

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

**ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ
НАУК**

125009, МОСКВА, МОХОВАЯ УЛ., 11-3
ТЕЛ.: +7(495)692-10-51/629-45-07
ФАКС: +7(495)629-92-96
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
FAX: +7(495)629-92-96
WWW.IERAS.RU

Аналитическая записка №15, 2015 (№15)

Актуальные проблемы иммиграционной политики Европейского союза

Ольга Потемкина

доктор политических наук, заведующая Отделом исследований европейской интеграции
ИЕ РАН

Участившиеся случаи гибели в Средиземном море мигрантов, пытающихся проделать путь от берегов Ливии до южных государств ЕС, вызвали возмущение мировой общественности и потребовали срочных мер от Евросоюза. Комиссия ЕС пытается урегулировать кризис, привлекая инструменты не только иммиграционной политики, но и ОВПБ. Разногласия между государствами-членами не позволяют найти нужное решение своевременно.

События и дискуссии вокруг подготовки «новой» стратегии Евросоюза – «Европейской повестки дня по миграции»¹, где перечислены кратко- и долгосрочные задачи политики иммиграции и убежища, продемонстрировали, что институты ЕС не обладают достаточными рычагами и ресурсами, чтобы решить вопросы, требующие всестороннего и комплексного подхода. Процесс разработки, ревизии и имплементации иммиграционного законодательства выявил всевозможные препятствия на пути достижения значимых результатов. Между тем, проблема иммиграции была признана Комиссией ЕС настолько важной, что была выделена из

¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda on Migration. Brussels, 13.5.2015.COM(2015) 240 final

общего портфеля внутренних дел и юстиции, что свидетельствует о намерении Евросоюза попытаться ее урегулировать в рамках различных направлений политики ЕС. Об иммиграционном «провале» политики и эксперты начали говорить в связи с участившимися с 2013 года случаями гибели потенциальных искателей убежища, пытающихся переплыть Средиземное море и высадиться на берегах Италии, Греции, Мальты, Испании². Однако такие заявления представляются не вполне корректным. На самом деле иммиграционной политике ЕС приходится имеющимися средствами бороться с последствиями непродуманных действий Европейского союза в Северной Африке и на Ближнем Востоке. Именно поэтому вопрос о решении миграционных проблем путем объединения усилий политики развития, ОВПБ и других приобретает особую актуальность. Вряд ли меры регулирования миграции, включенные в «Европейскую повестку дня», стоит считать новыми. Все, что предложила Комиссия, уже было испробовано в Евросоюзе десятилетиями. В то же время ряд законодательных и практических предложений требует особого внимания и анализа.

Приоритетные направления действий

20 апреля 2015 года Совет в составе министров иностранных дел обсудил трагическую гибель мигрантов в море у берегов Ливии и принял план действий, представленный Комиссией, за отправную точку дальнейшей работы. Через два дня, 22 апреля Комитет по политике и безопасности призвал Внешнеполитическую службу ЕС и Комиссию представить предложения по борьбе с сетями контрабандистов и торговцев людьми в Средиземном море с использованием опыта военно-морской операции ЕС Атланта (*EU NAVFOR ATALANTA*) по борьбе с сомалийскими пиратами. Таким образом, было положено начало разработке главных направлений урегулирования кризисной ситуации в Средиземном море.

Внеочередной Европейский совет, собравшийся 23 апреля 2015 года для согласования дальнейших действий в этом направлении, обозначил четыре приоритетных направления: усилить операции на море, вести борьбу против сетей перевозчиков людей в соответствии с международным правом, противодействовать нелегальным миграционным потокам, укреплять солидарность и ответственность государств ЕС. Лидеры государств и правительств ЕС поручили Высокому представителю ЕС по иностранным делам и политике безопасности Ф. Могерини разработать предложения о захвате и выведении из строя судов контрабандистов, прежде чем они будут использованы для перевозки людей.

Участники саммита опирались на опубликованные 20 марта агентством Евростат данные о беспрецедентном росте в 2014 г. ходатайств об убежище – 626 тыс., что на 41% больше, чем в 2013 г. (191 тыс.). При этом число сирийцев – реальных претендентов на статус беженца – выросло соответственно с 72 тыс. до 123 тыс. Ходатайства подавались, главным образом, в пять стран ЕС, при этом рекордсменкой

² Europe's Deadly Immigration Policy. 20.04.2015 <http://www.bloombergvew.com/articles/2015-04-20/europe-s-deadly-immigration-policy>

стала Италия, где количество прошений за год увеличилось более, чем вдвое. Значительно вырос данный показатель для Германии, Швеции и Венгрии, хотя и снизился для Франции³.

Ситуация у берегов европейского Средиземноморья постепенно ухудшалась после событий Арабской весны и военной операции в Ливии в марте 2011 года. Известно, что С. Берлускони, занимавший в то время пост премьер-министра Италии, предупреждал коллег по ЕС о последствиях удара по Ливии для иммиграционной ситуации в Средиземноморском регионе, да и в Евросоюзе в целом. Однако ожидаемые выгоды от свержения режима Каддафи оказались сильнее опасений наплыва иммигрантов. Напомним, что ранее ЕС стоило огромных усилий добиться сотрудничества с Ливией, которая в результате длительных переговоров в 2007 году, наконец, взяла на себя обязательства по сдерживанию нелегальной иммиграции из глубинных регионов Африки. После гибели Каддафи шлюз открылся, и неконтролируемый поток нелегалов устремился в Италию, Францию, Испанию, на Мальту и Кипр; через несколько лет случилась трагедия у острова Лампедуза, которая вскоре повторилась несколько раз, что привело к резкому обострению иммиграционной ситуации и усилению критики иммиграционной политики ЕС, которая на самом деле мало что могла изменить.

Постепенно Ливия стала местом организации контрабанды людей через Средиземное море, сегодня 80% незаконной деятельности перевозчиков людей берет начало с ливийских берегов. Они предпочитают Центрально-средиземноморский путь как самый короткий до Мальты, Лампедузы и Сицилии. В 2014 году этим путем были перевезены 170 тысяч человек. С 1 января, агентство ФРОНТЕКС зафиксировало 10237 нелегальных пересечений границы на этом маршруте, среди нарушителей больше всего жителей Гамбии (1401 чел.), Сенегала (1208 чел.) и Сомали (1107 чел.). ФРОНТЕКС прогнозирует еще большее увеличение числа мигрантов, которые будут стремиться в Евросоюз в ближайшие месяцы⁴.

Миграционные пути через Средиземное море считаются самыми опасными в Европе, за последние два десятилетия на этих маршрутах погибло более 20 тыс. человек, больше всего – в Центральном Средиземноморье. Только в 2014 году утонули более 3500 мигрантов, в начале весны 2015 года уже насчитывалось до 1500 погибших.

Следуя заключениям саммита, Комиссия 13 мая представила «Европейскую повестку дня по миграции» из четырех пунктов на пятнадцати страницах:

- 1) предупреждение нелегального пересечения границ ЕС (для чего предлагалось увеличить втрое бюджет действующей операции «Тритон» и расширить полномочия агентства ФРОНТЕКС),
- 2) спасение терпящих бедствие в Средиземном море,

³ Eurostat News release. Asylum in the EU. 53/2015 - 20 March 2015

⁴ EU Med Military Operation. Staewatch. May 2015 <http://www.statewatch.org/news/2015/may/eu-med-military-op.pdf>

- 3) совершенствование политики интеграции легальных мигрантов (в частности, пересмотр положений Директивы о «голубой карте» для привлечения высококвалифицированных мигрантов),
- 4) реформа системы предоставления убежища.

Из всех вышеперечисленных задач по происшествии месяца выполненной можно считать лишь одну – спасение утопающих в Средиземном море. Комиссии удалось добиться увеличения бюджета операции ФРОНТЕКС «Тритон» и участия в ней морских судов государств-членов, в том числе, британского «Булворк», экипаж которого спас почти три тысячи жизней. При отсутствии соответствующих договоров о реадмиссии спасенных отвезли не в Ливию, откуда они приплыли, а в Италию, куда они и направлялись, что лишь обострило миграционную ситуацию в стране. Тем не менее, люди перестали тонуть, а значит, шум в прессе вокруг бесчеловечной политики ЕС поутих. Что касается очень разумных предложений Председателя Комиссии Ж.-К. Юнкера о повышении эффективности легальных каналов привлечения иммигрантов, в которых государства-члены по-прежнему нуждаются, то эта часть «Повестки дня» была, к сожалению, отложена на потом, поскольку в данной кризисной тяжелой ситуации эти планы кажутся Евросоюзу несвоевременными.

Таким образом, дополнительного анализа требуют три направления решения обострившихся миграционных проблем: распределение ищущих убежище и беженцев по странам ЕС, реформа системы предоставления убежища, борьба с контрабандой людей в Средиземном море в рамках ОВПБ.

Распределение ищущих убежище и беженцев по странам ЕС

Главным пунктом «Повестки дня» стало перераспределение мигрантов, нуждающихся в международной защите, по всем странам ЕС. Для этого предполагается задействовать ст. 78.3 Договора о функционировании ЕС, чтобы активировать механизм «временной защиты». Этот механизм в свое время был учрежден директивой 2001/55/ЕС, принятой в условиях массового наплыва претендентов на убежище из Косово в Германию. Тогда дело не дошло до применения директивы, Германия приняла поток потенциальных беженцев на себя. Призывы привести в действие «временную защиту» раздавались и в 2011 году в связи с притоком иммигрантов из Северной Африки после Арабской весны. Однако и Комиссия, и большинство государств-членов предложение не поддержали. Кроме того, и по формальным признакам в тот момент механизм «временной защиты» не мог быть задействован: прибывшие в Европу тунисцы не могли претендовать на статус беженца после победы в стране демократической революции. Это были экономические мигранты, лишившиеся работы и социальных благ и пытавшиеся воссоединиться с родственниками, проживающими во Франции.

Повторяющиеся трагедии в Средиземноморье и растущий наплыв претендентов на убежище из Сирии заставили Комиссию, наконец, обратиться к «временной защите». 27 мая в рамках «Европейской повестки дня по миграции» были предложены критерии

распределения 40 тыс. претендентов на убежище из Италии и Греции по государствам-членам. Численность переселенцев предлагалось определять в зависимости на 40% от общего населения страны, на 40% от ее ВВП, на 10% от уровня безработицы и на 10% от численности уже принятых государством-членом беженцев и заявлений об убежище.

В соответствии с таким подходом первым претендентом на прием переселенцев становится Германия, куда будут отправлены 18,42%, Франция – 14,17%, Италия – 11,84%, Испания – 10%. К ним примыкают Польша (5,64%), Нидерланды (4,35%), Швеция (3%), Бельгия (2,9%). Комиссия особо подчеркнула, что расселению будут подлежать лишь претенденты, действительно нуждающиеся в международной защите, главным образом, это жители Сирии и Эритреи. Те, кто не получит статуса беженца, будут отправлены домой. Оставшиеся могут надеяться на добрую волю правительств государств-членов, которые согласятся принять у себя какое-то число претендентов на убежище и облегчить бремя их приема, непосильное для Италии и Греции. Так, Ирландия, как и Великобритания, имеющая законное право не участвовать в иммиграционной политике ЕС, готова принять 300 человек. Италия и Греция избраны Комиссией на два года в качестве субъектов помощи – претенденты на убежище только из этих двух стран подлежат расселению. Положение же Мальты пока не признано соответствующим необходимости распространить на нее действие ст. 78.3; если ситуация в дальнейшем изменится, Мальта может запросить пересмотр решения. Комиссия готова платить 6 тысяч евро за переселение каждого претендента на убежище, всего же на два года на задействование механизма 78.3 предполагается выделить 240 млн евро.

По таким же критериям Комиссия намеревается в рамках действующей программы расселения беженцев распределить по государствам-членам 20 тысяч мигрантов, ожидающих своей участи в лагерях УВКБ ООН в Ливане, Иордании и Турции. Стоит отметить, что в этих странах оседает гораздо больше беженцев, чем в Европе. Германии же придется принять 3086 чел., Франции – 2375 чел., Италии – 1989 чел. Великобритания, если согласится участвовать, примет 2049 переселенцев. Комиссия готова выделить 50 млн евро для помощи государствам-членам по программе переселения.

Норвегия и Швейцария, которые входят в шенгенскую зону, также могут оказаться участницами обеих программ. Пока Великобритания отрицательно относится к предложению принять у себя претендентов на убежище. Однако механизм «временной защиты» в соответствии со ст. 78.3 может быть запущен при наличии квалифицированного большинства в Совете министров внутренних дел и юстиции, что дает возможности обойти британское вето, решения же Европарламента при этом не требуется. Комиссия надеялась, что министры внутренних дел и юстиции 16 июня 2015 года в Люксембурге примут предложенную программу действий, после чего главы государств и правительств должны дать зеленый свет предложению на саммите 26 июня. В этом случае механизм «временной защиты» начал бы действовать уже с июля. К концу 2015 года Комиссия намеревалась разработать законодательное предложение

о постоянной обязательной системе распределения претендентов на убежище по странам ЕС. В то же время, речь пока не идет о введении системы гуманитарных виз на территории стран исхода претендентов на убежище, которые обсуждаются европейскими политиками. Противники такого подхода опасаются увеличения ходатайств об убежище по легальным каналам при сохранении нелегальных путей транспортировки людей.

Европейский парламент назвал предложение о квотах расселения «историческим», однако на пути его осуществления возникли проблемы, главная из которых – недовольство ряда государств-членов системой распределения претендентов на убежище. Так, 28 мая 2015 года, уже на следующий день после того, как Комиссия обнародовала окончательные расчеты по переселению, Франция и Германия выступили с совместным заявлением против предложений Комиссии. Франция попыталась оспорить предложенный принцип распределения претендентов и настаивает на том, чтобы учитывались «усилия, которые страна уже предпринимает для обеспечения международной защиты и других видов помощи». Понятно, что страны, на долю которых и так уже выпадает наибольшее количество ходатайств об убежище, не горят желанием принимать дополнительно претендентов. С аналогичными протестами выступила и Бельгия, которая считает необходимым учитывать не численность, а плотность населения страны при расселении. Испания требует большего учета уровня безработицы в стране, принимающей мигрантов. Сомнения в правильности избранных критериев высказала и Франция, против системы квот возражают Польша, Венгрия, прибалтийские страны и Великобритания, которая участвует и в Дублинском регламенте, и в директиве 2001 года о «временной защите»⁵.

Реформа системы предоставления убежища

Другим важным пунктом «Повестки дня» был назван пересмотр положений действующего с 2003 года Дублинского регламента о стране, ответственной за прием претендентов на убежище. Комиссия отрицает, что механизм «временной защиты» подрывает основы Дублинской системы, но собирается пересмотреть принципы ее функционирования в 2016 году. Дублинскую систему часто критикуют за то, что ее применение заставляет принимать ищущих убежище именно те страны, которые испытывают самый большой наплыв желающих, при этом соответствующие инфраструктуры приема и содержания людей очень далеки от совершенства. Так, Ф. Тиммерманс, первый Вице-председатель Комиссии, считает недопустимым такое положение дел, при котором 74% заявлений об убежище приходится всего на пять стран ЕС.

Так же, как и в вопросе расселения беженцев, взгляды государств-членов и институтов ЕС не совпадают. Франция и Германия выступают в пользу сохранения существующего порядка предоставления убежища. На стороне же средиземноморских стран ЕС

⁵ Bulletin Quotidien. 11321. 26.05.2015

оказалась Венгрия, испытывающая огромный наплыв балканских мигрантов. Правительство страны попыталось угрожать несоблюдением Дублинского регламента, пропускать в соседние страны претендентов на убежище со своей территории и не принимать их обратно. Понятно, что это были скорее угрозы, и венгерскому правительству вскоре пришлось взять свои слова обратно. Пересмотр же Дублинской системы предоставления убежища проблематичен, особенно в условиях усиливающейся угрозы терроризма и использования Исламским государством миграционных потоков в своих целях. Ослабление контроля над расселением претендентов на убежище из одной страны в другие государства-члены облегчает проникновение террористов вглубь континента.

Согласованные на саммите 25-26 июня 2015 года в Брюсселе после эмоциональных дискуссий планы распределения ищущих убежище между государствами-членами выявили серьезные разногласия как между странами, так и между институтами ЕС. Разногласия между Комиссией и Советом касаются процедуры расселения. Как заявил по итогам саммита Ж.-К. Юнкер, «он бы очень хотел, чтобы система обязательного распределения была утверждена, но раз этого не получилось, нет смысла начинать войну». При сильной оппозиции Франции, Польши и еще десятка стран первоначальные предложения Комиссии были скорректированы, в заключениях саммита слово «принудительное» расселение не упоминалось. Тем не менее, лидеры государств и правительств согласились принять 40 тысяч претендентов на убежище из Италии и Греции и еще 20 тыс. беженцев из Египта и Ливана на добровольной основе. Интересно отметить, что страны ЕС, особенно те, кого все еще называют «новыми», в принципе соглашались с квотами, но были категорически против обязательного их выполнения, считая это посягательством на свой суверенитет⁶.

Премьер-министр Италии М. Ренци обрушился с критикой на своих партнеров в ЕС за то, что они не поддержали предложение Комиссии. Свое сожаление о том, что была отвергнута идея обязательного распределения претендентов на убежище, выразил и председатель Европарламента М. Шульц⁷.

Отказ от обязательной системы расселения по существу выхолащивает предложение Комиссии. Программа добровольного расселения беженцев действует в ЕС с 2008 года и пока не дала особых результатов, несмотря на призывы Комиссии к солидарности государств-членов. Гораздо больше взаимопонимания главы государств и правительств продемонстрировали относительно высылки тех, кому было отказано в убежище. Сделать это не так просто. Выслать мигрантов можно лишь в те страны, которые заключили с ЕС соглашения о реадмиссии. Специальный саммит на Мальте в ноябре 2015 г. будет обсуждать, как ускорить переговоры с государствами, которые не проявляют энтузиазма принимать своих граждан, нелегально проникших в ЕС. Новых

⁶ European Council. Special meeting of the European Council, 23 April 2015 – statement. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>

⁷ Bulletin Quotidien. 11343. 26.06.2015

предложений в этом направлении на саммите озвучено не было, главы государств и правительств лишь подтвердили пакетный принцип заключения договоров с африканскими странами: в любой договор о сотрудничестве включается положение об обязательствах сторон принимать своих граждан по реадмиссии.

Борьба с контрабандой людей в Средиземном море

Выполняя поручения саммита, 18 мая 2015 года Совет в составе министров иностранных дел и обороны принял решение о развертывании морской операции *EUNAVFOR Med*, заявленная цель которой – уничтожение бизнеса торговцев и контрабандистов, перевозящих людей через Средиземное море в Европу. Министры пришли к согласию относительно разработки концепции управления кризисом, что позволило бы начать ее оперативное планирование. Штаб-квартиру *EUNAVFOR Med* решено было разместить в Риме, командовать ею будет итальянский контр-адмирал Э. Кредендино. На начальном этапе операции предполагалось выделить 11,82 млн евро; она будет длиться два месяца. Продолжение же операции потребует дополнительного мандата. Планировалось, что решение о запуске операции примет Совет ЕС по общим вопросам 22 июня.

Однако вплоть до начала операции не были прояснены ее стратегия, перспективы получения мандата и практическое осуществление. По замыслу Военно-политического комитета, операция включает три фазы. Первая фаза – «исследование, сбор информации и разведданных» о маршрутах судов, их вместимости и контрабандистах посредством морской и авиаразведки. Оказалось, что в Евросоюзе до сих пор не было ясного представления о функционировании криминальных сетей перевозчиков людей. Вторая фаза – «задержка и проверка судов», если есть основания считать, что их владельцы занимаются контрабандой мигрантов. Для этого предполагается проникновение на судно, обыск, захват и разворот его в обратном направлении в случае, если судно идет в международных водах без флага или под флагом страны, которая согласна на проведение подобных действий. Вторая фаза включает также действия в территориальных водах Ливии – на это потребуются согласие ливийских властей или резолюция Совбеза ООН по главе 7 устава ООН, допускающей использование силы. В ходе третьей фазы судна будут «нейтрализованы», они станут «негодными для использования», пояснила Высокий представитель по иностранным делам и политике безопасности Ф. Могерини⁸.

Она еще раз подчеркнула, что хотя главы государств и правительств обсуждали разрушение судов на саммите 23 апреля, задача операции – уничтожение не столько судна, сколько «экономической модели» организаций контрабандистов, для чего нужно лишить их средств передвижения. В том же русле высказались и министры государств-членов: французский министр иностранных дел А. Дезир заявил, что суда можно вывести из строя, испортив, например, их двигатель; министр иностранных дел

⁸ Bulletin Quotidien.11316. 19.05.2015

Люксембурга Ж. Ассельборн напомнил, что цель операции – «вывести суда из строя, а не разбомбить их». В то же время в проекте концепции управления кризисом упоминается «широкий круг» средств – морских, воздушных и наземных: разведка, отслеживание, рекогносцировка, команды инспекторов, десантные ресурсы, средства уничтожения (морские и воздушные), включая подразделения спецслужб. Более того, пресса цитирует документ, подготовленный Внешнеполитической службой ЕС, в котором содержится предостережение о высоком риске «сопутствующих» повреждений, включая гибель людей. Кроме того, «операция несет потенциальную угрозу экономической деятельности населения Ливии, а также может нанести ущерб репутации и имиджу ЕС в мире, если будут иметь место человеческие жертвы»⁹.

Так как разведку предполагалось вести в международных водах и воздушном пространстве, препятствий для начала первой фазы операции, как только будет получено официальное подтверждение Совета, не было. Вторая и третья фазы требуют соблюдения международного права и сотрудничества с ливийскими властями. Переход от одной фазы к другой должен быть проведен в соответствии с условиями, которые установит Резолюция Совбеза ООН, и потребует специального решения Совета. Ф. Могерини особо подчеркнула, что ЕС намеревается провести операцию в полном соответствии с принципами международного права, посредством принятия резолюции Совбеза ООН. С самого начала Высокий представитель не предвидела особого политического сопротивления со стороны членов Совбеза. В своих интервью она несколько раз подчеркивала, что обсуждала данный вопрос с представителями России и Китая и поэтому надеялась, что резолюция будет принята до 22 июня 2015, когда соберется Совет ЕС по общим вопросам, чтобы дать ход операции.

Однако, надеждам Могерини не суждено было сбыться. Обсуждение вопроса в СБ ООН затянулось, так как проблематичным оказалось получение согласия ливийских властей на проведение второй и третьей фаз операции, что облегчило бы прохождение резолюции в Совбезе. С самого начала ЕС решил добиваться сотрудничества не только с признанным ливийским правительством в Тобруке, что считается достаточным для проведения операции, но и с правительством Триполи, властями Мисураты и муниципалитетов. Однако даже тобрукское правительство не дало немедленного согласия на начало операции. Глава же непризнанного правительства в Триполи Халифа аль-Говейль не преминул заявить 29 мая 2015 года, что силы ЕС получают отпор, если вторгнутся в территориальные воды страны. Это означает, что успех будущей операции сомнителен.

Захват и уничтожение судов-перевозчиков людей может спровоцировать с их стороны ответные вооруженные действия по защите своих ресурсов, которые могут поддержать

⁹ Military Advice on the "Draft Crisis Management Concept for a possible CSDP operation to disrupt human smuggling networks in the Southern Central Mediterranean". <http://migrantsatsea.org/2015/05/26/wikileaks-releases-classified-documents-describing-eu-plans-for-military-strikes-against-libyan-migrant-smugglers/>

и те, кто каким-то образом участвует или имеет долю в криминальном бизнесе. Поэтому особенно сложно детально выверить действия ЕС во время операции в территориальных водах Ливии или на побережье. Иначе, они могут еще больше дестабилизировать политическую обстановку в стране, угрожая жизням людей, их занятиям, а также созданием впечатления о поддержке той или иной стороны конфликтующих властей. Вопросы вызывает и термин «disposal» – «удаление, уничтожение или потопление судов»¹⁰.

Данные соображения имеют большое значение в процессе затянувшейся дискуссии по поводу резолюции в Совбезе ООН. Россия, в частности, настаивает на недопускающем двойного толкования мандате, чтобы избежать повторения резолюции, нечеткость которой позволила начать военную интервенцию в Ливию в 2011 году. Это обстоятельство подчеркивает министр иностранных дел России С. Лавров. Он считает, что готовящаяся резолюция должна быть выверена до малейших деталей, чтобы не было никакой возможности ее нарушить, как это случилось ранее. Вместе с тем, Россия крайне заинтересована «в международном сотрудничестве по правовому регулированию проблем беженцев», в противодействии «нечистоплотным организаторам этого преступного бизнеса»¹¹.

Россия готова к взаимодействию в рамках ООН по преодолению миграционного кризиса в Средиземноморье. Постпред России при ООН В. Чуркин заявил о необходимости сотрудничества для урегулирования ситуации, в первую очередь, со странами Африканского союза, которых не очень вдохновляет идея уничтожения судов у берегов Ливии. Российские власти разделяют существующие опасения и настаивают на том, чтобы операция была проверена на легитимность, соответствие нормам международного права.

Против планируемой операции высказался и Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун, также мотивируя свое несогласие тем, что уничтожение судов местных жителей окончательно лишит их средств к существованию. Зато Пан Ги Мун очень положительно встретил решение Комиссии расселить 40 тыс. беженцев по странам ЕС и применить другие правовые средства противодействия нелегальной иммиграции, включая гуманитарные визы.

Заключение

По всей видимости, операция *EUNAVFOR Med* ограничится первой фазой – сбором информации о криминальных сетях контрабандистов. Перспективы получения мандата на ее продолжение очень призрачны, если Совбез ООН действительно намерен не

¹⁰Faleg G., Blockmans S. EU Naval Force EUNAVFOR MED sets sail in troubled waters. 26.06.2015 <http://www.ceps.eu/publications/eu-naval-force-eunavfor-med-sets-sail-troubled-waters>

¹¹ Вступительное слово и ответы на вопросы СМИ Министра иностранных дел России С. Лаврова в ходе совместной пресс-конференции по итогам переговоров с Министром иностранных дел и международного сотрудничества Италии П. Джентилони, Москва, 1 июня 2015 года. http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/98FF38086C1EE30C43257E570047BFBD

допустить военных действий на территории Ливии. Кроме того, даже в случае подавления сопротивления контрабандистов на побережье, криминальный бизнес лишь переориентируется южнее. Опыт операции ATLANTA тоже не может быть использован полностью, так как мишенью на этот раз могут стать не только пираты и преступники, но и мирное население.

Кризис разрастается в соседней с Европой зоной хаоса и нестабильности, охваченной конфликтами, и это только его начало. Ситуация в Африке и на Ближнем Востоке не будет улучшаться. В регионе очень сильно демографическое давление, нищета, конкуренция за природные ресурсы, возрастает влияние террористических организаций под знаменами Исламского государства.

В ближайшие 35 лет население Африки достигнет 2,4 млрд человек. Уже сегодня 25 млн претендентов на убежище покинули свою родину в регионе, граничащем с Европой. Не все они направляются в Евросоюз, но многие попытаются осесть в европейских странах. Это означает, что Европе придется принимать уже не сотни тысяч, а миллион мигрантов ежегодно. Существующая система предоставления убежища не готова к такому наплыву претендентов, и система квот не поможет.

Своим предложением о квотах Комиссия заставила участвовать в дебатах о поиске решения и те страны, которые ранее вели себя так, будто происходящее их не касается. Иммиграционный кризис и дискуссии вокруг него выявили тот непреложный факт, что ЕС нуждается в усилении легальных каналов миграции, которая при правильном регулировании может дать позитивный эффект для экономики.

Главам государств и правительствам предстоит определиться с тем, какое число мигрантов в состоянии принять их страны. Но это не самое главное. Тем неудавшимся претендентам на убежище, которых собираются высылать из стран ЕС, надо куда-то возвращаться. Без стабилизации ситуации в соседнем регионе проблема роста миграционного притока не может быть решена. Поток беженцев не остановится, пока на самом африканском континенте не будут организованы специальные зоны, где могли бы спастись убегающие от военных действий, разрухи и голода люди.

Кроме иммиграционной, Евросоюзу придется задействовать инструменты общей внешней политики, политики в сфере развития, занятости, образования, привлечь в раздираемый конфликтами регион финансовые ресурсы. Только в этом случае можно будет говорить о «новой» иммиграционной политике, которая не ограничивается сферой внутренних дел и юстиции, а включает практически все направления деятельности Евросоюза и государств-членов.

Публикация: 3 июля 2015 года.

Материал доступен для скачивания по адресу: www.instituteofeurope.ru/publications/analytics