечения и образования, инфраструктуры для водоснабжения и утилизации отходов, занятости беженцев<sup>1</sup>.

Таким образом, Турция остаётся главным партнёром ЕС в деле регулирования миграции на восточно-средиземноморском направлении. С марта 2016 г. сделка ЕС-Турция сыграла ключевую роль в сдерживании нелегальной миграции на данном направлении и продолжает приносить конкретные результаты, способствуя сокращению незаконных пересечений границы и опасных морских путешествий со смертельным исходом в Эгейском море. Однако миграционный приток в Грецию по морю и по суше во второй половине 2019 г. увеличился, хотя и далеко не достиг объёма, сопоставимого с периодом пика кризиса. Возрастающее миграционное давление испытывает и сама Турция по мере усиления нестабильности на Ближнем и Среднем Востоке. Число нелегальных мигрантов, задержанных турецкими властями в 2019 г., приближается к 375 тыс.<sup>2</sup>, среди них особенно много прибывает из Афганистана. В мае 2019 г. Турция объявила о намерении выслать на родину 100 тыс. афганцев, о чём и ведёт переговоры с правительством Афганистана. Содержание миллионов сирийских беженцев в подобных условиях стало бы проблемой для любой страны и, несомненно, заслуживает необходимой поддержки. Тем временем ЕС не может игнорировать регулярные угрозы Президента Турции Эрдогана «открыть ворота в Европу» и выпустить миллионы мигрантов, хотя Комиссия ЕС и заявляет, что миграцию ни при каких обстоятельствах нельзя использовать как инструмент переговоров или торговли.

### Выводы

Четыре года, прошедшие с начала миграционного кризиса, показали, что сегодня ЕС гораздо лучше оснащён и подготовлен к возможному массовому миграционному притоку. Однако, несмотря на определённые результаты деятельности ЕС, по каждому пункту видно, что проделанной работы недостаточно на фоне тяжёлых последствий миграционного кризиса: ещё очень далеко до создания устойчивой системы, которая обеспечила бы эффективное и гуманное управление миграцией, адекватное современным и будущим вызовам.

Прежде всего, нет заметного прогресса в продвижении реформы Общеввропейской системы убежища, в рамках которой государства-члены взаимодействовали и несли бы равную ответственность за беженцев и ищущих убежище. Между тем умножающиеся их число вооружённые столкновения продолжаются как в Сирии, так и в Ливии, Афганистане, Ираке. Кроме того, миграционная ситуация, особенно на восточно-средиземноморском маршруте, остаётся заложницей сложных политических отношений ЕС и Турции, которые далеко не стабильны. Поэтому миграция останется в первых строках политической повестки дня ЕС на долгие годы.

### Список литературы/References

Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration. Brussels, 6.3.2019COM (2019) 126 final.

Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration. Brussels,

<sup>1</sup> Europe Daily Bulletin №12350, 17 October 2019.

<sup>2</sup> Turkey. Directorate General of Migration Management. Irregular migration. URL: <https://en.goc.gov.tr/irregular-migration35>.

16.10.2019 COM (2019) 481 final.

Commission implementing decision of 18.9.2017 on the Special Measure 2017 and 2018 on «Addressing migration and forced displacement challenges in Asia and the Middle East: a comprehensive regional EU Response». Brussels, 18.9.2017 C (2017) 6190 final.

Europe Daily Bulletin. №12350, 17 October 2019.

Frontex. Migratory Map. URL: <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/>

Turkey. Directorate General of Migration Management. Irregular migration. URL: <https://en.goc.gov.tr/irregular-migration35>.

UNHCR. Cyprus. 31.10.2019. URL: [https://www.unhcr.org/cy/wp-content/uploads/sites/41/2019/11/Cyprus\\_Fact\\_Sheet\\_OCT\\_2019.pdf](https://www.unhcr.org/cy/wp-content/uploads/sites/41/2019/11/Cyprus_Fact_Sheet_OCT_2019.pdf).

UNHCR. Global focus. Turkey. URL: <http://reporting.unhcr.org/node/2544?y=2019#year>.

### **European Agenda on Migration: Results of the Progress**

**Author.** Olga Potemkina, Doctor of Sciences (Politics), Head of the Department of European Integration Studies, Institute of Europe, Russian Academy of Science. **Address:** 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** [olga\\_potemkina@mail.ru](mailto:olga_potemkina@mail.ru).

**Abstract.** The article deals with the four-year results of implementing the EU strategic document – «European agenda on migration», developed by the Commission in 2015 to address urgent, as well as medium – and long-term problems of EU migration and asylum policy. The author proposes to assess results of the EU's activities in this field by indicators of migration inflow on the main routes – Central, Eastern and Western Mediterranean and by data on asylum applications in the EU Member States, including results of secondary movements. Based on analysis of statistics, as well as measures taken by the European Union to overcome migration crisis and its consequences, the author observes significant reduction in migration flows to the EU in all directions. Data on financial support for asylum seekers and refugees, as well as hosting countries, various programmes and projects in the field of social services and education for refugee children are also analysed. The author pays special attention to Turkey as the country hosting the largest number of asylum seekers and notes that cooperation of the EU and Turkey to curb the migration flow to Europe remains hostage to the difficult and unstable relations of partners. Cooperation with the countries of the African Union, presented as an «innovative partnership», is also considered. The author believes that the EU has achieved tangible results in the implementation of the «European agenda on migration», but recent trends indicate that this success is unstable, so the challenges of migration will remain at the top of the EU political agenda for many years.

**Key words:** irregular migration, asylum, refugees, protection of borders, secondary movements, hotspots, EU-Turkey deal.

**DOI:** <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran620198085>