

**ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ
НАУК**

125009, МОСКВА, МОХОВАЯ УЛ., 11-3
ТЕЛ.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe@ieras.ru
WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU



**INSTITUTE OF EUROPE
RUSSIAN ACADEMY OF
SCIENCES**

125009, MOSCOW, MOKHOVAYA STR., 11-3
TEL.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe-ins@mail.ru
WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU

**Статья в журнале «Аналитические записки Института Европы РАН»
(Выпуск IV) № 33, 2023 (№ 330)**

Миграционный кризис в ЕС: версия 2.0?

Л.С. Биссон, О.Ю. Потемкина

Аннотация. В статье анализируются признаки нового миграционного кризиса, который может ожидать Евросоюз вследствие не только увеличивающихся потоков соискателей убежища и нелегальных мигрантов, но и накопившихся проблем управления и солидарности государств-членов. Авторы отмечают общее направление в сторону «секьюритизации» политики в сфере миграции и убежища в ЕС. Внешнее измерение, не вызывающее внутренних разногласий, на которое также делает ставку Евросоюз в условиях слишком медленной модернизации Шенгенского и Дублинского законодательства, вряд ли обеспечит долгосрочные результаты в виду неготовности стран-партнёров брать на себя полную ответственность за сдерживание миграционного потока.

Ключевые слова: Европейский союз, миграция, Шенген, реформа Дублинской системы, убежище, беженцы, ищущие убежище, миграционный кризис, солидарность, Пакт о миграции и убежище, кризис управления, Меморандум о взаимопонимании ЕС-Тунис.

Авторы. Биссон Любовь Сергеевна – кандидат политических наук, с.н.с. Отдела исследований европейской интеграции Института Европы РАН. Адрес: 125009, Россия, Москва, Моховая ул., дом 11, стр. 3. E-mail: lyubov.pasyakina@gmail.com, Потемкина Ольга Юрьевна – доктор политических наук, главный научный сотрудник, руководитель Отдела исследований европейской интеграции Института Европы РАН. Адрес: 125009, Россия, Москва, Моховая ул., дом 11, стр. 3. E-mail: olga_potemkina@mail.ru.

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics43320237988> EDN: <https://www.elibrary.ru/EHFULQ>

Статья опубликована в рамках проекта «Посткризисное мироустройство: вызовы и технологии, конкуренция и сотрудничество» по гранту Министерства науки и высшего образования РФ на проведение крупных научных проектов по приоритетным направлениям научно-технологического развития (Соглашение № 075-15-2020-783).

Миграционный кризис 2015-2016 гг. по масштабу последствий для экономики и общественной жизни занял важное место в череде потрясений, которые испытал Евросоюз. Он выявил кризисы солидарности и верховенства права, когда государства-члены в стремлении контролировать свои границы пренебрегли юридическими обязательствами, спровоцировал сторонников брекзита на решительные действия, наконец, привел к массовым нарушениям прав мигрантов вследствие секьюритизации миграции. В свою очередь, миграционный кризис был усугублен разразившимся ранее финансовым, когда Италия и Греция, оказавшиеся на переднем крае приёма просителей убежища, больше других государств-членов пострадали от кризиса еврозоны и, следовательно, не имели возможностей для адекватного приёма и защиты мигрантов, прибывавших в массовом порядке.

Впоследствии характерные черты миграционного кризиса были определены в проекте Регламента, представленного Комиссией ЕС в рамках Пакта о миграции и убежище в сентябре 2020 г.: массовый приток граждан третьих стран или лиц без гражданства, прибывших в государство-член или высаженных на его территории после поисково-спасательных операций; масштабы и характер притока таков, что может иметь серьёзные последствия для функционирования системы приёма и предоставления убежища отдельной страны-члена или общей системы убежища ЕС¹.

В современной ситуации обострения миграционной проблемы налицо перечисленные признаки надвигающегося нового кризиса.

Рост миграционных потоков. Реформа системы убежища

Сегодняшняя статистика показывает, что масштабы миграционного притока пока не достигли пиковых значений 2015 г., но постепенно приближаются к ним после значительного спада в период пандемии коронавируса.

Согласно данным Агентства по вопросам убежища ЕС, количество ходатайств в 2022 г. приблизилось к значениям, сопоставимым с показателями 2015 (1,3 млн) и 2016 гг. (1,2 млн) и составило более 881 тыс., что на 64%, больше, чем в 2021 г., с прогнозом до 1 млн к концу 2023 г. Больше всего заявлений подали граждане Сирии, Афганистана, Турции, Венесуэлы и Колумбии. Если в 2015-2016 гг. наибольший прирост ищущих убежище давали Афганистан, Ирак и Сирия, то сегодня наблюдается значительное расширение географии и национальностей просителей². Как и в предыдущие годы, заявления были сконцентрированы в нескольких государствах-членах: 25% в Германии, 16% во Франции,

¹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0613> (дата обращения: 20.11.2023).

² European Union Agency for asylum. Asylum report 2023. Luxembourg, 2023. P.16-19.

13% в Испании, 12% в Австрии, 9% в Италии и 6% в Греции³, где были превышены показатели периода миграционного кризиса 2015-2016 гг.

Агентство ЕС по охране морской и сухопутной границы (Фронтекс) выявило существенный рост незаконных пересечений внешней границы ЕС: более 332 тыс. случаев в 2022 г., в основном через Западно-балканский и Центрально-средиземноморский маршруты. Маршрутом через Западные Балканы в 2022 г. воспользовалось вдвое больше (около 144 тыс.) мигрантов, чем в 2021 (61 тыс.), в основном это были граждане Сирии (80 тыс.), Афганистана (23,4 тыс.) и Турции (8,8 тыс.). В 2023 г. незаконные пересечения на этом рубеже ЕС заметно сократились (97,3 тыс.), и на первое место вышел Центрально-средиземноморский путь, давление на который увеличилось на 96% по сравнению с предыдущим годом (143 тыс. нелегальных пересечений за период январь-октябрь 2023 г.). В октябре активизировался и Западноафриканский маршрут (+95% по сравнению с предыдущим годом⁴). Кроме того, на встрече 19 октября 2023 г. министры внутренних дел и юстиции признали, что стоит готовиться к новой миграционной волне, вызванной конфликтом Израиля и ХАМАС⁵.

Продолжаются дискуссии о будущем статуса временной защиты для 4,2 млн человек, покинувших территорию Украины⁶. 28 сентября 2023 г. Совет ЕС принял решение продлить действие временной защиты до 3 марта 2025 г., когда истекает максимально возможный срок предоставления данного статуса, согласно положениям Директивы 2001 года о «минимальных стандартах предоставления временной защиты в случае массового притока перемещённых лиц». Очевидно, что продление статуса временной защиты с сопутствующим предоставлением жилья, медицинских услуг, профессиональной переподготовки и прочих выплат потребует от ЕС выделения для принимающих стран-членов дополнительного финансирования. Открытым остаётся вопрос о выделении средств из бюджета ЕС на период до 2025 г. и о их целевом перераспределении из различных фондов (Фондов сплочения, Фонда убежища, миграции и интеграции). Кроме того, решение о дальнейшем статусе украинских беженцев может потребовать от ЕС изменения действующего законодательства.

Помимо ежегодно возрастающего миграционного давления, налицо и другие признаки кризиса – потеря контроля над ситуацией государствами-членами и наднациональными институтами. В ЕС накопился багаж нерешённых проблем: реформа Шенгенского кодекса о границах, все ещё незавершённая процедура согласования и принятия регламентов в

³ Eurostat, First-time asylum applicants up 64% in 2022. URL: [⁴ Frontex news. 15.11.2023. URL: <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/record-arrivals-on-western-african-route-in-october-uNCHfO> \(дата обращения: 20.11.2023\).](https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230323-2#:~:text=In%202022%2C%20881%20200%20first,with%202021%20(537%20400)(дата обращения: 23.11.2023).</p></div><div data-bbox=)

⁵ Europe Daily Bulletin, No. 13275, 20 October 2023.

⁶ Temporary protection for persons fleeing Ukraine - monthly statistics, 08.11.2022. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Temporary_protection_for_persons_fleeing_Ukraine_-_monthly_statistics (дата обращения: 23.11.2023).

рамках Пакта о миграции и убежище, отсутствие солидарности государств-членов, низкая эффективность программ налаживания легальных каналов привлечения трудовых мигрантов.

Кризис управления в ЕС

Выступая 19 января 2021 г. перед депутатами Европарламента, Илва Йоханссен, член Комиссии, курирующая политику миграции и убежища, вынуждена была констатировать наличие «кризиса управления»⁷, прежде всего, в сфере разделения ответственности за предоставление убежища. Кризис солидарности в ЕС стал очевиден ещё в 2015-2016 гг., когда государства-члены систематически нарушали Дублинский регламент, отказываясь регистрировать ищущих убежища на своей территории, позволяя им проследовать далее, вглубь Евросоюза.

С целью исправления ситуации Комиссия ЕС в сентябре 2020 г. выступила с инициативой Пакта о миграции и убежище, предложив «новый гибкий механизм солидарности», чтобы страны ЕС, независимо от географического положения, вносили вклад в поддержание системы предоставления убежища, разделяя расходы на приём мигрантов. Государствам-членам предписывается выбрать способ и размер своего вклада – принять и расселить ищущих убежища или оплатить высылку получивших отказ в защите. В случае «чрезвычайного миграционного давления» добровольная ответственность превращается в принудительную обязанность по приёму и расселению, практически так же, как и во времена прошлого миграционного кризиса. При этом законодательные инициативы в рамках Пакта не предусматривают санкции для тех, кто отказывается участвовать в переселении. По факту основная ответственность по приёму мигрантов, как и прежде, падает на страну их первого въезда, кроме того, государства на внешней границе Евросоюза обременяются и дополнительной обязанностью – организовать предварительные приграничные проверки (скрининг) желающих въехать на территорию ЕС.

Таким образом, хотя Дублинский регламент предполагается заменить тремя новыми – о регулировании миграции и убежища, о «приграничных процедурах» и о кризисах и форс-мажоре на замену статуса «временной защиты», сама Дублинская система предоставления убежища остаётся прежней, лишь с добавлением некоторых нюансов, среди которых «спонсорство высылки» неудавшихся просителей убежища, что некоторые государства-члены находят для себя слишком обременительным.

Дискуссии по основополагающим регламентам Пакта продолжались три года и, наконец, в июле-сентябре 2023 г. Европарламент, а затем и Совет ЕС, квалифицированным большинством утвердили позиции по регламентам, что позволило перейти к стадии межинституциональных переговоров с перспективой завершения законодательного

⁷ Commissioner Johansson's speech at the European Parliament Plenary on the humanitarian situation of refugees and migrants at the EU's external borders. 19.01.2023. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_21_7199 (дата обращения: 16.11.2023).

процесса до выборов в Европарламент весной 2024 г. Оставшиеся в меньшинстве Польша и Венгрия перенесли свои претензии на встречи глав государств и правительств в июне и октябре 2023 гг., требуя, как и ранее в 2015 г., принятия решения о реформе консенсусом и отказываясь, в противном случае, следовать новому законодательству. Ситуация особенно обострилась в ходе саммита в Гранаде в октябре, когда Польша и Венгрия заблокировали часть Заключений Евросовета, где содержались итоги дискуссии о миграции.

В свою очередь, Комитет регионов в процессе обсуждения Пакта высказал серьёзные сомнения в осуществимости ряда статей новых регламентов при явной оппозиции государств-членов⁸. Таким образом, даже в случае принятия Пакта весной 2024 г. на основе компромисса большинства стран ЕС по минимальному стандарту, успех реформирования системы убежища представляется проблематичным.

Внешнее измерение политики убежища и миграции

В отсутствие значимых успехов в разделении ответственности за приём мигрантов, глава Евросовета Шарль Мишель по итогам саммита ЕС в Гранаде объявил о «растущем консенсусе по вопросу укрепления сотрудничества с третьими странами, в том числе, посредством заключения всеобъемлющих соглашений»⁹. Лидеры ЕС, таким образом, признали, что единственным направлением, не вызывающим разногласий, становится внешнее – «аутсорсинг» миграционных проблем.

Основанием для оптимизма Мишеля стал признанный всеми государствами-членами успех «сделки» с Тунисом, заключённой 16 июля 2023 г. Председателем Комиссии ЕС Урсолой фон дер Ляйен и Президентом Туниса Каисом Саидом в присутствии Джорджии Мелони и Марка Рютте, премьер-министров Италии и Нидерландов. Подписанный Меморандум о взаимопонимании в качестве приложения к Соглашению об ассоциации с Тунисом включает как макроэкономическую помощь со стороны ЕС на сумму 900 млн евро, так и срочное финансирование для предотвращения выезда мигрантов из Туниса в Европу, оказания помощи находящимся в Тунисе мигрантам из Тропической Африки и тем, кого тунисские власти отправили обратно в пустыню, не снабдив едой, вместо того, чтобы способствовать их возвращению на родину. Не слишком доверяя тунисскому «диктатору», Комиссия ЕС предполагает направить 15 млн евро не тунисским властям, а ООН и Международной организации по миграции, чтобы они взяли на себя возврат мигрантов.

Срочное финансирование в размере 105 млн евро предназначено также для содействия тунисской полиции и береговой охране в борьбе с сетями контрабандистов, возвращения граждан Туниса, прибывших в ЕС нелегально, поисково-спасательных операций на море и охраны границы для предотвращения эмиграции. При этом Тунис обязался принимать по

⁸ European Committee of Regions. Opinion. New Pact on Migration and Asylum. 19/03/2021. URL: <https://cor.europa.eu/en/our-work/Pages/OpinionTimeline.aspx?opId=CDR-4843-2020> (дата обращения: 26.11.2023).

⁹ Europe Daily Bulletin, No. 13278, 25.10.2023.

реадмиссии лишь своих собственных граждан, специально оговорив в меморандуме, что Тунис не желает становиться «страной расселения нелегальных мигрантов»¹⁰.

«Новое партнёрство», по словам Урсулы фон дер Ляйен, призвано углубить отношения между ЕС и Тунисом. Председатель Комиссии особо подчеркнула «взаимную заинтересованность в сближении» двух сторон и создании «возможностей для молодёжи». Хотя меморандум содержит положения о сотрудничестве в сфере энергетики и мобильности студентов и исследователей, его «миграционный» компонент стал наиболее спорным, и Европарламент скептически отнёсся к сделке со страной, которая небезопасна для мигрантов.

Со своей стороны, премьер-министр Италии Мелони заявила, что подписанное соглашение должно стать образцом для всех будущих договорённостей ЕС с партнёрами – Египтом, Иорданией, Ливаном. Министры же внутренних дел высказали значительно меньше энтузиазма, имея в виду «трудоемкое выполнение соглашения»¹¹. 31 августа министерство внутренних дел Италии опубликовало статистику, свидетельствующую о продолжающемся росте нелегальной миграции в страну¹².

Тем не менее, ободрённая своими успехами, Джорджия Мелони подписала 6 ноября 2023 г. с премьер-министром Албании Эди Рама Меморандум о взаимопонимании, согласно которому два центра под итальянской юрисдикцией на севере Албании будут принимать и заниматься оценкой и обработкой заявлений просителей убежища, спасённых из Средиземного моря итальянскими судами. Меморандум между Италией и Албанией стал первым в своём роде, заключённым между государством-членом ЕС и третьей страной по приёму заявлений об убежище. Аналогичные намерения Дании так и не были реализованы, как и план Соединённого Королевства по отправке просителей убежища в Руанду, приостановленный после того, как британский Верховный суд 15 ноября 2023 г. признал его незаконным. Комиссия ЕС сдержанно отнеслась к инициативе Италии, заявив, что действия государств-членов по приёму заявлений об убежище не должны идти вразрез с соответствующими правилами Евросоюза. Перспективы итало-албанской сделки под вопросом, если претензии к ней по части экстерриториальных процедур скрининга и приёма ходатайств об убежище, прав мигрантов, морского права окажутся препятствием для её осуществления¹³.

¹⁰ Mémorandum d'entente sur un partenariat stratégique et global entre l'Union européenne et la Tunisie. 16.07.2023. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_23_3887 (дата обращения: 13.09.2023).

¹¹ Europe Daily Bulletin, No. 13224, 18 July 2023.

¹² European Parliamentary Research Service. EU-Tunisia Memorandum of Understanding. September 2023. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/751467/EPRS_ATA\(2023\)751467_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/751467/EPRS_ATA(2023)751467_EN.pdf) (дата обращения: 25.11.2023).

¹³ ECRE: Preliminary Comments on the Italy-Albania Deal. 9.11.2023. URL: [https://ecre.org/ecre-preliminary-https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/751467/EPRS_ATA\(2023\)751467_EN.pdfcomments-on-the-italy-albania-deal/](https://ecre.org/ecre-preliminary-https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/751467/EPRS_ATA(2023)751467_EN.pdfcomments-on-the-italy-albania-deal/) (дата обращения: 20.11.2023).

Восстановление внутреннего пограничного контроля

В ноябре 2023 г. 14 стран ЕС восстановили контроль на внутренних границах на сроки от одного месяца до полугода на основе действующего Шенгенского кодекса о границах. Согласно статьям 25 и 30, государство-член вправе в качестве крайней меры ввести пограничный контроль для устранения серьёзной угрозы внутренней безопасности, но только до тех пор, пока это строго необходимо. Опираясь на данное положение, страны Шенгенской зоны ранее неоднократно восстанавливали контроль в связи с целым рядом мероприятий, включая крупные межправительственные саммиты и спортивные соревнования, границы были закрыты и в период миграционного кризиса 2015-2016 гг., а также пандемии коронавируса. Восстановившие контроль страны мотивировали своё решение интенсификацией миграционного притока, усилением давления на систему предоставления убежища, ростом вторичных перемещений соискателей убежища, нелегальной миграции, в том числе, торговли людьми, и риском проникновения террористов¹⁴.

Маловероятно, что перечисленные поводы закрытия границ исчезнут в скором времени, поэтому государства-члены будут продлевать сроки контроля, покидая, таким образом, постоянно и на длительное время зону свободы передвижения без внутренних границ, которая считается одним из главных достижений европейской интеграции.

Изменит ли ситуацию готовящаяся реформа Шенгенского кодекса? 7 ноября 2023 г. стартовал первый раунд межинституциональных переговоров о реформе. Позиции Европарламента, с одной стороны, Комиссии и Совета ЕС, с другой, значительно расходятся. Острые дискуссии предполагаются относительно предложения Комиссии о расширении списка оснований для введения и продления сроков контроля, что фактически сделает принимаемые государствами-членами меры *ad hoc* постоянным и нормальным явлением. Европарламент же своей целью называет «ограничение нескоординированных, непоследовательных и бесконечно затягиваемых инициатив по восстановлению внутреннего пограничного контроля»¹⁵.

Противодействовать регулярному восстановлению пограничного контроля Комиссия намеревается различными способами. Так, 18 октября 2023 г. было представлено предложение об ужесточении правил функционирования безвизовых режимов ЕС с третьими странами (такой режим предоставлен Евросоюзом гражданам 60 государств) и расширении причин для временного приостановления выдачи виз гражданам государств, имеющих с ЕС соглашение о визовой либерализации¹⁶. По данным Евростата, в 2022 г. 22% ходатайств об убежище были поданы именно гражданами из стран с безвизовым режимом. Число желающих получить убежище из Косово было не так велико в сравнении с другими

¹⁴ European Commission. Temporary Reintroduction of Border Control. URL:https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en (дата обращения: 22.11.2023).

¹⁵ Europe Daily Bulletin, No. 13255, 22 September 2023.

¹⁶ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2018/1806 as regards the revision of the suspension mechanism. COM/2023/642 final.

странами (3140), но вполне вероятно, что количество ходатайств возрастёт с предоставлением безвизового режима Косово с 1 января 2024 г.¹⁷

Обеспокоенность Евросоюза вызывают и схемы предоставления гражданства инвесторам в странах, пользующихся безвизовым режимом, что может быть использовано для проникновения в ЕС. В логике заключения соглашений о безвизовом режиме с третьими странами и об упрощённом порядке выдачи виз всегда предусматривался противовес в виде параллельно заключённых соглашений о реадмиссии и ответных обязательств стран-партнёров противодействовать незаконной миграции¹⁸. Тем не менее, Комиссия считала, что сотрудничество по реадмиссии со странами Западных Балкан и Восточного партнёрства, особенно в отношении граждан третьих стран, идёт не всегда эффективно, и полагает, что ужесточение правил использования механизма по приостановлению выдачи виз могло бы стать инструментом достижения прогресса в этой сфере.

Кроме того, с середины 2024 г. должна заработать Европейская система информации и авторизации путешественников (*European travel and information authorisation system, ETIAS*)¹⁹, предложение о создании которой было выдвинуто ещё в 2016 г.²⁰ Главной целью введения системы станет предварительная автоматическая оценка рисков (с использованием доступной информации сразу нескольких баз данных²¹) въезда на территорию 30 государств ЕС и Шенгенской зоны граждан третьих стран, которым не требуется виза. В случае автоматического обнаружения информации о том, что гражданин третьей страны может представлять угрозу безопасности, его данные будут рассмотрены уже в ручном режиме сотрудниками соответствующего ведомства. Предполагается, что документ о положительном результате такой автоматической проверки будет обязателен не только для предъявления на въезде в страны ЕС и Шенгенской зоны, но и по запросу перевозчика ещё до отъезда (авиакомпания, компания, осуществляющей железнодорожные, сухопутные (автобусные) или морские перевозки.). Таким образом, Европейский союз стремится максимально усилить контроль за тем, кто именно въезжает на его территорию, в том числе, на законных основаниях.

Невзирая на критику правозащитных организаций, Комиссия продвигает сразу в нескольких законодательных предложениях новое определение кризисной ситуации на границе как «инструментализация миграции»: «ситуация, в которой третья страна провоцирует незаконные миграционные потоки в Евросоюз, активно поощряя или облегчая

¹⁷ Council of the EU. Trend in asylum applications (1990-2022). URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/asylum-applications-eu/> (дата обращения: 20.11.2023).

¹⁸ Nicolosi S.F. Refashioning the EU Visa Policy: A New Turn of the Screw to Cooperation on Readmission and to Discrimination? // *European Journal of Migration and Law*. 2020. Vol.22, issue 4. P.467-491. DOI: <https://doi.org/10.1163/15718166-12340089>

¹⁹ European Union, ETIAS website. URL: https://travel-europe.europa.eu/etias_en (дата обращения: 23.11.2023).

²⁰ Соответствующий регламент был принят в 2018 г.: Regulation (EU) 2018/1240 of the European Parliament and of the Council of 12 September 2018 establishing a European Travel Information and Authorisation System (ETIAS) and amending Regulations (EU) No 1077/2011, (EU) No 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 and (EU) 2017/2226 // *Official Journal, L 236, 19.09.2018. P. 1–71*.

²¹ Включая Шенгенскую информационную систему (SIS), Визовую информационную систему (VIS) и Система въезда/выезда (EES).

передвижение граждан к внешним границам», с целью «дестабилизировать Союз или государство-член»²². Попавшие в ситуацию «инструментализации» страны Евросоюза фактически поощряются к отказу ищущим убежища в подаче ходатайств на границе, вопреки принципам международного права и законодательства о предоставлении убежища самого Евросоюза.

Выводы

Версия миграционного кризиса 2.0 может стать гораздо опаснее, чем предыдущая. На последствия прошлого кризиса 2015-2016 гг., а также массового притока украинских беженцев, накладываются неразрешённые накопившиеся проблемы управления в сфере миграции и убежища в ЕС. Нестабильность и военные конфликты, активизация международной организованной преступности и, как следствие, значительный рост числа незаконных пересечений внешней границы ЕС, вторичные перемещения соискателей убежища между государствами-членами и частичное восстановление границ внутри ЕС, несогласованность действий государств-членов и институтов ЕС, затрудняющая проведение реформ, – всё эти факторы указывают на кризисную ситуацию не только в сфере миграции и убежища, но и в европейской интеграции в целом. Десятилетия разногласий расшатывают единство Евросоюза, сводя на нет с трудом достигнутые успехи свободы передвижения граждан.

Исчерпав прежние инструменты, Европейский союз прибегает к поиску новых методов регулирования миграционных процессов в условиях кризисов, которые уже становятся нормальной ситуацией. Однако сильные сомнения вызывает эффективность применения на практике приграничного скрининга, механизма солидарности, как добровольного, так и обязательного, а также процедуры возврата мигрантов. Учитывая неопределенность перспективы создания эффективно действующей системы убежища, Евросоюз делает ставку на внешнее измерение, «аутсорсинг» проблем миграции. «Сделки» со странами исхода и транзита мигрантов способны принести кратковременный результат, но без должного внимания к налаживанию легальных каналов миграции обречены на провал. Между тем, хотя Евросоюз усилил внимание к программам поощрения легальной трудовой миграции, нужные инициативы неизменно отходят на второй план на фоне общей секьюритизацией политики ЕС в сфере миграции и убежища ввиду напряжённости международного положения, роста военных конфликтов, усиления антииммигрантских настроений в государствах-членах и, как следствие, роста влияния политических сил, выступающих против привлечения мигрантов.

Для России ситуация с миграционным кризисом в Европе также несет определенные риски. Имея в виду рост потоков ищущих убежища и стремление Евросоюза перекрыть

²² European Commission. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council addressing situations of instrumentalisation in the field of migration and asylum. Strasbourg, 14.12.2021. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2021%3A890%3AFIN&qid=1639757068345> (дата обращения: 20.11.2023).

традиционные каналы трафика мигрантов, нужно понимать, что активизации Восточно-европейского маршрута вполне вероятно. Узаконивание механизма инструментализации миграции развязывает руки государствам-членам, граничащим с Россией и Белоруссией, которые уже закрывают границы от просителей убежища под предлогом намеренного, по их мнению, использования мигрантов для увеличения напряженности на границе. Положение усугубляется нежеланием соседних стран сотрудничать при том, что имевшие место ранее аналогичные форс-мажорные ситуации с Турцией, Марокко, да и с Тунисом, Евросоюзу удалось оперативно урегулировать, несмотря на оценку создавшейся напряженности на границе как «инструментализации».

При всех различиях миграционной ситуации РФ и ЕС оказываются перед лицом одного и того же вызова – дефицит рабочей силы, особенно высокой и средней квалификации, в сочетании со сложностью противодействия нелегальной миграции. Необходимость налаживания легальных каналов трудовой миграции как в рамках ЕАЭС, так и в регионе Большого евразийского партнерства, обуславливает важность внешнего направления российской миграционной политики. Цель не в перекладывании ответственности за прием соискателей убежища на страны-партнёры, а в налаживании профессиональной подготовки и отбора кадров, способных занять ниши на российском рынке труда.

Дата выпуска: 1 декабря 2023 года.

EU migration crisis: version 2.0?

Authors. *Olga Potemkina*, Doctor of Political Science, 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. ORCID: 0000-0002-9844-4093, **Liubov Bisson**, Candidate of Political Science, Senior Research Fellow, Department of European integration studies, Institute of Europe, Russian Academy of Science. Address: 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. E-mail: lyubov.pasyakina@gmail.com. ORCID: 0000-0002-6082-2730.

Abstract. *The article analyzes signs of a new migration crisis that the European Union can face due to increasing flows of asylum seekers and irregular migrants as well as accumulated problems of governance and solidarity among member states. The authors identify the general trend towards "securitization" of migration and asylum policy in the EU. An external dimension that does not cause internal disagreements and which the European Union relies on in the context of slow modernization of Schengen and Dublin legislation is unlikely to provide long-term results due to unwillingness of partner countries to assume the full responsibility for curbing migration flows.*

Key words: *European Union, migration, Schengen, Dublin system reform, refugees, migration crisis, asylum seekers, solidarity, Pact on Migration and Asylum, crisis of governance, EU-Tunisia Memorandum of Understanding.*

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics43320237988> EDN: <https://www.elibrary.ru/EHFULQ>
<http://www.zapiski-ieran.ru>

Release date: December 1, 2023.