

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РФ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

«ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Институт экономики и управления

Направление подготовки

Профиль

Кафедра «Социология, экономическая
теория и международные процессы»
41.03.05 «Международные отношения»
Мировая политика и международный
бизнес

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему

Международное регулирование миграционных процессов в Европе

Студент

Маркин
Максим
Андреевич

подпись, дата

Руководитель

Скворцов А. О.

подпись, дата

Нормоконтролер

Влазнева С. А.

подпись, дата

Работа допущена к защите (протокол заседания кафедры от _____ № _____)

Заведующий кафедрой

Рожкова Л. В.

подпись, дата

Работа защищена с отметкой _____ (протокол ГЭК от _____ № _____)

Секретарь ГЭК

Рассказова Н. В.

подпись, дата

Пенза 2026

ФГБОУ ВО «Пензенский государственный университет»
Институт экономики и управления
Кафедра «Социология, экономическая теория и международные процессы»
Направление подготовки 41.03.05 «Международные отношения», профиль
«Мировая политика и международный бизнес»

«УТВЕРЖДАЮ»:
Зав. кафедрой
д.с.н., профессор Рожкова Л. В.

« ____ » _____ 20 ____ г.

ЗАДАНИЕ
НА БАКАЛАВРСКУЮ РАБОТУ

студенту Маркину М. А., группа 22ЭА1, обучение очное

1 Тема бакалаврской работы: Международное регулирование миграционных процессов в Европе

утверждена приказом по университету

от « ____ » _____ 20 ____ г . № _____

2 Срок сдачи студентом законченной бакалаврской работы: 8.06.2026

3 Исходные данные к бакалаврской работе: нормативно-правовая база, научная и справочная литература, данные сети Интернет.

4 Перечень подлежащих разработке вопросов: понятие, цели и принципы международного регулирования миграции; международно-институциональная база регулирования миграционных процессов в Европе; роль международных организаций в регулировании миграционных процессов; основные направления сотрудничества европейских государств в области регулирования миграции; актуальные вызовы миграционной политике Европейского союза в современной мировой политике; перспективы укрепления международного сотрудничества и совершенствования миграционного режима в Европе.

5 Перечень графического материала: таблицы, рисунки.

6 Дата выдачи задания: 25.10.2025.

График подготовки бакалаврской работы

№ п/п	Содержание работы	Срок выполнения	Дата выполнения, подпись руководителя
1	Составление плана ВКР	25.10.2025 – 10.11.2025	
2	Изучение исходных данных к бакалаврской работе	11.11.2025 – 25.12.2025	
3	Написание Главы 1	26.12.2025 – 30.01.2026	
4	Написание Главы 2	31.01.2026 – 15.03.2026	
5	Написание Главы 3	16.03.2026 – 29.04.2026	
6	Написание введения и заключения	30.04.2026 – 11.05.2026	
7	Оформление ВКР	12.05.2026 – 24.05.2026	
8	Сдача ВКР нормоконтролю, проверка в системе «антиплагиат.вуз»	25.05.2026 – 5.06.2026	
9	Ознакомление с отзывом руководителя	6.06.2026	
10	Представление законченной бакалаврской работы, передача в ГЭК	8.06.2026	

Руководитель _____ / А. О. Скворцов /
(подпись) (инициалы, фамилия)

Задание принял к исполнению студент _____ / М. А. Маркин /
(подпись) (инициалы, фамилия)

Реферат

Бакалаврская работа 46 с., 3 ч., 2 рис., 6 табл., 48 источников.

МЕЖДУНАРОДНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИИ, ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ, МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ, МЕЖДУНАРОДНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ, УВКБ ООН, МОМ, СОВЕТ ЕВРОПЫ, ДУБЛИНСКИЙ РЕГЛАМЕНТ, ПАКТ О МИГРАЦИИ

Объект исследования – международное регулирование миграционных процессов в Европейском регионе.

Цель работы состоит в комплексном анализе системы международного регулирования миграционных процессов в Европе и определении перспективных направлений её совершенствования.

Методическая основа исследования включает в себя комплекс общенаучных и специальных методов познания: системный подход, историко-описательный метод, сравнительно-правовой метод, институциональный метод, формально-юридический метод, а также статистический метод.

Результаты работы: уточнены понятие, цели и принципы международного регулирования миграции; охарактеризована международно-правовая база регулирования миграции в Европе; выявлена роль ключевых международных организаций в управлении миграцией; проанализированы основные направления сотрудничества европейских государств; определены актуальные вызовы миграционной политике Европейского союза; предложены перспективные пути укрепления международного сотрудничества и совершенствования миграционного режима в Европе.

Теоретическая значимость ВКР заключается в систематизации и анализе подходов к международному регулированию миграционных процессов в Европе.

Практическая значимость работы состоит в определении ключевых вызовов миграционной политике ЕС и разработке перспективных направлений реформы, которые могут быть использованы для прогнозирования дальнейшей эволюции европейской политики.

Summary

Bachelor's thesis: 46 pages, 3 parts, 2 figures, 6 tables, 48 references.

INTERNATIONAL MIGRATION REGULATION, EUROPEAN UNION, MIGRATION PROCESSES, INTERNATIONAL SECURITY, UNHCR, IOM, COUNCIL OF EUROPE, DUBLIN REGULATION, MIGRATION PACT

The object of the research is the international regulation of migration processes in the European region.

The aim of the work is a comprehensive analysis of the system of international regulation of migration processes in Europe and the identification of promising directions for its improvement.

The methodological framework of the research includes a set of general scientific and special methods of cognition: the systemic approach, historical–descriptive method, comparative–legal method, institutional method, formal–legal method, as well as the statistical method.

The results of the work: the concept, goals and principles of international migration regulation have been clarified; the international legal framework for migration regulation in Europe has been characterized; the role of key international organizations in migration management has been identified; the main areas of cooperation among European states have been analyzed; the current challenges to the migration policy of the European Union have been identified; promising ways to strengthen international cooperation and improve the migration regime in Europe have been proposed.

The theoretical significance of the final qualifying work lies in the systematization and analysis of approaches to the international regulation of migration processes in Europe.

The practical significance of the work lies in identifying the key challenges to the EU migration policy and developing promising areas of reform, which can be used to forecast the further evolution of European policy.

Referat

Bachelor-Arbeit 46 s., 3 Uhr, 2 Abb., 6 Tabelle., 48 Quellen.

INTERNATIONALE REGELUNG DER MIGRATION, EUROPÄISCHE UNION, MIGRATIONSPROZESSE, INTERNATIONALE SICHERHEIT, UNHCR, IOM, EUROPARAT, DUBLIN-VERORDNUNG, MIGRATIONSPAKT

Gegenstand der Studie ist die internationale Regulierung der Migrationsprozesse in der Europäischen Region.

Ziel der Arbeit ist es, das System der internationalen Regelung der Migrationsprozesse in Europa umfassend zu analysieren und zukunftsweisende Richtungen für seine Verbesserung zu bestimmen.

Die methodische Grundlage der Studie umfasst einen Komplex wissenschaftlicher und spezieller Erkenntnismethoden: einen Systemansatz, eine historisch-beschreibende Methode, eine vergleichsweise rechtliche Methode, eine institutionelle Methode, eine formal-rechtliche Methode sowie eine statistische Methode.

Ergebnisse der Arbeit: Das Konzept, die Ziele und die Grundsätze der internationalen Regelung der Migration wurden verfeinert; der internationale Rechtsrahmen für die Regelung der Migration in Europa wurde beschrieben; die Rolle der wichtigsten internationalen Organisationen im Migrationsmanagement wurde identifiziert; die Hauptrichtungen der Zusammenarbeit der europäischen Staaten wurden analysiert; die aktuellen Herausforderungen der Migrationspolitik der Europäischen Union wurden ermittelt; vielversprechende Wege zur Stärkung der internationalen Zusammenarbeit und zur Verbesserung des Migrationsregimes in Europa wurden vorgeschlagen.

Die theoretische Bedeutung der WRC liegt in der Systematisierung und Analyse von Ansätzen zur internationalen Regulierung von Migrationsprozessen in Europa.

Die praktische Bedeutung der Arbeit besteht darin, die wichtigsten Herausforderungen der EU-Migrationspolitik zu identifizieren und vielversprechende Reformrichtungen zu entwickeln, die zur Vorhersage der weiteren Entwicklung der europäischen Politik genutzt werden können.

Оглавление

Введение	3
Глава 1 Теоретические основы международного регулирования миграционных процессов в Европе	7
1.1 Понятие, цели и принципы международного регулирования миграции ..	7
1.2 Международно-институциональная база регулирования миграционных процессов в Европе	14
Глава 2 Основные механизмы и институты международного сотрудничества в сфере регулирования миграции в Европе	20
2.1 Роль международных организаций в регулировании миграционных процессов	20
2.2 Основные направления сотрудничества европейских государств в области регулирования миграцией.....	26
Глава 3 Проблемы и перспективы развития международного сотрудничества в области регулирования миграционных процессов в Европе	31
3.1 Актуальные вызовы миграционной политике Европейского союза в современной мировой политике	31
3.2 Перспективы укрепления международного сотрудничества и совершенствования миграционного режима в Европе	35
Заключение.....	40
Список использованных источников	43

Введение

Миграционные процессы в Европе за последние два десятилетия трансформировались из второстепенного фактора в один из ключевых детерминантов внутривнутриполитической и межгосударственной повестки. Если на рубеже XX–XXI вв. управление миграцией оставалось преимущественно прерогативой национальных правительств, то волна перемещений 2015 г., когда в Европейский союз прибыло более 1,3 млн. чел., запросивших международную защиту, показала исчерпанность чисто национальных подходов. По данным Евростата, на начало 2025 г. общая численность иностранных граждан, постоянно проживающих в странах ЕС, превысила 47 млн. чел., что составляет около 10,5 % всего населения союза. При этом система Дублинского регламента, возлагающая ответственность за рассмотрение запросов убежища на первую страну въезда, фактически перестала работать в кризисных ситуациях, перекладывая непропорциональную нагрузку на приграничные государства – Грецию, Италию, Мальту и Испанию. В этих условиях международное регулирование миграционных процессов становится не просто желательным, а необходимым инструментом. Однако практика последних лет обнаружила глубокие противоречия между декларируемыми принципами солидарности и справедливого распределения ответственности, с одной стороны, и реальным поведением государств-членов – с другой.

Для российской внешнеполитической науки и практики изучение европейского опыта регулирования миграции представляет особый интерес.

Во-первых, Россия сталкивается со сходными вызовами: миграционные потоки из стран Центральной Азии, Закавказья и Украины, необходимость баланса между экономической потребностью в трудовых мигрантах и соображениями безопасности, а также проблема нелегальной миграции.

Европейский союз накопил значительный опыт в создании общей правовой базы, институциональных механизмов и системы солидарности

между государствами, который может быть критически осмыслен и адаптирован к российским реалиям.

Во-вторых, миграционная политика Европы напрямую влияет на интересы России как транзитной страны: многие мигранты из Азии и Ближнего Востока следуют через российскую территорию в Европу, что требует координации с европейскими партнёрами.

В-третьих, понимание внутренних противоречий миграционной системы ЕС позволяет прогнозировать дальнейшую эволюцию европейской политики и выстраивать более эффективный диалог с европейскими институтами по вопросам реадмиссии, визового режима и борьбы с контрабандой. Наконец, в условиях санкционного давления и разрыва многих каналов взаимодействия между Россией и ЕС миграционная проблематика остаётся одной из немногих сфер, где диалог технически продолжается, что делает её изучение практически значимым для сохранения минимального уровня сотрудничества.

В отечественной науке вопросы миграционного регулирования разрабатывались в трудах С. В. Рязанцева, который исследовал социально-экономические аспекты миграции и предложил типологию миграционных режимов. В. И. Мукомель в своих работах акцентировал правовые механизмы регулирования и сравнительный анализ миграционных политик европейских стран. Е. С. Красинец и Ж. А. Зайончковская изучали демографические последствия миграции для Европы и России. Зарубежная литература представлена работами Э. Геддеса, С. Кастоунса, А. Триандафиллиду, Ф. Макнамары и Г. Нолля. Большинство исследований, однако, либо сосредоточены на национальных миграционных политиках отдельных государств, либо рассматривают отдельные аспекты деятельности наднациональных институтов. Комплексных работ, объединяющих анализ правовой базы, институциональных механизмов и современных вызовов в их взаимосвязи, недостаточно, что обуславливает актуальность настоящего исследования.

Объект исследования – международное регулирование миграционных процессов в Европейском регионе.

Предмет исследования – совокупность правовых норм, институциональных структур и практических механизмов сотрудничества, используемых государствами и международными организациями для управления миграцией.

Цель работы состоит в комплексном анализе системы международного регулирования миграционных процессов в Европе и определении перспективных направлений её совершенствования.

Задачи исследования:

- уточнить понятие, цели и принципы международного регулирования миграции на основе анализа научной литературы и международных документов;
- охарактеризовать международно–правовую базу регулирования миграции в Европе, выделив три уровня: универсальный (ООН), общеевропейский (Совет Европы) и наднациональный (Европейский союз);
- выявить роль ключевых международных организаций (Европейского союза, УВКБ ООН, Международной организации по миграции, Совета Европы) в управлении миграцией;
- проанализировать основные направления сотрудничества европейских государств в сфере регулирования миграции: гармонизацию законодательства, оперативное сотрудничество на границах, взаимодействие со странами происхождения и транзита, борьбу с нелегальной миграцией;
- определить актуальные вызовы миграционной политике Европейского союза, включая кризис солидарности, рост популизма и гуманитарные последствия;
- предложить перспективные пути укрепления международного сотрудничества и совершенствования миграционного режима в Европе на основе анализа существующих реформаторских инициатив.

Теоретическую базу исследования составляют классические и современные теории международных отношений применительно к миграционной проблематике. Теория международных режимов позволяет анализировать миграционное регулирование как совокупность норм, правил и процедур, согласованных

государствами. Неоинституционализм даёт инструментарий для изучения роли международных организаций. Конструктивизм помогает понять, как формируются представления о «миграционном кризисе» и как эти представления влияют на политику.

Эмпирическая база исследования включает три группы источников. Первая группа – международные договоры и документы ООН. Вторая группа – документы Совета Европы и Европейского союза. Третья группа – статистические и аналитические материалы.

Структура работы обусловлена целью и задачами исследования. Диплом состоит из введения, трёх глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и списка использованных источников из 48 наименований.

Глава 1 Теоретические основы международного регулирования миграционных процессов в Европе

1.1 Понятие, цели и принципы международного регулирования миграции

В научной литературе отсутствует единое общепринятое определение международного регулирования миграции. Это связано как со сложностью самого феномена миграции, так и с разнообразием дисциплинарных подходов: экономисты акцентируют одни аспекты, юристы – другие, политологи – третьи. Разберём подробно каждый из сложившихся подходов.

С. В. Рязанцев, один из ведущих российских специалистов в области миграции, предлагает широкую трактовку, понимая под регулированием любую деятельность государств и международных организаций по воздействию на объёмы, направления и структуру миграционных потоков [4, с. 45]. В этом определении акцент сделан на деятельностном аспекте: регулирование – это не просто нормы, а реальные действия, направленные на изменение миграционной ситуации. Преимущество такого подхода – он позволяет включить в анализ не только правовые, но и политические, экономические и даже культурные меры. Недостаток – границы понятия становятся размытыми: любую деятельность, так или иначе влияющую на миграцию, можно назвать регулированием, включая, например, информационные кампании или дипломатические демарши.

В. И. Мукомель, напротив, акцентирует правовую составляющую. Согласно его подходу, регулирование есть создание и применение норм, определяющих правовой статус мигрантов и порядок их перемещения через государственные границы [5, с. 112]. Такое определение более узкое, но оно имеет преимущество чёткости и операционализации: легко определить, есть ли норма, как она применяется, соблюдается ли она.

В зарубежной традиции чаще используется термин *migration management* (управление миграцией), который подчёркивает, что речь идёт не о жёстком контроле и администрировании, а о координации действий множества акторов –

государственных, наднациональных, неправительственных – при ограниченных ресурсах и в условиях неопределённости [6, с. 23]. Термин «управление» (*management*) заимствован из менеджмента и предполагает постановку целей, планирование, организацию, мотивацию и контроль. Применительно к миграции это означает, что ни одно государство, даже самое могущественное, не может полностью контролировать миграционные потоки; можно лишь пытаться управлять рисками и последствиями. Этот подход получил распространение после 2015 г., когда стало очевидно, что традиционные механизмы контроля (визы, пограничные проверки, депортации) не справляются с масштабом явления.

В настоящей работе под международным регулированием миграционных процессов понимается система правовых, институциональных и политических механизмов, создаваемых на межгосударственном и наднациональном уровнях для упорядочения въезда, пребывания, передвижения и выезда иностранных граждан, а также для защиты их прав и обеспечения безопасности принимающих государств. Это определение объединяет преимущества подходов Мукомеля (акцент на правовых механизмах) и Рязанцева (включение политических и институциональных аспектов), оставаясь при этом достаточно операциональным для эмпирического анализа.

Цели международного регулирования миграции традиционно делятся на четыре группы: экономические, демографические, гуманитарные и цели безопасности. Рассмотрим каждую из них подробно, поскольку понимание целей необходимо для оценки эффективности любого регулирования.

Европейские страны испытывают дефицит рабочей силы в ряде секторов экономики. Наиболее остро эта проблема стоит в информационных технологиях, где нехватка квалифицированных кадров оценивается в сотни тысяч специалистов. В здравоохранении, особенно в Германии и Франции, остро не хватает медсестёр и врачей. Строительная отрасль и сельское хозяйство также зависят от труда мигрантов, часто сезонного. По данным Евростата, уровень вакансий в ЕС в 2023 г. достиг 2,9 % – максимального значения за последние полтора десятилетия [7]. Легальная трудовая миграция позволяет частично покрыть этот дефицит.

Одновременно преследуется цель селекции – привлечения квалифицированных кадров (синие карты ЕС) и ограничения въезда лиц с низким образовательным и профессиональным уровнем. Однако на практике селективные механизмы работают не идеально: многие высококвалифицированные специалисты из Индии, Китая и России предпочитают США или Канаду, где иммиграционная политика более предсказуема, а уровень зарплат – выше. Кроме того, европейский рынок труда нуждается не только в «мозгах», но и в «руках»: сезонные рабочие в сельском хозяйстве, строители, водители, уборщики.

Европа стареет быстрее других регионов мира. Средний возраст жителя Евросоюза составляет 44,4 г., суммарный коэффициент рождаемости – 1,53 ребёнка на женщину (данные на 2023 г.) [8]. Для простого воспроизводства населения необходим коэффициент 2,1. Без миграционного прироста население ЕС начало бы сокращаться ещё в 2010-х гг. По оценкам Еврокомиссии, к 2050 г. для поддержания текущего соотношения работающих и пенсионеров потребуется не менее 50 млн. мигрантов [9]. Это колоссальная цифра, особенно учитывая, что сегодня в ЕС проживает около 47 млн иностранцев. Демографические цели, таким образом, тесно переплетаются с экономическими: без мигрантов пенсионная система окажется под угрозой коллапса (работающих будет меньше, чем пенсионеров), а рынок труда будет испытывать всё более острый дефицит рабочих рук. При этом важно понимать, что миграция не решает демографическую проблему полностью – мигранты тоже стареют, и их дети часто имеют более низкую рождаемость, чем их родители. Но без миграции ситуация была бы значительно хуже.

Европейские государства связаны обязательствами по Конвенции о статусе беженцев 1951 г. и Протоколу к ней 1967 г. Эти документы предписывают предоставлять убежище лицам, преследуемым по признаку расы, религии, национальности, принадлежности к социальной группе или политическим убеждениям. Обязательства включают запрет на принудительное возвращение (*non-refoulement*) в страну, где человеку угрожает реальная опасность [10]. Гуманитарные цели часто вступают в противоречие с целями безопасности и экономическими соображениями. Например, приём большого числа беженцев требует бюджетных

расходов на жильё, питание, медицинскую помощь и интеграционные программы. В Германии в 2015–2016 гг. эти расходы составили десятки миллиардов евро. Тем не менее, гуманитарные обязательства рассматриваются европейскими странами как часть их идентичности и не могут быть отменены простым политическим решением. Более того, отказ от них подорвал бы моральный авторитет ЕС на международной арене.

Противодействие нелегальной миграции, контрабанде людей, торговле людьми и связанному с ними терроризму. После терактов в Париже в 2015 г., Брюсселе в 2016 г. и Вене в 2020 г. миграционная проблематика была включена в контртеррористическую повестку. Хотя исследования подтверждают, что подавляющее большинство мигрантов не имеют отношения к террористической деятельности, отдельные случаи создали устойчивую ассоциацию между миграцией и терроризмом в общественном сознании [11]. Цели безопасности включают также пограничный контроль (проверка документов, биометрических данных), проверку благонадёжности через базы данных правоохранительных органов, обмен разведывательной информацией между странами и борьбу с организованными преступными группами, которые занимаются контрабандой мигрантов. Эти преступные сети имеют многомиллиардные обороты и действуют транснационально, поэтому борьба с ними требует международной координации.

В таблице 1 показаны ключевые принципы международного регулирования миграции и их содержание.

Таблица 1 – Ключевые принципы международного регулирования миграции и их содержание [10; 12]

Принцип	Содержание	Правовое закрепление
1	2	3
Суверенное право государства	Государство самостоятельно определяет условия въезда, пребывания и высылки иностранцев	Устав ООН

Продолжение таблицы 1

1	2	3
Невыдворения (<i>non-refoulement</i>)	Запрет на возвращение беженца в страну, где ему грозит опасность	Ст. 33 Конвенции о статусе беженцев 1951 г.
Недискриминация	Запрет дискриминации по любому признаку при обращении с мигрантами	Ст. 14 Европейской конвенции по правам человека
Солидарности и справедливого распределения ответственности	Страны, не являющиеся первыми пунктами въезда, помогают приграничным государствам	Ст. 80 Договора о функционировании ЕС
Сотрудничества в борьбе с нелегальной миграцией	Криминализация контрабанды мигрантов и торговли людьми, обмен информацией	Протокол против контрабанды мигрантов 2000 г.

Система принципов международного регулирования миграции включает пять фундаментальных положений, закреплённых в международных договорах и подтверждённых практикой международных судов.

Принцип суверенного права государства закреплён в Уставе ООН. Согласно этому принципу, каждое государство вправе самостоятельно определять условия въезда, пребывания и высылки иностранцев. Ни одна международная организация или другое государство не может принудить страну принять нежелательных мигрантов. Этот принцип является краеугольным камнем всей системы международных отношений, но он же создаёт основные проблемы для международного регулирования миграции: каждое государство преследует собственные интересы, и наднациональная координация наталкивается на сопротивление.

Принцип невыдворения (*non-refoulement*) зафиксирован в статье 33 Конвенции о статусе беженцев 1951 г.: «Ни одно договаривающееся государство не должно высылать или возвращать беженца каким бы то ни было образом на границы территорий, где его жизни или свободе угрожает опасность» [10]. Это наиболее абсолютное ограничение государственного суверенитета в миграционной сфере. Принцип *non-refoulement* считается нормой *jus cogens* – то есть обязательным для всех государств независимо от того, ратифицировали они Конвенцию или нет. Он многократно применялся Европейским судом по правам человека, который признавал нарушения даже в тех случаях, когда государство высылало мигранта в

страну, где ему грозило бесчеловечное обращение со стороны негосударственных акторов. Например, в деле «Хирси Джамаа и другие против Италии» в 2012 г. суд признал нарушением высылку сомалийских и эритрейских беженцев в Ливию без проверки условий в этой стране.

Принцип недискриминации вытекает из статьи 14 Европейской конвенции по правам человека, запрещающей дискриминацию по любому признаку – расе, цвету кожи, полу, языку, религии, политическим или иным убеждениям, национальному или социальному происхождению, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественному положению, рождению или любым иным обстоятельствам [12]. На практике, однако, дискриминационные практики встречаются. Например, некоторые страны отказываются принимать беженцев из африканских и ближневосточных стран под предлогом культурных различий, хотя формально их отказ мотивируется соображениями безопасности. Европейская комиссия инициировала против таких стран процедуры нарушения, но до сих пор не добилась перелома. Проблема усугубляется тем, что принцип недискриминации трудно доказать: государство всегда может сослаться на объективные критерии (например, уровень преступности среди мигрантов из определённых стран), даже если эти критерии сами являются результатом дискриминации.

Принцип солидарности и справедливого распределения ответственности закреплён в статье 80 Договора о функционировании Европейского союза. Идея состоит в том, что страны, не являющиеся первыми пунктами въезда, должны помогать приграничным государствам, которые несут основную нагрузку по приёму и рассмотрению заявлений о предоставлении убежища [13]. Де-факто этот принцип реализуется слабо. Механизмы добровольного перераспределения беженцев работают с большим трудом, а предложения о принудительных квотах наталкиваются на жёсткое сопротивление ряда стран (в частности, Венгрии, Польши, Чехии и Словакии). Тем не менее, нормативное закрепление принципа солидарности имеет значение: на него можно ссылаться в судах и политическом дискурсе. В 2020 г. Суд ЕС подтвердил, что механизм принудительного

перераспределения беженцев соответствует праву ЕС, и отказал Венгрии и Польше в их жалобах.

Принцип сотрудничества в борьбе с нелегальной миграцией содержится в многосторонних и двусторонних соглашениях, в частности в Протоколе против контрабанды мигрантов, дополняющем Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г. [14]. Этот принцип требует от государств унифицировать национальное законодательство, криминализировать контрабанду мигрантов и торговлю людьми, сотрудничать в раскрытии и пресечении этих преступлений (обмениваться информацией, проводить совместные операции, выдавать преступников), обмениваться информацией и оказывать взаимную правовую помощь. На основе этого принципа построена работа Европола и совместных следственных групп по борьбе с контрабандой.

На рисунке 1 показана система целей международного регулирования миграции.

Демографические цели	<ul style="list-style-type: none">• Смягчение старения населения• Компенсация низкой рождаемости• Поддержание соотношения работающих и пенсионеров
Экономические цели	<ul style="list-style-type: none">• Привлечение рабочей силы• Селекция кадров• Покрытие дефицита труда
Безопасности цели	<ul style="list-style-type: none">• Противодействие нелегальной миграции• Борьба с контрабандой• Проверка благонадежности
Гуманитарные цели	<ul style="list-style-type: none">• Защита беженцев• Соблюдение принципа non-refoulement• Предоставления убежища

Рисунок 1 – Система целей международного регулирования миграции [4; 5]

Таким образом, теоретическая основа международного регулирования миграции представляет собой сочетание разнородных целей и принципов, между

которыми нередко возникают противоречия, требующие разрешения на практическом уровне. Например, между принципом суверенитета и принципом солидарности, между гуманитарными целями и целями безопасности. Разрешение этих противоречий – главная задача современной миграционной политики Европейского союза. Как показывает практика, идеального решения не существует: любое действие в пользу одного принципа неизбежно ослабляет другой.

1.2 Международно-институциональная база регулирования миграционных процессов в Европе

Правовая база международного регулирования миграции в Европе представляет собой сложную многоуровневую систему, включающую нормы универсального (система ООН), общеевропейского и наднационального (Европейский союз) уровней. Каждый из этих уровней имеет собственные источники права, механизмы принятия решений и способы обеспечения исполнения. Рассмотрим их последовательно, поскольку понимание иерархии норм необходимо для правильной квалификации правоотношений.

Базовым актом является Всеобщая декларация прав человека 1948 г., статья 13 которой закрепляет право каждого человека покидать любую страну, включая собственную, и возвращаться в свою страну [15]. Это, конечно, не право въезда в другую страну, а свобода выезда из своей. Но исторически это важно: в Советском Союзе граждане десятилетиями не могли свободно выехать за границу, так что принцип не такой уж и очевидный. Декларация не имеет обязательной силы, но её нормы считаются частью обычного международного права и цитируются в решениях национальных и международных судов.

Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. в статье 12 повторяет норму Декларации, добавляя, что ограничения возможны только для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения, а также прав и свобод других лиц [16]. В отличие от Декларации, Пакт является обязательным для государств-участников (а их более

170), и за его соблюдением следит Комитет по правам человека ООН, который рассматривает периодические доклады государств и индивидуальные жалобы. На практике Комитет не раз указывал государствам на нарушения статьи 12, например, на необоснованный отказ в выдаче паспортов или запрет на выезд.

Центральное место в системе международной защиты беженцев занимает Конвенция о статусе беженцев 1951 г. и Протокол к ней 1967 г. Конвенция была принята после Второй мировой войны для решения проблемы европейских беженцев, перемещённых лиц и лиц без гражданства. Первоначально она ограничивалась европейскими событиями, произошедшими до 1 января 1951 г. Протокол 1967 г. снял эти временные и географические ограничения, сделав Конвенцию универсальным документом. Конвенция вводит легальное определение понятия «беженец», закрепляет принцип *non-refoulement*, а также устанавливает минимальные права беженцев: доступ к суду, начальное образование, трудовые права, право на жильё, свободу передвижения [10]. На сегодняшний день участниками Конвенции являются 146 государств. К сожалению, некоторые европейские страны (например, Венгрия) в последние годы пытались ограничить действие Конвенции на своей территории, ссылаясь на «кризисные» обстоятельства, но Европейский суд по правам человека последовательно отвергал эти попытки.

Важным документом в сфере противодействия незаконной миграции является Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г., дополненная двумя протоколами: Протоколом о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми (Палермский протокол) и Протоколом против контрабанды мигрантов по суше, морю и воздуху [14]. Оба протокола дают международно-правовые определения соответствующих деяний и обязывают государства криминализировать их.

Палермский протокол отличает торговлю людьми (которая предполагает эксплуатацию, обман или принуждение) от контрабанды мигрантов (которая предполагает добровольное согласие мигранта на незаконное пересечение границы за вознаграждение). Это различие важно для квалификации преступлений и определения мер наказания: торговля людьми считается более тяжким

преступлением. Важно отметить, что согласие мигранта не является оправданием для контрабандиста – само по себе содействие незаконному пересечению границы является преступлением.

Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции, принятый Генеральной Ассамблеей ООН в 2018 г., стал первым межправительственным документом, охватывающим все аспекты миграции (трудовую, семейную, образовательную, а также убежище) [17]. Договор не имеет обязательной юридической силы, представляя собой набор политических обязательств – «дорожную карту» для государств, желающих улучшить управление миграцией. Из 27 стран ЕС его не подписали Венгрия, Польша, Австрия, Чехия и Словакия. Это показательно: именно эти страны являются наиболее критичными к наднациональному регулированию миграции и к глобальным подходам, предпочитая национальные решения. Договор содержит 23 цели, включая сбор данных о миграции, борьбу с контрабандой, защиту прав мигрантов, расширение легальных каналов миграции.

Совет Европы объединяет 46 государств, и его главный вклад в миграционное регулирование – Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (ЕКПЧ). Статья 3 ЕКПЧ запрещает пытки и бесчеловечное или унижающее достоинство обращение или наказание. Через практику Европейского суда по правам человека из этой статьи выведен запрет на высылку в страну, где лицу грозят пытки или бесчеловечное обращение. Протокол № 4 к ЕКПЧ (статья 4) запрещает коллективную высылку иностранцев [12]. Это очень конкретная норма: нельзя взять и выслать группу людей без индивидуального рассмотрения каждого случая, просто потому, что они – граждане определённой страны или прибыли в составе одной группы. Европейский суд по правам человека неоднократно признавал нарушения этой статьи: например, в деле «Шахзад против Венгрии» в 2021 г. суд постановил, что содержание заявителя в транзитной зоне на границе фактически являлось лишением свободы, а процедура высылки была коллективной [32].

Европейская социальная хартия (пересмотренная) 1996 г. признаёт права трудящихся-мигрантов на справедливые условия труда, профессиональное обучение

и социальную защиту [18]. Однако не все государства ратифицировали её в полном объёме; некоторые страны (например, Турция) приняли хартию с оговорками, исключаящими отдельные статьи. Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов 1977 г. содержит детальные нормы о въезде, проживании, трудовых правах, социальном обеспечении и воссоединении семей трудящихся-мигрантов. Но она ратифицирована лишь 11 странами. Германия и Франция её не ратифицировали, считая своё национальное законодательство более совершенным [19]. Это типичная проблема европейского права: существует множество отличных конвенций, но их ратификация остаётся на усмотрение государств, и даже подписанные конвенции не всегда имплементируются в полном объёме.

Право ЕС в миграционной сфере имеет прямое действие (регламенты) либо требует имплементации через национальное законодательство (директивы). Основу составляет Шенгенское право: Шенгенское соглашение 1985 г. и Конвенция о применении Шенгенского соглашения 1990 г. создали зону свободного передвижения без внутренних пограничных проверок при одновременном усилении контроля на внешних границах. Для компенсации отмены внутренних границ была создана Шенгенская информационная система (SIS), которая содержит данные о разыскиваемых лицах, пропавших людях, оружии, а также о лицах, которым запрещён въезд в Шенгенскую зону [20]. В настоящее время в Шенгенской зоне участвуют 27 стран (все страны ЕС, кроме Кипра и Ирландии, плюс Исландия, Норвегия, Швейцария и Лихтенштейн). Шенген – одно из самых заметных достижений европейской интеграции, но оно же создало проблему «слабых звеньев»: если одна страна плохо охраняет внешнюю границу, мигранты могут беспрепятственно попасть во всю зону.

Дублинская система, действующая в соответствии с Регламентом (ЕС) № 604/2013 (Дублин III), определяет государство, ответственное за рассмотрение заявления о предоставлении убежища. Базовый принцип – первая страна въезда, то есть то государство ЕС, через которое заявитель впервые въехал на территорию союза [21]. В 2015–2016 гг. 90 % всех прибытий в ЕС пришлось на Грецию и Италию, что создало для них непропорционально высокую нагрузку. Система

подвергается жёсткой критике за то, что она поощряет «перекладывание ответственности»: страны, расположенные в глубине континента, заинтересованы в том, чтобы мигранты не доезжали до их границ, и потому неохотно участвуют в добровольном перераспределении. Кроме того, Дублин III критикуют за то, что он не учитывает семейные связи и другие гуманитарные факторы.

Общая европейская система убежища (CEAS) включает несколько актов: Регламент «Евродак» (№ 603/2013) – система дактилоскопической идентификации заявителей [22]; Директива о процедурах убежища (2013/32/EU) – минимальные стандарты процедур, включая право на личное собеседование, юридическую помощь и обжалование [23]; Директива об условиях приёма (2013/33/EU) – требования к жилью, питанию, медицинской помощи и доступу к образованию для соискателей убежища [24]; Директива о квалификации (2011/95/EU) – критерии признания лица беженцем или лицом, имеющим право на субсидиарную защиту (то есть защиту от серьёзного вреда, даже если нет оснований для статуса беженца) [25]

В таблице 2 показаны уровни международно-правового регулирования миграции в Европе.

Таблица 2 – Уровни международно-правового регулирования миграции в Европе [10; 12]

Уровень	Основные документы	Ключевые нормы
Универсальный (ООН)	Всеобщая декларация прав человека (1948); Конвенция о статусе беженцев (1951); Конвенция против транснациональной организованной преступности (2000); Глобальный договор о миграции (2018)	Право покидать любую страну; определение «беженец»; запрет <i>non-refoulement</i> ; криминализация контрабанды
Общеевропейский (Совет Европы)	Европейская конвенция по правам человека (1950); Европейская социальная хартия (1996); Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов (1977)	Запрет пыток и коллективной высылки; права трудящихся-мигрантов
Наднациональный (ЕС)	Шенгенское соглашение (1985); Дублинский регламент (2013); Директивы CEAS; Пакт о миграции и убежище (2020)	Свободное передвижение без внутренних границ; первая страна въезда; процедуры убежища

Пакт о миграции и убежище, предложенный Еврокомиссией в 2020 г., призван реформировать существующую систему. По состоянию на 2025 г. он находится на финальной стадии согласования. Основные новации:

- предварительный скрининг на внешних границах (до 10 дней на проверку биометрических данных, проверку безопасности и первичную оценку заявления);
- ускоренные пограничные процедуры для заведомо необоснованных заявлений (например, от заявителей из стран с уровнем признания беженцами менее 20 %);
- механизм солидарности, позволяющий государствам выбирать между приёмом беженцев и финансовой компенсацией (20 тысяч евро за человека) [26].

Пакт уже вызвал споры: правозащитники опасаются, что ускоренные процедуры на границе будут означать автоматическое возвращение без полноценного рассмотрения дела, а страны Восточной Европы выступают против любых форм принудительного перераспределения.

Кроме того, существуют двусторонние соглашения ЕС с третьими странами о реадмиссии (приёме обратно нелегальных мигрантов) – с Пакистаном, Афганистаном, Нигерией, Сенегалом и другими государствами [27]. Эти соглашения позволяют возвращать мигрантов, не имеющих права на пребывание, в страны их происхождения, но на практике их реализация часто наталкивается на сопротивление этих стран, которые неохотно принимают своих граждан обратно. Особенно остро эта проблема стоит с Афганистаном после прихода к власти талибов: европейские страны не могут депортировать афганцев, поскольку это нарушало бы принцип *non-refoulement*.

Таким образом, правовая база международного регулирования миграции в Европе представляет собой сложное, фрагментированное и не всегда внутренне согласованное образование. Нормы универсального, регионального и наднационального уровней нередко вступают в противоречие друг с другом, а их применение на практике зависит от политической воли государств–членов, которая далеко не всегда присутствует.

Глава 2 Основные механизмы и институты международного сотрудничества в сфере регулирования миграции в Европе

2.1 Роль международных организаций в регулировании миграционных процессов

Институциональная структура международного управления миграцией в Европе включает четыре ключевых актора, мандаты которых частично пересекаются, а частично дополняют друг друга: Европейский союз (и его специализированные агентства), Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ), Международную организацию по миграции (МОМ) и Совет Европы (в первую очередь Европейский суд по правам человека). Рассмотрим каждый из них подробно, поскольку понимание их ролей необходимо для оценки эффективности всей системы.

ЕС обладает наиболее развитым наднациональным механизмом регулирования миграции. Ключевые агентства в миграционной сфере – *Frontex* (Европейское агентство пограничной и береговой охраны) и Европейское агентство по предоставлению убежища. Кроме того, важную роль играют Европол и Евроюст. Каждое из этих агентств было создано в ответ на конкретные проблемы и постепенно расширяло свои полномочия.

Frontex создан в 2004 г. как небольшое координационное агентство, которое организовывало совместные операции пограничников разных стран. Изначально в нём работало всего несколько десятков человек, а бюджет был мизерным. После кризиса 2015 г. его полномочия были существенно расширены Регламентом (ЕС) 2016/1624, а затем Регламентом (ЕС) 2019/1896, который предусмотрел формирование постоянного корпуса сотрудников – сначала 1,5 тыс., а к 2027 г. – до 10 тыс. чел. [28] *Frontex* проводит совместные операции в Средиземном море (операции *Themis*, *Poseidon*, *Indalo*), на Балканах и в Западной Африке. Агентство оснащено катерами, самолётами дальнего радиуса действия, беспилотными летательными аппаратами, тепловизорами и другими техническими

средствами. Бюджет *Frontex* в 2024 г. составил около 800 млн. евро. Агентство также занимается анализом рисков, сбором разведывательной информации о маршрутах контрабандистов и обучением национальных пограничников.

Однако деятельность *Frontex* вызывает критику со стороны правозащитных организаций. Агентство обвиняют в причастности к нелегальным выталкиваниям мигрантов (*push-backs*) в Средиземном море, где, по данным исследователей, *Frontex* несколько раз не реагировал на сигналы бедствия с судов с мигрантами либо замалчивал инциденты с гибелью людей [29]. В 2021 г. Управление Европейского омбудсмана начало расследование в отношении *Frontex* по жалобам правозащитников. Расследование выявило системные проблемы в механизмах мониторинга соблюдения прав человека в операциях агентства. В ответ *Frontex* создал внутренний отдел по правам человека и усилил сотрудничество с УВКБ и МОМ.

EUAA (ранее *EASO*) создано в 2010 г. Его задача – оказывать содействие государствам–членам в рассмотрении заявлений о предоставлении убежища, но не принимать решений по существу (это остаётся прерогативой национальных миграционных служб). Агентство разрабатывает методики и руководства для сотрудников, проводит обучение национальных миграционных судей и чиновников, координирует обмен информацией между странами. В 2022–2024 гг. *EUAA* направило в Грецию и Италию сотни экспертов для ускорения процедур убежища, которые были сильно заторможены из-за большого числа заявлений [30]. *EUAA* также управляет базой данных о странах происхождения (*COI – Country of Origin Information*), которая используется при оценке того, насколько обоснован страх заявителя перед преследованием на родине. Эта база содержит подробную информацию о политической ситуации, правах человека, уровне насилия в более чем 150 странах.

Европол (Европейское полицейское агентство) и Евроюст занимаются борьбой с контрабандой мигрантов и торговлей людьми. С 2016 года действует Совместная оперативная группа по борьбе с контрабандой мигрантов (*JOT MARE*), которая координирует расследования в нескольких юрисдикциях одновременно. В 2023 г.

Европол сообщил о раскрытии 400 контрабандных сетей и аресте 2,5 тыс. контрабандистов [31]. Однако масштаб проблемы остаётся огромным: по оценкам, ежегодный оборот контрабанды мигрантов в Европе составляет миллиарды евро, и новые сети возникают так же быстро, как раскрываются старые.

УВКБ создано в 1950 г. Генеральной Ассамблеей ООН. Его мандат – международная защита беженцев и содействие поиску долговременных решений их проблем (добровольное возвращение на родину, местная интеграция в стране убежища или переселение в третью страну). УВКБ не имеет полицейских или принудительных полномочий; его влияние основано на моральном авторитете, экспертизе и способности привлекать донорское финансирование (ежегодный бюджет – около 9 млрд долл. на весь мир, из которых примерно 1,5 миллиарда тратится в Европе).

В Европе УВКБ осуществляет мониторинг условий содержания беженцев и лиц, ищущих убежище. Особое внимание уделяется лагерям на греческих островах (Лесбос, Хиос, Самос, Кос, Лерос), где условия неоднократно признавались бесчеловечными. После пожара в лагере Мория на Лесбосе в 2020 г. УВКБ активно участвовало в строительстве новых лагерей с более достойными условиями. УВКБ предоставляет правовую помощь беженцам, помогает в регистрации заявлений, содействует добровольному возвращению тех, кто решил вернуться на родину. По данным ежегодного доклада УВКБ за 2024 г., в Европе насчитывается 12,8 млн. беженцев и лиц, ищущих убежище [3]. Это примерно треть всех беженцев в мире.

В 2022–2024 гг. УВКБ активно участвовало в координации ответа на украинский кризис, помогая странам Восточной Европы (Польше, Румынии, Молдове, Венгрии, Словакии) налаживать приём миллионов беженцев. УВКБ также оказывает давление на страны ЕС с целью соблюдения принципа *non-refoulement*, когда есть информация о нарушениях (например, о выталкиваниях на хорватско-боснийской границе или на границе Греции с Турцией).

В 2023 г. УВКБ опубликовало несколько докладов, в которых зафиксировало систематические нарушения прав беженцев на внешних границах ЕС.

МОМ основана в 1951 г. как Межправительственный комитет по европейской миграции для помощи в переселении европейцев, пострадавших от Второй мировой войны. Со временем её мандат расширился, и в 2016 г. MOM получила статус связанной организации в системе ООН. В отличие от УВКБ, которое занимается только беженцами, MOM работает со всеми категориями мигрантов – трудовыми, семейными, студентами, а также с жертвами торговли людьми и перемещёнными лицами в результате стихийных бедствий.

Основные программы MOM в Европе включают: добровольное возвращение и реинтеграцию (AVRR) для мигрантов, не имеющих права на пребывание в ЕС и желающих вернуться на родину; помощь жертвам торговли людьми (временное жильё, медицинская помощь, психологическая поддержка, юридические консультации); медицинские осмотры мигрантов перед въездом (например, на предмет туберкулёза); информационные кампании о рисках нелегальной миграции (например, кампании в странах Африки, предупреждающие об опасности путешествия через Сахару и Средиземное море). В 2023 г. MOM помогла вернуться на родину 18 тыс. мигрантов, застрявших в Сербии и Боснии на балканском маршруте [32]. Программа AVRR включает не только транспортные расходы, но и небольшую финансовую помощь для старта на родине (до 2000 евро), профессиональное обучение и помощь в трудоустройстве.

МОМ также управляет проектом «Пропавшие мигранты» (*Missing Migrants Project*), который собирает данные о смертях на миграционных маршрутах. С 2014 г. задокументировано более 55 тыс. смертей по всему миру, около половины из них – в Средиземном море. Эти данные используются для привлечения внимания к гуманитарным последствиям жёсткой миграционной политики.

В отличие от ЕС, который занимается оперативным управлением миграцией, Совет Европы выполняет правозащитную и контрольную функцию. Основной механизм – Европейский суд по правам человека в Страсбурге. Любое лицо, находящееся под юрисдикцией государства-члена Совета Европы (включая нелегальных мигрантов), может подать жалобу на нарушение прав, гарантированных ЕКПЧ.

За период 2015–2024 гг. ЕСПЧ принял более 350 решений по делам, связанным с миграцией. Наиболее значимые из них:

1 Дело «Хирси Джамаа и другие против Италии» (2012): суд признал нарушением статьи 3 ЕКПЧ (запрет пыток и бесчеловечного обращения), когда Италия выслала группу мигрантов в Ливию, не проверив, что там им не грозит реальная опасность. Суд также указал на отсутствие эффективной процедуры обжалования высылки. Это дело стало прецедентным и повлияло на практику многих стран [33].

2 Дело «*N.D.* и *N.T.* против Испании» (2020): суд признал коллективные высылки из испанского анклава Мелилья допустимыми, поскольку мигранты предприняли штурм пограничного заграждения и высылка носила контролируемый характер. Это решение вызвало критику со стороны правозащитников, которые увидели в нём легитимацию выталкиваний [34].

3 Дело «Шахзад против Венгрии» (2021): суд признал, что транзитная зона на венгерско–сербской границе, где содержались заявители, фактически является местом лишения свободы, а условия содержания (фактически под открытым небом, с ограничением доступа к еде и медицинской помощи) нарушают статью 3 ЕКПЧ [35].

4 Дело «М.К. и другие против Польши» (2023): суд признал, что систематические выталкивания мигрантов на границе с Беларусью нарушают статью 4 Протокола № 4 о запрете коллективных высылков.

Кроме Суда, Совет Европы через Венецианскую комиссию даёт заключения по миграционному законодательству стран-членов, а Парламентская ассамблея Совета Европы принимает рекомендации, которые, хотя и не имеют обязательной силы, влияют на формирование европейских стандартов.

В таблице три показан сравнительный анализ мандатов международных организаций в миграционной сфере.

Таблица 3 – Сравнительный анализ мандатов международных организаций в миграционной сфере [3; 28]

Организация	Год создания	Мандат	Основные инструменты	Бюджет на миграцию (2024)
<i>Frontex</i> (ЕС)	2004	Охрана внешних границ, координация пограничного контроля	Совместные операции, постоянный корпус, технические средства	800 млн евро
<i>EUAA</i> (ЕС)	2010	Содействие в рассмотрении заявлений об убежище	Методики, обучение, экспертные группы	200 млн евро
УВКБ ООН	1950	Защита беженцев	Мониторинг, правовая помощь, добровольное возвращение	1,5 млрд евро (в Европе)
МОМ	1951	Помощь всем категориям мигрантов	Добровольное возвращение, медосмотры, информкампании	1 млрд евро
Совет Европы (ЕСПЧ)	1959	Контроль соблюдения прав человека	Судебные решения, прецедентное право	(в составе бюджета СЕ)

На рисунке 2 показано взаимодействие международных организаций в системе управления миграцией в Европе.

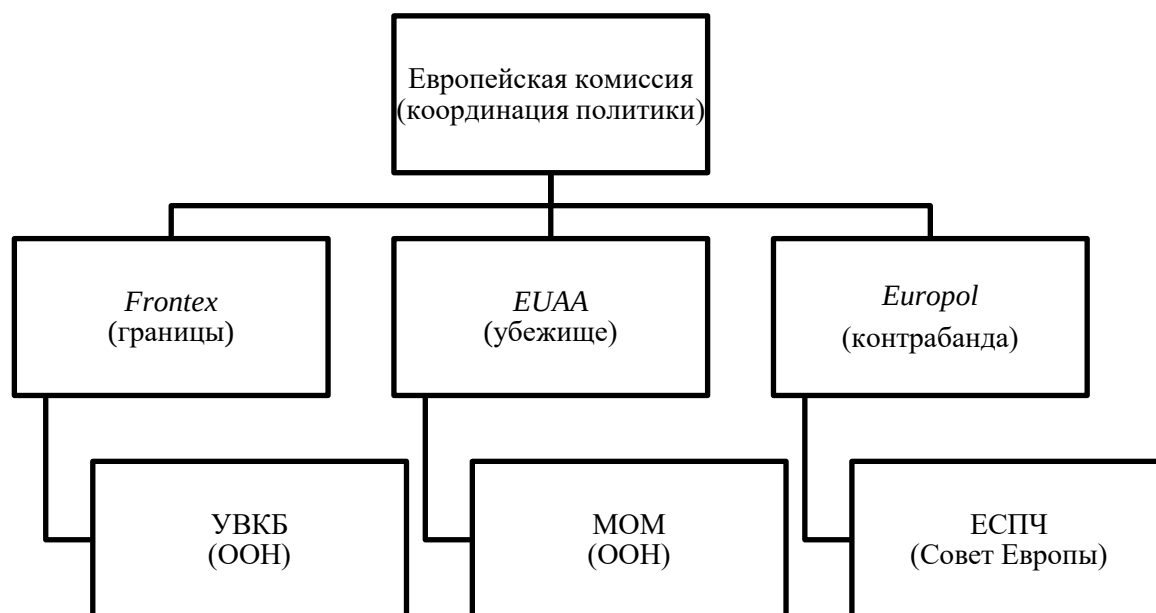


Рисунок 2 – Взаимодействие международных организаций в системе управления миграцией в Европе [составлен по: 3; 27]

Взаимодействие и координация организаций. На практике четыре описанных актора не всегда действуют скоординированно. Примером может служить ситуация в греческих лагерях на островах. На территории одного лагеря одновременно работают: греческое правительство (отвечает за безопасность и общее управление), УВКБ (предоставляет палатки, питание, медицинскую помощь), *МОМ* (регистрирует мигрантов и организывает добровольное возвращение), *ЕUAA* (консультирует по процедурам убежища), *Frontex* (охраняет периметр) и несколько неправительственных организаций. Координация между ними часто затруднена из-за разной отчётности, финансирования и приоритетов. Европейская счётная палата в своём отчёте за 2023 г. указала, что механизмы координации между *Frontex*, *ЕUAA* и Европолом остаются неэффективными, а обмен данными – неполным и несвоевременным [36].

Тем не менее, в кризисных ситуациях (например, после начала украинского кризиса в 2022 г.) координация улучшается. Активация Директивы о временной защите позволила быстро предоставить статус миллионам беженцев без громоздких процедур, а УВКБ и МОМ сыграли ключевую роль в организации приёма и регистрации.

2.2 Основные направления сотрудничества европейских государств в области регулирования миграцией

Сотрудничество европейских государств в миграционной сфере развивается по четырём основным направлениям: гармонизация законодательства, оперативное сотрудничество на внешних границах, взаимодействие со странами происхождения и транзита, а также борьба с нелегальной миграцией и контрабандой. Рассмотрим каждое из них подробно, поскольку именно эти направления составляют практическое содержание международного регулирования миграции.

Первое направление: гармонизация законодательства. Этот процесс начался ещё в 1990-е гг., когда страны ЕС осознали, что различия в национальных миграционных законах создают «лазейки» для мигрантов. Например, если в одной

стране процедура убежища занимает несколько месяцев, а в другой – несколько лет, мигранты будут стремиться подавать заявление в стране с более мягкими процедурами, а затем переезжать в другую. Гармонизация прошла несколько этапов: Тамперская программа (1999–2004 гг.) заложила основы Общей европейской системы убежища; Гаагская программа (2004–2009 гг.) ускорила принятие директив; Стокгольмская программа (2010–2014 гг.) сделала акцент на практической реализации. В настоящее время действуют принципы, заложенные в Глобальном подходе ЕС к миграции и мобильности (*GAMM*) 2011 г., который делает акцент на балансе между безопасностью и правами мигрантов.

Главным результатом гармонизации стало создание Общей европейской системы убежища (*CEAS*), включающей упомянутые выше директивы и регламенты. Однако гармонизация остаётся неполной. Директива о процедурах убежища позволяет государствам устанавливать различные сроки рассмотрения заявлений: в Германии в 2023 г. средний срок составил 4,5 месяца, в Италии – 2 г. [37]. Директива об условиях приёма допускает разный размер социальной помощи: в Германии беженец получает 410 евро в месяц, в Болгарии – 65 левов (около 33 евро) [38]. Это приводит к вторичной миграции – перемещению беженцев внутри ЕС из стран с более низким уровнем поддержки в страны с более высоким, что подрывает принцип первой страны въезда. Кроме того, не все директивы полностью имплементированы всеми государствами-членами. Например, Венгрия и Польша долгое время отказывались выполнять обязательства по приёму беженцев, ссылаясь на соображения безопасности.

Второе направление: оперативное сотрудничество на внешних границах. Речь идёт о совместных операциях *Frontex*, обмене данными через Шенгенскую информационную систему (*SIS II*), а также о внедрении системы въезда-выезда (*EES*) и Европейской системы авторизации путешествий (*ETIAS*), запуск которых ожидается в 2025–2026 г. *SIS II* содержит миллионы записей о разыскиваемых лицах, пропавших без вести, оружия, а также о гражданах третьих стран, которым запрещён въезд в Шенгенскую зону. *EES* будет фиксировать время въезда и выезда граждан третьих стран, что позволит автоматически выявлять тех, кто превысил

разрешённый срок пребывания (90 дней из 180). *ETIAS* потребует от безвизовых путешественников (например, из США, Канады, Японии, Великобритании) предварительного онлайн-разрешения на поездку, которое будет проверяться по базам данных безопасности. Ожидается, что *ETIAS* будет обрабатывать до 50 млн заявок в год.

В 2023 г. *Frontex* провёл 120 совместных операций с участием 3,5 тыс. пограничников из 26 стран [39]. Наиболее масштабная – операция *Themis* в центральном Средиземноморье, в ходе которой в 2023 г. спасено 22 тыс. мигрантов [40]. Однако эффективность операций *Frontex* ограничена: агентство не может действовать в территориальных водах третьих стран без их согласия, а Ливия и Турция не всегда дают такое согласие либо ставят его в зависимость от политических условий. Кроме того, контрабандисты адаптируются: они используют более быстрые катера, меняют маршруты (например, смещение потока из центрального Средиземноморья на западнобалканский маршрут) и применяют новые технологии, включая *GPS*-навигацию и спутниковые телефоны.

Третье направление: сотрудничество со странами происхождения и транзита. Европейский союз инвестирует значительные средства в программы развития в странах Африки и Ближнего Востока, чтобы устранить коренные причины миграции – бедность, отсутствие рабочих мест, слабые институты. Трастовый фонд ЕС для Африки, созданный в 2015 г., располагал бюджетом 5 млрд. евро. Средства направлялись на создание рабочих мест, укрепление пограничной охраны и борьбу с контрабандой в странах Сахеля, Африканского Рога и Северной Африки. В 2021 г. фонд был завершён, но ему на смену пришли новые механизмы, включая Европейский фонд устойчивого развития (*EFSD+*) с бюджетом более 40 млрд. евро на 2021–2027 гг., часть которого также идёт на миграционные проекты.

Ключевым элементом сотрудничества с транзитными странами является соглашение ЕС-Турция 2016 г. Согласно его условиям, Турция принимает обратно всех нелегальных мигрантов, попавших на греческие острова из Турции; за каждого принятого обратно сирийца ЕС переселяет одного легального беженца из турецких лагерей (схема «один за одного»); ЕС выделяет Турции 6 млрд. евро на помощь

беженцам. Соглашение привело к резкому сокращению потока – с 700 тыс. в 2015 г. до 40 тыс. в 2017–м. Однако правозащитные организации критикуют его за нарушение принципа *non-refoulement*, поскольку Турция не всегда признаётся безопасной третьей страной для всех категорий беженцев (например, для курдских беженцев, которые могут быть возвращены в Сирию) [41].

Четвёртое направление: борьба с контрабандой. Европол ежегодно проводит операцию «Миграция», координируя действия полицейских служб разных стран. В 2023 г. арестовано 2,5 тыс. контрабандистов, раскрыто 400 контрабандных сетей [31]. Однако масштаб проблемы остаётся огромным. Контрабандисты используют всё более изощрённые методы: лодки-призраки (быстроходные катера, которые они бросают после высадки мигрантов), поддельные документы высокого качества, криптовалюты для оплаты услуг, зашифрованные мессенджеры для коммуникации.

Борьба с контрабандой нередко вступает в противоречие с задачей спасения жизней. Когда европейские патрульные катера отгоняют лодки контрабандистов от побережья Ливии, контрабандисты в ответ используют более опасные маршруты и перегруженные суда, что увеличивает смертность. По данным УВКБ ООН, в Средиземном море с 2014 г. погибло или пропало без вести более 27 тыс. мигрантов [3]. В таблице 4 показаны основные направления сотрудничества европейских государств в миграционной сфере.

Сотрудничество европейских государств в миграционной сфере представляет собой многоуровневую систему, охватывающую правовую унификацию, охрану внешних границ, взаимодействие с третьими странами и противодействие нелегальной миграции. Достигнуты значимые результаты: создана Общая европейская система убежища (CEAS), активно функционирует агентство *Frontex* (проведено 120 операций, спасено 22 тыс. чел.), реализуются масштабные финансовые программы (EFSD+ с бюджетом более 40 млрд евро) и заключены ключевые соглашения (например, с Турцией, что позволило сократить поток с 700 тыс. до 40 тыс. человек). Однако сохраняются серьёзные проблемы: неполная гармонизация законодательства (разрыв в сроках и условиях приёма беженцев в разных странах), критика соглашений за нарушение прав человека, ограниченная

эффективность операций *Frontex* из-за зависимости от согласия третьих стран, а также растущая изощённость контрабандных сетей (несмотря на раскрытие 400 сетей и 2,5 тыс. арестов). Борьба с контрабандой нередко вступает в противоречие с гуманитарными задачами, что приводит к росту смертности на море (более 27 тыс. погибших с 2014 г.). Таким образом, несмотря на системный подход, сотрудничество остается фрагментированным и требует дальнейшей гармонизации, усиления правовых механизмов и поиска баланса между безопасностью и соблюдением прав мигрантов.

Таблица 4 – Основные направления сотрудничества европейских государств в миграционной сфере [31; 39]

Направление	Механизмы	Результаты (2023–2024 гг.)
Гармонизация законодательства	Директивы <i>CEAS</i> , Пакт о миграции, решения Суда ЕС	Создана общая система убежища, но различия в сроках и условиях приёма сохраняются
Оперативное сотрудничество на границах	Совместные операции <i>Frontex</i> , <i>SIS II</i> , <i>EES</i> (внедряется), <i>ETIAS</i> (внедряется)	120 операций, спасено 22 тыс. чел.
Сотрудничество со странами транзита	Трастовый фонд (5 млрд евро), соглашение ЕС–Турция, <i>EFSD+</i>	Сокращение потока с 700 тыс. (2015) до 40 тыс. (2017)
Борьба с контрабандой	Операции Европола, <i>JOT MARE</i> , совместные следственные группы	2,5 тыс. арестов, 400 сетей раскрыто

Глава 3 Проблемы и перспективы развития международного сотрудничества в области регулирования миграционных процессов в Европе

3.1 Актуальные вызовы миграционной политике Европейского союза в современной мировой политике

Миграционный кризис 2015 г. обнажил системные недостатки европейской системы регулирования. К настоящему времени можно выделить пять основных вызовов, которые не только не преодолены, но в некоторых аспектах даже усугубились. Анализ этих вызовов необходим для понимания того, почему существующая система нуждается в реформировании.

Вызов первый: отсутствие солидарности и кризис Дублинской системы. Дублинский регламент создаёт неравномерное распределение нагрузки: приграничные страны (Греция, Италия, Мальта, Испания) вынуждены самостоятельно справляться с основной массой прибытий, в то время как страны Центральной и Восточной Европы практически не несут ответственности. В 2015 г. ЕС принял решение о принудительном перераспределении 160 тыс. беженцев из Италии и Греции. По состоянию на конец 2017 г. было переселено только 34 тыс. Ряд стран (Венгрия, Польша, Чехия) не приняли ни одного человека, в связи с чем Европейская комиссия инициировала против них процедуры о нарушении права ЕС [42]. В 2020 г. Суд ЕС подтвердил правомерность механизма принудительного перераспределения, но политическое сопротивление продолжается до сих пор. Премьер-министр Венгрии В. Орбан назвал миграцию «троянским конём терроризма» и заявил, что его страна никогда не примет «мигрантов-мусульман». Польша, в свою очередь, приняла закон, разрешающий военным стрелять по мигрантам на границе. Это создаёт глубокий раскол внутри ЕС и подрывает саму идею общей миграционной политики.

Вызов второй: рост популизма и антимигрантских настроений. В Германии, Франции, Италии, Нидерландах и других странах усилились правые партии,

делающие миграцию центральной темой своих кампаний. Немецкая «Альтернатива для Германии» (*AfD*) набрала более 20 % голосов в некоторых восточных землях и впервые в своей истории выиграла местные выборы в Тюрингии в 2024 г. Французское «Национальное объединение» Марин Ле Пен стабильно получает около 30–35 % на президентских выборах и является крупнейшей оппозиционной партией. Итальянская «Лига» Маттео Сальвини входила в правящую коалицию, а премьер–министр Джорджа Мелони (партия «Братья Италии») пришла к власти во многом благодаря антимигрантской риторике.

В результате национальное законодательство ужесточается. Дания в 2019 г. приняла закон, разрешающий конфискацию ценностей у беженцев для оплаты их содержания («закон о ювелирных изделиях»), а также ввела «послания о депортации» для соискателей убежища из Сирии после стабилизации ситуации в отдельных провинциях. Швеция, долгое время считавшаяся самой либеральной страной в вопросах миграции, резко ужесточила правила воссоединения семей и сократила социальные выплаты беженцам. Это затрудняет принятие любых наднациональных решений в миграционной сфере, поскольку любая инициатива Брюсселя рассматривается национальными правительствами через призму предстоящих выборов и электоральных рисков.

Вызов третий: инструментализация миграции третьими странами. Эта проблема остро встала в последние годы. В 2020 г. турецкое правительство объявило, что не будет сдерживать мигрантов, желающих попасть в Европу, и тысячи людей устремились к греческой границе. Греция применила силу, оттеснив мигрантов, и на несколько недель закрыла сухопутную границу. В последующие годы схема повторялась: Турция использовала мигрантов как инструмент давления на ЕС для получения финансовой помощи и политических уступок. Аналогичные инциденты происходили на границах с Марокко, когда испанские анклавы Сеута и Мелилья сталкивались с массовыми попытками прорыва. Инструментализация миграции стала элементом гибридной войны – способом давления на Европу с целью добиться политических, экономических или дипломатических уступок. ЕС

реагирует на это ужесточением границ и дополнительным финансированием приграничных стран, но фундаментального решения проблемы пока нет.

Вызов четвёртый: гуманитарные последствия жёстких пограничных режимов. Строительство заборов на внешних границах (Венгрия возвела 175-километровый забор на границе с Сербией в 2015 г., позже дополнив его вторым рядом колючей проволоки и системами тепловидения), практика выталкиваний (*push-backs*), когда мигрантов задерживают на границе и возвращают в соседнюю страну без оформления документов и без проверки их права на убежище, и условия содержания в центрах временного содержания (например, на греческих островах, где люди живут в переполненных палатках без доступа к чистой воде и канализации) приводят к гибели людей и нарушению Европейской конвенции по правам человека.

По данным УВКБ ООН, только в Средиземном море с 2014 г. погибло или пропало без вести более 27 тыс. мигрантов [3]. *Human Rights Watch* и *Amnesty International* регулярно документируют случаи выталкиваний на границах Хорватии, Болгарии, Греции и других стран. Например, в 2022–2023 гг. было зафиксировано несколько десятков случаев, когда хорватская полиция насильно возвращала мигрантов в Боснию и Герцеговину, избивая их и отбирая документы. ЕС официально осуждает такие практики, но конкретных мер воздействия на страны-нарушители не принимает, ограничиваясь выражением «обеспокоенности». Правозащитники отмечают, что система поощрения стран, принимающих беженцев, и наказания за нарушения прав человека должна быть пересмотрена.

Вызов пятый: недостаточная координация между агентствами и государствами. Множественность акторов при отсутствии чёткого распределения ответственности ведёт к хаосу. Различные агентства ООН, ЕС и национальные власти действуют параллельно, нередко дублируя функции или, напротив, оставляя без внимания целые области. Например, в 2022 г. Европейская счётная палата опубликовала отчёт, в котором указала, что механизмы координации между *Frontex*, *EUAA* и Европоллом остаются неэффективными, а обмен данными – неполным и несвоевременным [36]. Кроме того, сохраняется проблема «вторичной миграции» – перемещения беженцев внутри ЕС после получения убежища в одной стране.

Формально это запрещено, но на практике беженцы часто переезжают в Германию или Швецию, где выше уровень социальной поддержки и больше диаспор.

В таблице 5 показаны основные вызовы миграционной политике ЕС.

Таблица 5 – Основные вызовы миграционной политике ЕС [3; 36]

Вызов	Проявление	Последствия
Отсутствие солидарности	Отказ ряда стран принимать беженцев по квотам, перегрузка Греции и Италии	Кризис Дублинской системы, раскол внутри ЕС
Рост популизма	Усиление правых партий (<i>AfD</i> , «Национальное объединение», «Лига»), ужесточение национальных законов	Снижение числа принятых беженцев, ухудшение условий содержания
Инструментализация миграции	Использование мигрантов как инструмента давления (Турция, Марокко)	Нестабильность на границах, рост числа попыток прорыва
Гуманитарные последствия	Гибель людей в море (более 27 тыс. с 2014 г.), выталкивания, антисанитарные условия в лагерях	Нарушение прав человека, подрыв морального авторитета ЕС
Недостаточная координация	Размытая ответственность агентств, слабый обмен данными	Хаос в лагерях, неэффективность, вторичная миграция

Таким образом, миграционный кризис 2015 г. вскрыл фундаментальные недостатки европейской системы регулирования, которые к настоящему времени не только не устранены, но во многом усугубились. Основные вызовы – отсутствие солидарности и фактический коллапс Дублинской системы, рост популизма и ужесточение национальных законодательств, инструментализация миграции третьими странами как инструмент политического давления, тяжёлые гуманитарные последствия жёстких пограничных режимов (включая гибель более 27 тыс. чел. в Средиземном море с 2014 г. и практику выталкиваний), а также недостаточная координация между агентствами ЕС и государствами-членами – создают устойчивый дисбаланс между безопасностью, правовыми обязательствами и гуманитарными принципами. Раскол между приграничными и восточноевропейскими странами, политическое сопротивление механизмам принудительного распределения и усиление антимигрантской риторики затрудняют принятие наднациональных решений. В совокупности эти факторы свидетельствуют

о том, что существующая система исчерпала свой потенциал и требует комплексного реформирования, направленного на выработку эффективного механизма распределения ответственности, укрепление правозащитных гарантий и повышение оперативной координации всех вовлечённых акторов.

3.2 Перспективы укрепления международного сотрудничества и совершенствования миграционного режима в Европе

Невзирая на перечисленные проблемы, существуют реалистичные пути улучшения ситуации. Перспективные направления можно сгруппировать в четыре блока, которые уже частично реализуются или активно обсуждаются на уровне ЕС и международных организаций. Эти направления не являются взаимоисключающими и могут реализовываться параллельно.

Первое направление: институциональная реформа внутри ЕС. Новый Пакт о миграции и убежище, предложенный Еврокомиссией в 2020 г. и находящийся на финальной стадии согласования (ожидается принятие в 2025 г.), предлагает рабочую модель. Ключевые элементы Пакта:

1 Предварительный скрининг на внешних границах (до 10 дней) для проверки биометрических данных, проверки безопасности (наличие судимостей, связей с террористическими организациями) и первичной оценки заявления. Лица, признанные «угрозой безопасности», подлежат немедленному возвращению.

2 Ускоренные пограничные процедуры для заявителей из стран с низким уровнем признания беженцами (менее 20 % одобренных заявлений). Такие заявления могут рассматриваться на границе в течение 12 недель, причём заявитель в это время находится в специальном центре.

3 Механизм солидарности: государства могут выбирать – принять беженцев из перегруженных стран (Италии, Греции, Мальты, Испании), предоставить финансовую компенсацию (20 тыс. евро за человека) или оказать оперативную поддержку (направить экспертов, оборудование, транспорт) [26].

Эксперты, однако, сомневаются, что Пакт полностью решит проблему отказа ряда стран от приёма беженцев, поскольку механизм компенсаций может стать постоянной альтернативой солидарности: страны будут платить, но не принимать людей. Кроме того, возникают вопросы по поводу эффективности ускоренных процедур и соблюдения права на обжалование.

Второе направление: развитие внешнего измерения миграционной политики. Вместо того чтобы только укреплять границы, ЕС увеличивает инвестиции в программы развития в странах происхождения миграции. Идея проста: если людям будет хорошо дома, они не захотят ехать в Европу.

В 2023 г. запущена новая инициатива – «Команда Европа» по миграции в Северной Африке, бюджетом 1,5 млрд. евро. Средства пойдут на создание рабочих мест, образование, здравоохранение в Тунисе, Марокко, Египте и Ливии [43]. Параллельно ЕС финансирует программы по укреплению пограничной охраны в этих странах, что вызывает критику со стороны правозащитников, указывающих на коррумпированность местных режимов.

Параллельно расширяются каналы легальной миграции: заключаются соглашения о «мобильных партнёрствах» с Тунисом, Марокко, Египтом, а также с африканскими странами к югу от Сахары. Эти партнёрства предусматривают упрощённые процедуры получения виз для сезонных рабочих, программы стажировок и обмена студентами, а также облегчённые условия для воссоединения семей. Легальные пути позволяют снизить зависимость от контрабандистов и одновременно удовлетворяют потребности европейского рынка труда в рабочей силе.

Третье направление: усиление наднациональных агентств. Хотя полная передача миграционной политики в ведение Брюсселя политически невозможна (государства не готовы поступиться суверенитетом в таком чувствительном вопросе), *Frontex* уже получила право создавать собственный постоянный корпус. К 2027 г. численность корпуса достигнет 10 тыс. чел., что позволит агентству проводить спасательные и пограничные операции без согласования с каждым государством–членом в режиме реального времени [28]. *Frontex* также получит

право приобретать собственное оборудование (катера, самолёты, дроны) и развёртывать его там, где это необходимо, без длительных бюрократических процедур.

Предлагается также расширить мандат *EUAA*, предоставив ему право принимать решения по заявлениям об убежище в случае системной перегрузки национальной системы (так называемый механизм «автоматической передачи»). Например, если в Греции накоплено более 50 тыс. нерассмотренных заявлений, *EUAA* может взять на себя рассмотрение части из них. Это сократит очереди и улучшит качество решений, поскольку решения будут приниматься по единым стандартам. Однако против этого выступают национальные правительства, не желающие терять контроль над процедурой убежища.

Четвёртое направление: подход «целостного маршрута» (*whole-of-route approach*) и углубление сотрудничества с УВКБ и МОМ. Этот подход предполагает управление миграцией на всех этапах:

1 В странах происхождения: информационные кампании о рисках нелегальной миграции (разработанные МОМ совместно с местными властями), программы экономического развития (через Трастовый фонд ЕС для Африки и *EFSD+*), укрепление систем регистрации актов гражданского состояния, чтобы люди могли получить документы и легально мигрировать.

2 В транзитных странах: создание центров регистрации и приёма (например, в Нигере, Чаде, Судане), где мигранты могут получить информацию, медицинскую помощь, а также принять решение о добровольном возвращении; укрепление пограничной охраны транзитных стран для пресечения контрабанды при одновременном обеспечении доступа к процедурам убежища.

В странах назначения: интеграционные программы (языковые курсы, помощь в трудоустройстве, социальное жильё), мониторинг условий содержания в центрах временного размещения, программы добровольного возвращения для тех, кто не получил убежище. Примером служит совместная программа МОМ и ЕС по добровольному возвращению и реинтеграции (*AVRR*), которая с 2016 г. Помогла вернуться на родину более 120 тыс. мигрантов, не имевших права оставаться в

Европе. Программа включает денежную помощь (до 2000 евро на человека), профессиональное обучение на родине и помощь в трудоустройстве [32].

В таблице 6 показаны перспективные направления реформы миграционного режима в Европе.

Таблица 6 – Перспективные направления реформы миграционного режима в Европе [26; 28]

Направление	Основные меры	Ожидаемый результат
Институциональная реформа	Пакт о миграции, механизм солидарности (приём либо компенсация 20 тыс. евро), ускоренные процедуры	Равномерное распределение нагрузки, сокращение сроков рассмотрения заявлений
Развитие внешнего измерения	Инвестиции в Африку (1,5 млрд евро), мобильные партнёрства, легальные каналы миграции	Снижение нелегальных потоков, экономическое развитие стран происхождения
Усиление наднациональных агентств	Постоянный корпус <i>Frontex</i> (10 тыс. к 2027 г.), расширение мандата EUAA	Более эффективный пограничный контроль, единые стандарты рассмотрения заявлений
Подход «целостного маршрута»	Программы <i>AVRR</i> , центры регистрации в транзитных странах, реинтеграционная помощь	Комплексное управление миграцией на всех этапах, снижение смертности

Таким образом, Несмотря на системные вызовы, европейская миграционная политика обладает реальными инструментами для улучшения ситуации. Ключевые перспективные направления включают: институциональную реформу через новый Пакт о миграции и убежище (2025 г.) с механизмами ускоренных процедур и гибкой солидарности (приём, финансовая компенсация или оперативная помощь); развитие внешнего измерения – увеличение инвестиций в страны происхождения и транзита (инициатива «Команда Европа» с бюджетом 1,5 млрд евро, соглашения о мобильных партнёрствах и расширение легальных каналов миграции); усиление наднациональных агентств – создание постоянного корпуса *Frontex* (10 тыс. чел. к 2027 г.) и расширение мандата *EUAA* с возможностью автоматической передачи дел при перегрузке национальных систем; внедрение подхода «целостного маршрута» – управление миграцией на всех этапах (информационные кампании, программы

развития, центры регистрации в транзитных странах, интеграционные программы и добровольное возвращение, которым с 2016 г. воспользовались более 120 тыс. чел.)

Вместе с тем предлагаемые меры не лишены ограничений: механизм компенсаций может подорвать принцип солидарности, сотрудничество с коррумпированными режимами вызывает этические вопросы, а расширение полномочий агентств сталкивается с сопротивлением государств. Тем не менее, комплексная реализация этих направлений в сочетании с балансом между безопасностью, правовыми обязательствами и гуманитарными принципами способна повысить эффективность управления миграционными потоками, снизить смертность на маршрутах и уменьшить нагрузку на приграничные страны ЕС. Успех реформы будет зависеть от политической воли государств-членов и согласованности действий всех вовлечённых акторов – институтов ЕС, национальных правительств, агентств ООН и гражданского общества.

Заключение

Проведённое исследование международного регулирования миграционных процессов в Европе позволяет сформулировать следующие основные выводы.

Международное регулирование миграции в Европе представляет собой многоуровневую и многокомпонентную систему, включающую правовые нормы универсального (ООН – Конвенция о статусе беженцев 1951 г., протоколы о контрабанде и торговле людьми, Глобальный договор о миграции 2018 г.), общеевропейского (Совет Европы – Европейская конвенция по правам человека, Европейская социальная хартия) и наднационального (Европейский союз – Шенгенское право, Дублинские регламенты, директивы CEAS, Пакт о миграции и убежище) уровней.

Ключевые принципы – суверенное право государства контролировать границы, невыдворение (*non-refoulement*), недискриминация, солидарность и справедливое распределение ответственности – закреплены в международных договорах, однако их реализация сталкивается с фундаментальными противоречиями между гуманитарными обязательствами и соображениями национальной безопасности, а также между суверенитетом отдельных государств и необходимостью коллективных действий.

Институциональная структура включает четыре основных актора с взаимодополняющими мандатами: Европейский союз (*Frontex*, *EUAA*, *Europol*, *Eurojust*) выполняет регуляторную и оперативную функции; УВКБ ООН осуществляет гуманитарно-правовую защиту беженцев; МОМ предоставляет техническую помощь; Совет Европы (Европейский суд по правам человека) выполняет контрольную функцию. Эффективность институциональной сети снижается из-за отсутствия чёткого распределения полномочий между агентствами и нежелания национальных государств передавать реальные рычаги управления миграцией на наднациональный уровень.

Сотрудничество европейских государств развивается по четырём направлениям: гармонизация законодательства (создание CEAS), оперативное

сотрудничество на внешних границах (совместные операции *Frontex*, Шенгенская информационная система), взаимодействие со странами происхождения и транзита (Трастовый фонд ЕС для Африки на 5 млрд. евро, соглашение ЕС–Турция 2016 г.), борьба с нелегальной миграцией и контрабандой (операции Европола).

Актуальными вызовами миграционной политике Европейского союза являются: кризис солидарности и перегрузка приграничных стран (ряд стран отказались принимать беженцев по квотам); рост популизма и антимигрантских настроений, ведущий к ужесточению национальных законов; инструментализация миграции третьими государствами (Турция, Марокко); гуманитарные последствия жёстких пограничных режимов (гибель более 27 тыс. чел. в Средиземном море с 2014 г., выталкивания, антисанитарные условия в лагерях); недостаточная координация между агентствами и национальными властями.

Основные перспективные направления реформы системы включают: принятие нового Пакта о миграции и убежище (предварительный скрининг на границах, ускоренные процедуры, гибкий механизм солидарности с компенсацией 20 тыс. евро за человека); развитие внешнего измерения – инвестиции в программы развития в странах происхождения (инициатива «Команда Европа» на 1,5 млрд евро) и расширение каналов легальной миграции; усиление наднациональных агентств – постоянный корпус *Frontex* до 10 тыс. чел. к 2027 г., возможное расширение мандата *EUAA*; углубление сотрудничества с УВКБ и МОМ в рамках подхода «целостного маршрута» (от информационных кампаний до реинтеграционной помощи).

В целом, несмотря на значительные трудности – политические, правовые, институциональные и гуманитарные, – система международного регулирования миграции в Европе находится в состоянии непрерывной эволюции. От межгосударственной координации она постепенно движется к элементам наднационального управления. Однако окончательное решение многих проблем лежит не столько в правовой плоскости, сколько в политической. Без восстановления доверия между восточными и западными членами ЕС, без выработки общеевропейского консенсуса по поводу ценности и пределов миграции,

без готовности стран–членов поступиться частью суверенитета в пользу коллективных действий любые реформы будут оставаться половинчатыми и не смогут предотвратить новые кризисы.

Список использованных источников

1 Всеобщая декларация прав человека: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948. URL: <https://www.un.org/ru> (дата обращения: 10.04.2026).

2 Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции : резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/73/195 от 19.12.2018. URL: <https://www.un.org/en/global-compact-migration> (дата обращения: 10.04.2026).

3 Директива 2011/95/EU о стандартах квалификации в качестве бенефициаров международной защиты // Official Journal of the European Union. 2011. № 337. С. 9–26.

4 Директива 2013/32/EU о процедурах предоставления международной защиты // Official Journal of the European Union. 2013. № 180. С. 60–95.

5 Директива 2013/33/EU об условиях приёма лиц, ищущих международную защиту // Official Journal of the European Union. 2013. № 180. С. 96–116.

6 Договор о функционировании Европейского союза (консолидированная версия 2012 года) // Official Journal of the European Union. 2012. № 326. С. 47–390.

7 Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод заключена в Риме 04.11.1950. URL: <https://www.echr.coe.int/ru> (дата обращения: 10.04.2026).

8 Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся–мигрантов заключена 24.11.1977. URL: <https://rm.coe.int> (дата обращения: 10.04.2026).

9 Европейская социальная хартия (пересмотренная) принята 03.05.1996. URL: <https://www.coe.int/ru> (дата обращения: 10.04.2026).

10 Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности принята 15.11.2000. URL: <https://www.un.org/ru> (дата обращения: 10.04.2026).

11 Конвенция о статусе беженцев: заключена в Женеве 28.07.1951. URL: <https://www.unhcr.org/ru> (дата обращения: 10.04.2026).

12 Международный пакт о гражданских и политических правах принят 16.12.1966. URL: <https://www.un.org/ru> (дата обращения: 10.04.2026).

13 Постановление ЕСПЧ от 23 февраля 2012 года по делу «Хирси Джамаа и другие против Италии» (жалоба № 27765/09). URL: <https://hudoc.echr.coe.int> (дата обращения: 10.04.2026).

14 Постановление ЕСПЧ от 3 июля 2014 года по делу «Грузия против России» (жалоба № 38263/08). URL: <https://hudoc.echr.coe.int> (дата обращения: 10.04.2026).

15 Постановление ЕСПЧ от 13 февраля 2020 года по делу «N.D. и N.T. против Испании» (жалобы № 8675/15 и 8697/15). URL: <https://hudoc.echr.coe.int> (дата обращения: 10.04.2026).

16 Постановление ЕСПЧ от 16 июня 2021 года по делу «Шахзад против Венгрии» (жалоба № 12625/17). URL: <https://hudoc.echr.coe.int> (дата обращения: 10.04.2026).

17 Регламент (ЕС) № 603/2013 о создании системы «Евродак» // Official Journal of the European Union. 2013. L 180. P. 1–30.

18 Регламент (ЕС) № 604/2013 (Дублин III) // Official Journal of the European Union. 2013. L 180. P. 31–59.

19 Регламент (ЕС) 2019/1896 о Европейской пограничной и береговой охране (Frontex) // Official Journal of the European Union. 2019. L 295. P. 1–131.

20 Шенгенское соглашение от 14 июня 1985 года // Official Journal of the European Union. 2000. L 239. P. 13–18.

21 Зайончковская Ж. А., Мкртчян Н. В. Эволюция миграционной системы Европы // Демографическое обозрение. 2023. Т. 10, № 2. С. 125–142.

22 Красинец Е. С., Тюрюканова Е. В. Миграционная политика Европейского союза: вызовы и адаптация. СПб. : Алетейя, 2022. 312 с.

23 Мукомель В. И. Правовое регулирование миграции: международные стандарты и национальные практики // Журнал российского права. 2020. № 4. С. 110–124.

24 Рязанцев С. В. Миграция в современной России: состояние, проблемы, направления развития. М. : Экономическое образование, 2019. 312

25 Amnesty International. Greece: Humanitarian disaster on Lesbos as Moria camp burns. 2020. URL: <https://www.amnesty.org> (дата обращения: 10.04.2026).

26 Castles S., de Haas H., Miller M.J. The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World. 6th ed. London: Bloomsbury Academic, 2020. 478 p.

27 Court of Justice of the European Union. Judgment in Cases C–715/17, C–718/17 and C–719/17 (Commission v Poland, Hungary and Czech Republic). 2020.

28 EUAA. Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2023. Valletta, 2024. 220 p.

29 European Commission. Demographic projections of the EU up to 2050. Brussels, 2022.

30 European Commission. EU readmission agreements. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/migration-and-asylum/irregular-migration-and-return/readmission_en (дата обращения: 10.04.2026).

31 European Commission. EU Trust Fund for Africa: Final Report. Brussels, 2023. 67 p.

32 European Commission. Evaluation of the EU–Turkey Statement of 18 March 2016. Brussels, 2021.

33 European Commission. New Pact on Migration and Asylum: Questions and Answers. 2020. URL: <https://ec.europa.eu> (дата обращения: 10.04.2026).

34 European Commission. Team Europe Initiative on Migration in North Africa. Brussels, 20.

35 European Court of Auditors. Special Report: EU asylum procedures – effectiveness and coordination. Luxembourg, 2022

36 Europol. European Migrant Smuggling Centre – Annual Report 2023. The Hague, 2024. 45 p.

37 Eurostat. Asylum statistics. 2024. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat> (дата обращения: 10.04.2026).

38 Eurostat. Fertility statistics. 2023. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat> (дата обращения: 10.04.2026).

39 Eurostat. Labour market statistics – vacancy statistics. 2023. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat> (дата обращения: 10.04.2026).

- 40 Eurostat. Migration and migrant population statistics. 2024. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat> (дата обращения: 10.04.2026).
- 41 Frontex. Annual Activity Report 2023. Warsaw, 2024. 112 p.
- 42 Frontex. Risk Analysis Report 2024. Warsaw, 2024. 95 p.
- 43 Human Rights Watch. EU: Migrant Deaths at Sea Increase Despite Fewer Crossings. 2023. URL: <https://www.hrw.org> (дата обращения: 10.04.2026).
- 44 IOM. World Migration Report 2024. Geneva, 2024. 540 p.
- 45 International Committee of the Red Cross. Missing migrants: The human cost of irregular migration in the Mediterranean. 2022. URL: <https://www.icrc.org> (дата обращения: 10.04.2026).
- 46 Lighthouse Reports / EU Observer. Frontex complicit in pushbacks at Belarus border, whistleblowers say. 2021. URL: <https://www.lighthousereports.nl> (дата обращения: 10.04.2026).
- 47 Ministry of Interior of Poland. Statistics on irregular border crossings at the border with Belarus in 2021. Warsaw, 2022.
- 48 UNHCR. Global Trends Report 2023. Geneva: UNHCR URL: <https://www.unhcr.org/global-trends-report-2023> (дата обращения: 10.04.2026).