

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Национальный исследовательский Томский государственный университет»



На правах рукописи

Погорельская Анастасия Михайловна

**ФОРМИРОВАНИЕ ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТРУМЕНТОВ
РЕГУЛИРОВАНИЯ ИММИГРАЦИИ В ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ В 1992 – 2014 ГГ.**

07.00.03 – Всеобщая история (новое и новейшее время)

Диссертация
на соискание ученой степени
кандидата исторических наук

Научный руководитель:
кандидат исторических наук, доцент
Мирошников Сергей Николаевич

Томск – 2015

ОГЛАВЛЕНИЕ

Список использованных сокращений	3
Введение	4
1 Политика развития как инструмент управления миграцией	
1.1 Политика развития Европейского экономического сообщества	26
1.2 Реформирование политики развития Европейского Союза в 2000-х гг.	44
1.3 Развитие комплексного подхода к управлению иммиграцией в Европейском Союзе	56
2. Региональные консультативные процессы с участием Европейского Союза	
2.1 Предпосылки использования Европейским Союзом внешнеполитических методов управления миграцией	88
2.2 Сотрудничество Европейского Союза со странами Восточной Европы, Кавказа и Средней Азии	97
2.3 Сотрудничество Европейского Союза со странами Средиземноморья	137
2.4 Взаимодействие Европейского Союза со странами Азии, Африки, Латинской Америки, Карибского и Тихоокеанского бассейнов	189
Заключение	202
Список использованных источников и литературы	209

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ СОКРАЩЕНИЙ

- АКТ – Африка, Карибское море и Тихоокеанский бассейн
- АСЕАН – Ассоциация государств Юго-Восточной Азии
- АСЕМ – форум «Азия-Европа»
- Европол – Европейское управление полиции
- ЕИБ – Европейский инвестиционный банк
- ЕС - Европейский Союз
- ЕФР – Европейский фонд развития
- ЕЭС - Европейское Экономическое Сообщество
- КНР – Китайская Народная Республика
- ЛАКБ – Латинская Америка и Карибский бассейн
- Магриб – общее название Алжира, Марокко и Туниса, и иногда Ливии
- МВФ - Международный Валютный Фонд
- МЕДА – Программа помощи развитию ряда государств Средиземноморья
- МОМ – Международная организация по миграции
- МЦРМП - Международный центр развития миграционной политики
- НАТО - Организация Североатлантического договора
- НЕПАД – Новое партнерство в интересах развития Африки
- ОВПБ - Общая внешняя политика и политика безопасности
- ООН - Организация Объединенных Наций
- СИСМИН – механизм поддержки добывающих отраслей стран АКТ
- СНГ - Содружество Независимых Государств
- СТАБЭКС – механизм финансовой компенсации потерь стран АКТ при падении мировых цен на экспортируемую ими сельскохозяйственную продукцию
- ТАСИС - Программа технической помощи странам СНГ
- ФАРЕ – Программа экономической помощи Польше и Венгрии
- ФЕМИП – Инвестиционное учреждение в рамках ЕИБ для Средиземноморского региона
- Фронтекс – Европейская служба управления оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов ЕС
- ЦВЕ - Центральная и Восточная Европа
- ЭКОВАС – Экономическое сообщество государств Западной Африки

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы данного исследования обусловлена важной ролью миграции в процессе исторического развития человечества. Она свойственна как современным индивидам, так и людям далекого прошлого, но ее характер и динамика со временем эволюционировали. Миграция сыграла немаловажную роль в истории ряда стран, в том числе США, Канады, Австралии и продолжает влиять на политику современных государств.

В начале третьего тысячелетия нашей эры отмечается повышение роли миграционного регулирования в политике абсолютного большинства стран мира. Если в начале XX в. Британская империя стала одним из первых полигонов для испытания миграционного регулирования, то в начале нового тысячелетия такая практика осознается как один из существенных факторов экономического развития, обеспечения безопасности и суверенитета каждого государства. Эволюция миграционных потоков последних десятилетий тесно связана с глобализацией, сделавшей перемещения людей на большие расстояния более дешевыми и быстрыми, что существенно интенсифицировало миграцию населения.

Российская Федерация на современном этапе своего развития нуждается в поиске эффективных методов регулирования миграции, в первую очередь, в целях обеспечения своей безопасности и экономического роста. Несмотря на то, что миграционная политика каждого государства уникальна, в настоящее время наблюдается все большее сходство основных ее подходов в ключевых странах Запада. В этой связи история объединенной Европы может послужить примером проверки новых моделей миграционного регулирования, что в дальнейшем может с успехом использоваться в российской практике. Тот факт, что в настоящее время ЕС переживает иммиграционный кризис, свидетельствует об определенных промахах с его стороны в вопросах координации своей внешней и иммиграционной политики. Журналисты и исследователи указывают на то, что причиной огромной волны лиц в поисках убежища, захлестнувшей Европу, служит неудачная внешняя политика ЕС по отношению к странам Северной Африки, пережившим Арабскую весну, а также ошибочное решение Евросоюза следовать в фарватере внешней политики США в регионе Северной Африки и Ближнего Востока¹. И эти неудачи должны также быть подвергнуты тщательному анализу, чтобы сделать из них определенные выводы и своевременно скорректировать российскую внешнюю и иммиграционную политику.

Кроме того, Россия в последние два десятилетия стремится участвовать в интеграции на постсоветском пространстве, в том числе и с целью эффективного управления миграцией в регионе. Опыт Европейского Союза как интеграционного объединения, сумевшего решить

¹ Миграционный кризис в Европе [Электронный ресурс] // ТАСС – Информационное агентство России, 2015. Режим доступа: <http://tass.ru/migracionnyy-krizis-v-evrope> (дата обращения: 29.09.2015).

внутреннюю проблему сближения позиций своих членов в решении вопросов, связанных с миграционным давлением на Европу извне, показателем для России. ЕС также демонстрирует определенные приемы координации задач внешней, торговой и миграционной политики для достижения договоренностей с третьими странами с целью объединения усилий в регулировании миграции.

В современном мире внешняя и внутренняя политика каждой страны или интеграционного объединения стали нераздельно связаны. Кроме того, государства оказываются не в состоянии решать некоторые проблемы в одиночку, в том числе и проблему миграционного регулирования. Миграционные потоки являются транснациональными явлениями, поэтому управление этими потоками, очевидно, требует совместного действия всех затронутых миграцией стран, в частности, стран исхода мигрантов, их транзита и назначения.

Исторически попытки регулирования миграции совместными усилиями носили двусторонний характер. Однако уже эти старания отражали сближение миграционной политики и внешней политики. Результатом этого сближения стало возникновение «внешнего измерения» иммиграционной политики ЕС, которое представляет собой сотрудничество единой Европы с третьими странами в сфере внутренних дел и правосудия. Такое сотрудничество можно разделить на два направления: реактивное и превентивное. Первое включает поощрение или принуждение пограничных с ЕС государств к укреплению их пограничного контроля, борьбе с торговлей людьми, а также реадмиссии нелегальных мигрантов из ЕС. Второе же направление включает меры, направленные на устранение первопричин миграции и создание благоприятных условий для проживания в странах происхождения мигрантов с использованием внешнеполитических инструментов, например, внешней торговли и иностранных инвестиций, а также помощи развитию этих государств².

Европейский Союз сейчас колеблется между двумя этими подходами, поскольку его политика обычно представляет собой компромисс между интересами нескольких уровней власти: органами наднационального уровня, или европейской бюрократией, и национальными интересами государств-членов. Взгляд на связь миграции и развития различается между странами-членами, поскольку они имели различный исторический опыт регулирования миграции. Европейские институты кроме блага ЕС также имеют свои интересы в распределении полномочий и бюджета, а значит и вопрос взаимосвязи миграции и развития для одних может оказаться выгодным, а других лишить власти. Существуют и противоречия между

² Boswell, Ch. The 'external dimension' of EU immigration and asylum policy // *International Affairs*, 2003, Vol. 79, № 3. P. 619-620.

национальными институтами внутри государств. Тем не менее, ЕС в 2000-х гг. перешел от исключительно реактивной иммиграционной политики к сочетанию обоих подходов³.

История показывает, что постепенно в мире также вызревала идея необходимости межрегионального сотрудничества между странами происхождения, транзита и назначения мигрантов, которая воплотилась в 1985 г. в виде системы межправительственных консультаций между рядом стран Европы, Северной Америки, Австралией и Новой Зеландией. Успех многостороннего подхода к управлению миграцией заставил продублировать такую систему и в других регионах мира. В настоящее время межгосударственное сотрудничество в сфере управления миграцией приобрело форму региональных консультативных процессов и межрегиональных форумов. Наиболее активным их участником сейчас является Европейский Союз, который все чаще становится инициатором подобных международных механизмов. Причинами его повышенного интереса к региональным консультативным процессам и межрегиональным формам служит удобство такого формата сотрудничества как для самого ЕС, так и третьих стран. Несмотря на их неформальный характер и принятие необязательных к исполнению решений, эти механизмы служат целям обмена опытом, достижения общего мнения и распространения наиболее эффективных практик в сфере регулирования миграции на другие регионы мира. Таким образом, участие в региональных консультативных процессах и межрегиональных форумах по вопросам управления миграцией и предоставления убежища становится внешнеполитическим инструментом управления миграцией⁴.

И политика развития, и участие в региональных консультативных процессах являются внешнеполитическими инструментами иммиграционного регулирования, используемыми ЕС. Их сходство заключается в том, что они направлены на объединение стран происхождения, транзита и назначения мигрантов для сотрудничества по проблеме управления масштабными миграционными потоками.

Россия же пока мало задействует значительный потенциал описанных выше внешнеполитических инструментов управления миграцией в своих интересах. Анализ опыта Европейского Союза в данной сфере мировой политики должен не только убедить российские власти в необходимости активно задействовать косвенные методы регулирования миграции, но и помочь получить от них наибольшую пользу в целях эффективного управления миграцией в Евро-Азиатском регионе.

³ Turner S. et al. European Attitudes and Policies towards the Migration/Development Issue [Electronic resource]/DIIS/Mediterranean Transit Migration. – Copenhagen, 2006. – P. 68-69, 92-96. URL: <http://subweb.diiis.dk/sw24384.asp> (access date:01.06.2014).

⁴ Harnes Ch. Regional Inter-State Consultation Mechanisms on Migration: Approaches, Recent Activities and Implications for Global Governance of Migration [Electronic resource] // IOM, 2013. URL: http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/2013-Global-RCP-Background-Study_MRS45.pdf (access date: 15.01.2015).

Теоретическое осмысление миграции значительно эволюционировало с 1970-80-х гг. Реалистическое и неореалистическое объяснение миграции базировалось на понятиях факторов притяжения и выталкивания. По мнению его приверженцев, факторами выталкивания преимущественно служат отсутствие возможностей для заработка, обучения, жизни в целом в месте проживания. Фактором притяжения, напротив, служит наличие таких возможностей в другом месте. Таким образом, разница между государствами в уровне жизни и безопасности является основной определяющей миграции. Соответственно, чтобы уменьшить эмиграцию из определенного региона, необходимо определить, что является ее причинами и нейтрализовать их. Чаще всего, это возможно путем стабилизации политической и экономической ситуации, предотвращения и разрешения конфликтов в регионе происхождения мигрантов⁵.

В глобальном масштабе основной причиной массовой миграции из стран Третьего мира в развитые страны служит глобальный разрыв в уровне экономического развития между государствами Севера (развитыми странами) и Юга (Третьим миром). Разрешить эту проблему в условиях современной системы международных экономических отношений представляется невозможным. Однако объединенная Европа, подвергающаяся миграционному давлению из вполне конкретных регионов, смогла, в том числе и на основе исторических связей своих стран-членов, установить особые отношения с соответствующими третьими странами в рамках своей политики развития, предполагающей финансово-экономическую и техническую помощь Европы развивающимся и бедным странам в обмен на сотрудничество в сфере политики, безопасности и, конечно, миграции. История свидетельствует, что последствия такой политики могут быть достаточно неоднозначными. Кроме того, иногда политика развития вступает в противоречие с задачами других направлений политики ЕС, а ее результаты станут очевидны лишь в долгосрочном периоде, когда, как предполагается, экономическое развитие может привести к снижению рождаемости в странах Третьего мира и уменьшению эмиграции. Тем не менее, сегодня политика развития как один из видов внешнеполитического действия считается в Европейском Союзе перспективным инструментом косвенного регулирования миграции⁶.

Последние исследования предполагают более широкую трактовку миграции, которая перестала пониматься как разовое решение человека, обусловленное соображениями выгоды. Сторонники транснационализма рассматривают миграцию как длительный процесс, который не заканчивается физическим перемещением человека из одного государства в другое, а продолжается во времени через сохранение мигрантом связей с родиной и родственниками,

⁵ Turner S. et al. European Attitudes and Policies towards the Migration/Development Issue [Electronic resource]/DIIS//Mediterranean Transit Migration. – Copenhagen, 2006. – P. 67-68. URL: <http://subweb.diis.dk/sw24384.asp> (access date:01.06.2014) .

⁶ Brady P. EU Migration policy: An A-Z. Centre for European Reform Briefing [Electronic resource] // Centre for European Reform, 2008. URL: www.cer.org.uk (access date: 12.01.2015).

друзьями. Эти связи могут быть политического (членство в партиях), культурного (поддержание традиций и обычаев) или экономического плана (участие в транснациональном бизнесе, денежные перечисления на родину)⁷. При таком подходе взаимосвязь между миграцией и развитием оказывается сложнее: улучшение условий в стране происхождения мигрантов может в долгосрочном периоде способствовать уменьшению эмиграции, но в краткосрочном привести к её увеличению. Кроме того, не только развитие в долгосрочной перспективе способствует уменьшению эмиграции, но и миграция может положительно или отрицательно сказываться на развитии определенного региона или государства⁸.

Изучением миграции в Европе занимаются, например, такие научные лаборатории, как Центр миграционной политики Европейского университетского института в г. Флоренция (Италия), основанный в 2012 г. с целью исследования глобальной миграции и мобильности для разработки, мониторинга и оценки миграционной политики на европейском и мировом уровне;⁹ Международный центр развития миграционной политики, основанный в 1993 г. в г. Вена (Австрия) для поддержки и экспертной оценки многосторонних механизмов по вопросам миграции и убежища;¹⁰ и исследовательский центр Пью, основанный в 2004 г. в г. Вашингтон (США) для проведения опросов общественного мнения, демографических исследований и других социологических исследований¹¹.

На Западе все больше исследователей интересуются иммиграционной политикой Европейского Союза как динамично развивающимся направлением его деятельности. Однако первые исследования этого направления политики проходили в том ключе, что национальные государства не торопятся делиться своим суверенитетом с наднациональными властями. Так, например, книга британской исследовательницы Розмари Сейлс¹² охватывает иммиграционную политику Великобритании, Европейского Союза и их взаимовлияние. Фундаментальная работа С. Кастлеса и М. Дж. Миллера¹³ дает всеобъемлющий анализ современных миграционных процессов, останавливаясь на каждом географическом регионе, и Европе в частности. Ряд авторов, первыми из которых стали Сандра Лавенекс¹⁴ и Эмек Учарер, а также Кристина Босвелл, уделяют особое внимание «внешнему измерению» иммиграционной

⁷ Sales R. Understanding immigration and refugee policy... - UK: The Policy Press, 2007. P. 62-64.

⁸ Turner S. et al. European Attitudes and Policies towards the Migration/Development Issue [Electronic resource]/DIIS//Mediterranean Transit Migration, 2006. P. 68. URL: <http://subweb.diiis.dk/sw24384.asp> (access date: 01.06.2014).

⁹ Migration Policy Centre [Electronic resource]. URL: <http://www.migrationpolicycentre.eu/about/> (access date: 24.06.2015).

¹⁰ About Us [Electronic resource] // International Centre for Migration Policy Development, 2014. URL: <http://www.icmpd.org/ABOUT-US.1513.0.html> (access date: 24.06.2015).

¹¹ Pew Research Center [Electronic resource]. URL: <http://www.pewresearch.org/about/> (access date: 24.06.2015).

¹² Sales R. Understanding Immigration and Refugee Policy. UK, The Policy Press, University of Bristol, 2007.

¹³ Castles S. and Miller M.J. The age of migration. 4th ed. Palgrave Macmillan: UK, 2009.

¹⁴ Lavenex S. Concentric circles of flexible 'European' integration: A typology of EU external governance relations // Comparative European Politics, 2011, № 9. P.372-393.

политики Европейского Союза, которое наиболее наглядно отражает сближение миграционной и внешней политики ЕС. Это феномен стал рассматриваться в начале 2000-х и обозначать сотрудничество Европейского Союза с третьими странами в вопросах регулирования миграции.

Кристина Босвелл, например, рассматривает политические и институциональные предпосылки появления «внешнего измерения» иммиграционной политики ЕС. В своей статье «Внешнее измерение миграционной политики и политики предоставления убежища ЕС» она подразделяет его на два направления: реактивный подход, представляющий собой экстернализацию миграционного контроля, а именно укрепление границ соседних государств и перенос на них бремени отсева нежелательных мигрантов; и превентивный подход, предполагающий устранение причин миграции – бедности, безработицы, нестабильности в странах исхода мигрантов. По мнению исследовательницы, в силу институциональных особенностей ЕС и ожиданий электората реактивный подход превалирует во «внешнем измерении» иммиграционной политики ЕС¹⁵. Кроме того, К. Босвелл исследовала институциональную эволюцию «внешнего измерения» иммиграционной политики ЕС и смогла доказать, что различные генеральные директораты – подразделения Европейской Комиссии, отвечающие за сферы внутренних дел (к которым относится и иммиграционная политика), иностранных дел и политику развития, не желают рационально координировать свою политику для достижения задач иммиграционной политики ЕС, что препятствует реализации по-настоящему комплексного подхода к управлению миграцией¹⁶.

Анализ институциональных характеристик «внешнего измерения» иммиграционной политики ЕС характерен и для работ профессора Женевского университета Сандры Лавенекс. Она рассмотрела историю перехода миграционного регулирования от национального уровня к межгосударственному и затем наднациональному, и наконец, его экстернализацию как желание соответствующих институтов получить больше компетенций в ходе процесса европейской интеграции¹⁷. В соавторстве с Эмек Учарер она также изучала воздействие европейской интеграции в сфере иммиграционного регулирования на соседние с ЕС страны, приходя к выводу, что на отношения ЕС с соседями влияют как его многочисленные задачи в сфере внешней и иммиграционной политики, так и множественность акторов, участвующих в них (общеевропейские институты, государства-члены, международные организации)¹⁸.

¹⁵ Boswell Ch. The 'external dimension' of EU immigration and asylum policy // *International Affairs*, 2003, Vol.79, №3. P. 619-638.

¹⁶ Boswell Ch. Evasion, Reinterpretation and Decoupling: European Commission Responses to the 'External Dimension' of Immigration and Asylum // *West European Politics*, 2008, Vol.31, №3. P. 491-512.

¹⁷ Lavenex S. Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control // *West European Politics*, 2006, Vol. 29, № 2. P. 329-350.

¹⁸ Lavenex S. and Uçarer E.M. The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies // *Cooperation and Conflict*, 2004, Vol.39, №4.

Отдельные работы посвящаются развитию конкретных географических направлений «внешнего измерения» иммиграционной политики, например, в статье М. Секкорулли¹⁹ рассматривается восточное направление политики. В статье П. Девисшер²⁰ дан анализ сотрудничества ЕС со странами Африки, Карибского бассейна и Тихого океана и сделан вывод о том, что несмотря на формальное утверждение комплексного подхода в отношении указанных регионов, на самом деле преобладает акцент на вопросах обеспечения безопасности ЕС, причем Евросоюз требует от своих партнеров намного больше, чем готов дать со своей стороны. Кроме того, автор высказывает сомнение в эффективности координации политики развития, миграционной и торговой политики Европейского Союза.

Истории взаимоотношений ЕС и стран Африки, Карибского бассейна и Тихого океана посвящена и совместная статья Никки Слокум-Брэдли и Эндрю Брэдли, которые приходят к выводу, что политика ЕС по отношению к данным регионам преследует в первую очередь интересы ЕС, а не задачи помощи развитию партнеров, что явно противоречит используемой Евросоюзом риторике²¹.

Большой интерес в этой связи вызывает Средиземноморский регион, связям которого с ЕС посвящен ряд книг, например, изданный Датским институтом международных исследований сборник под названием «Транзитная миграция в Средиземноморье». В данный сборник включены работы по взаимовлиянию миграции и развития в Средиземноморском регионе, нелегальной и вынужденной миграции в регионе, европейскому общественному мнению по миграции и развитию региона Средиземноморья, последним миграционным тенденциям в регионе²².

Для исследования средиземноморского направления иммиграционной политики ЕС представляется ценным дополнением глава под названием «Иммиграция и Евро-Средиземноморское Партнерство», написанная Б. Кхадер для книги «Евро-Средиземноморское Партнерство: оценивая первое десятилетие». Признавая, что современная миграционная политика ЕС по отношению к этому региону все-таки определяется ужесточением

¹⁹ Ceccorulli M. Security and migration: the development of the Eastern dimension // *European Security*, 2010, Vol. 19, №3.

²⁰ Devisscher P. Legal Migration in the Relationship between the European Union and the ACP Countries: The Absence of a True Global Approach Continues [Electronic resource] // *European Journal of Migration and Law*, 2011, №13. URL: <https://biblio.ugent.be/input/download?func=downloadFile&recordId=1108637&fileId=1206124> (access date: 27.10.2014).

²¹ Slocum-Bradley N. and Bradley A. Is the EU's Governance 'Good'? An assessment of EU governance in its partnership with ACP states [Electronic resource] // *IES Working Paper*, 2010, №1. URL: http://www.ies.be/files/IES%20Working%20paper%201_2010%20Slocum-Bradley.pdf (access date: 19.10.2014).

²² Sorensen N.N. Mediterranean Transit Migration and Development: Experience and Policy Options// *DIIS*, 2006. URL: <http://subweb.diis.dk/sw24384.asp> (access date: 01.06.2014).

пограничного контроля, автор приходит к выводу, что Евросоюзу необходимо бороться не с мигрантами, а с причинами их миграции²³.

Определенный вклад в данное исследование внесла статья Р. Запата-Барреро «Внешнее измерение миграционной политики в Средиземноморье: предпосылки для нормативной дискуссии», в которой представлены не только теоретические изыскания по вопросу экстернализации миграционной политики ЕС, но и дана оценка сотрудничества ЕС со Средиземноморским регионом как полигона для испытания этого подхода в миграционной политике²⁴.

Значительная часть работ, посвященных миграции, исследует ее во взаимосвязи как с развитием, так и с обеспечением безопасности. К последним, например, относятся статьи Дианы Бабаян, Джеммы Пиньол-Жимене и Катлин Ньюланд. В Магистерской диссертации Дианы Бабаян представлен анализ Партнерств по мобильности как механизмов, предназначенных для сбалансированного сочетания превентивных и реактивных методов. Однако автор делает вывод, что в итоге в своем стремлении использовать в данных механизмах позитивное взаимовлияние миграции и развития Евросоюз не преуспел и акцент на проблеме безопасности и рестриктивной миграционной политике возобладал²⁵.

Статья Джеммы Пиньол-Жимене фокусируется на секьюритизации миграции после событий 2001 г., которая привела к преобладанию рестриктивной миграционной политики, которую автор рекомендует сменить на политику более активного сотрудничества ЕС с третьими странами, поскольку традиционное понимание безопасности и методов ее обеспечения устарело²⁶.

В своем исследовании Катлин Ньюланд пытается трактовать миграцию как инструмент развития и снижения уровня бедности в третьих странах. Она анализирует миграцию в основном с точки зрения выгод и издержек стран происхождения мигрантов. В результате она приходит к выводу, что необходимо создавать стимулы для использования мигрантами своих заработков в целях развития стран их происхождения, для чего в свою очередь необходимо сотрудничество государств не только в региональном масштабе, что стало довольно

²³ Khader B. Chapter 6. Immigration and the Euro-Mediterranean Partnership [Electronic resource]/Amirah Fernandez H. and Youngs R.(eds.) The Euro-Mediterranean Partnership: assessing the first decade. Madrid, 2005. P. 83-93. URL: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=32567> (access date: 14.09.2014).

²⁴ Zapata-Barrero R. The External Dimension of Migration Policy in the Mediterranean Region: Premises for Normative Debate [Electronic resource]/Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2013, №2. P.1-36. URL: <http://revista.ieee.es/index.php/ieee/article/view/91/81> (access date: 18.10.2014).

²⁵ Babayan D. Balancing Security and Development in Migration Policy – EU Mobility Partnerships. Natolin Best Master Thesis//Department of European Interdisciplinary Studies, College of Europe, 2010, 78 p.

²⁶ Pinyol-Jiménez G. The Migration-Security Nexus in short: Instruments and Actions in the European Union [Electronic resource] // Amsterdam Law Forum, 2012, Vol.4, №1. P. 36-57. URL: <http://amsterdamlawforum.org/article/viewFile/255/442> (access date: 24.10.2014).

распространенным явлением. Автор подчеркивает, что настало время для глобального сотрудничества в сфере миграции, в рамках которого бы принимались обязательные для всех государств решения и заключались международные соглашения²⁷.

Попытки разобраться в понятии «развитие» в самом широком смысле слова предпринимаются давно, что гораздо в меньшей степени касается исследования политики помощи развитию. Следует отметить, что, несмотря на наличие ряда работ западных авторов по внешней политике ЕС, политике развития Евросоюза в академических кругах пока уделяется гораздо меньшее внимание, часто она рассматривается в совокупности с Общей внешней политикой и политикой безопасности. Например, в книге К. Фрейзера не только представлены история и институциональные основы Общеввропейской внешней политики, но и рассматриваются ее отдельные направления по географическим регионам. Политике развития, как и политике добрососедства в этом случае отведены отдельные главы, где они рассматриваются с точки зрения достижения ЕС своих геополитических задач²⁸. В книге «Глобальная роль Европы: внешняя политика ЕС» также отдельная глава посвящена истории политики развития ЕС. В ней авторы – Жан Орби и Хелен Верлойс – рассматривают эволюцию данного направления политики ЕС и критически его оценивают, а также дают прогнозы относительно дальнейшего направления его развития. Выводы, к которым они приходят, свидетельствуют о том, что, несмотря на значительные финансовые ресурсы, выделяемые для осуществления политики развития, они не всегда эффективно используются. Кроме того, в рамках политики развития ЕС склонен помогать далеко не беднейшим странам, а среднеразвитым. Поскольку на современном этапе ЕС проводит как собственную политику развития, так и координирует политику государств-членов в этой области, то такое положение создает определенные трудности в достижении желаемых результатов. Текущая политика развития ЕС делает возможным изменение роли ЕС: если раньше ЕС переносил на себя установленные международные нормы в области содействия развитию, то постепенно он переходит к нормотворчеству в данной сфере²⁹.

Специализированные работы по изучению политики развития ЕС встречаются довольно редко, однако в 2012 г. в свет вышла книга М. Холланда и М. Дойджа «Политика развития Европейского Союза». Она представляет собой обзор исторического и институционального развития этого направления политики ЕС, а также анализ реформирования политики развития

²⁷ Newland K. Migration as a Factor in Development and Poverty Reduction [Electronic resource] // Migration Information Source – the online journal of the migration Policy Institute, 2003. URL: <http://www.migrationpolicy.org/article/migration-factor-development-and-poverty-reduction> (access date: 18.09.2014).

²⁸ Fraser, C. An Introduction to European Foreign Policy, 2nd ed. Routledge: London, 2012, 293 p. The Foreign Policy of the European Union: assessing Europe's Role in the World, 2nd ed. Bindi F. and Angelescu I. (eds.) Brookings Institution Press: Washington, D.C., 2012, 366 p.

²⁹ Orbie J. and Verluys H. The European Union's International Development Policy: Leading and Benevolent? / J. Orbie (ed.) Europe's Global Role: External Policies of the European Union. UK, 2008. P. 67-90.

на современном этапе. Авторы приходят к выводу, что пока политика развития занимает подчиненное положение по отношению к ОВПБ, поэтому получает меньше ресурсов на свою реализацию и вынуждена подстраиваться под внешнеполитические цели Евросоюза³⁰.

Отчасти политике развития Европейского Союза, а именно истории его взаимоотношений с государствами Африканского континента посвящен сборник «ЕС и Африка» под редакцией А. Адебайо и К. Уайтмэн. Эта книга является попыткой всестороннего исследования отношений Европы и Африки на протяжении последних десятилетий, включая политическое, экономическое, торговое измерение этих отношений, отношения отдельных стран-членов ЕС с их бывшими колониями, а также сотрудничество по вопросам безопасности и миграции. И хотя долгое время Европейский Союз не проводил какой-либо цельной политики по отношению к странам Африки, отчасти перекладывая осуществление данного направления своей деятельности на наиболее заинтересованные страны-члены, а именно Великобританию и Францию, с принятием Общей стратегии в отношении Африки можно ожидать определенной последовательности в его дальнейших отношениях с государствами Африканского континента, что, конечно, во многом зависит от их важности в его внешнеполитических интересах и экономической ситуации³¹.

Проблема же взаимосвязи миграции и развития недостаточно изучена. Несмотря на обращение к этой проблеме еще в 1970-х гг.³², ученые до сих пор спорят о том, может ли помощь развитию однозначно понизить или же повысить уровень эмиграции из конкретной страны, поскольку именно этот тезис важен в выработке последовательной политики многих государств и международных организаций. К взаимосвязи миграции и развития на глобальном уровне обращаются в своих исследованиях, прежде всего, эксперты Международной организации труда и Всемирного банка³³. В 1990-е гг. возник устойчивый интерес к данному вопросу, который поддерживается и в настоящее время. Большое количество работ по миграции и отчасти ее взаимосвязи с развитием принадлежит П. Л. Мартину (основная часть работ – в соавторстве)³⁴ и С. Кастлесу³⁵. В последние годы отмечается интерес к данной теме:

³⁰ Holland M. and Doidge M. Development policy of the European Union. Palgrave Macmillan: UK, 2012, 277 p.

³¹ The EU and Africa: from Eurafrique to Afro-Europa / Adebajo A. and Whiteman K. (eds.), UK: C.Hurst & Co. Ltd., 2012, 531 p.

³² Zelinsky W. The hypothesis of the mobility transition // *Geographical Review*, 1971, Vol.61, № 2. P. 219-249.

³³ Официальный сайт Всемирного банка [Электронный ресурс]. URL: <http://www.worldbank.org/> (дата обращения: 08.02.2015).

³⁴ Martin P.L. Trade and Migration: NAFTA and Agriculture. Institute for International Economics, Washington, D.C., 1993. Martin P.L. et al. Managing Labor Migration in the Twenty-First Century. New Haven: Yale University Press, 2006. Martin P.L. and Widgren J. International migration: a global challenge // *Population Bulletin*, Vol.51, № 1, P.2-48.

³⁵ Castles S. The Factors That Make and Unmake Migration Policies // *International Migration Review*, Vol.38, №3, 2004, P.852-884. Castles S. Development and Migration – Migration and Development. What comes first? Global Perspective and African Experience // *Theoria*, 2009, P. 1-31. Castles S. The Forces Driving Global Migration // *Journal of Intercultural Studies*, Vol. 34, № 2, P.122-140.

вышли в печать статьи, принадлежащие Х. де Хаасу,³⁶ У. Гойсу,³⁷ С. Тернеру,³⁸ М. Воглер и Р. Ротт³⁹. Все авторы сходятся во мнении, что определенное влияние развития на миграцию и наоборот существует, но на то, в какую сторону качнется этот маятник: в сторону увеличения эмиграции или снижения – влияют конкретные условия в определенном государстве или же регионе.

Среди работ, рассматривающих взаимосвязь между миграцией и развитием, можно выделить статью Рональда Скелдона, где приведены существующие теоретические установки относительно этого феномена. Автор приходит к выводу, что исследования в данной области переместились из анализа отсутствия развития как причины эмиграции к рассмотрению миграции как инструмента развития. Однако сам автор предостерегает против такого упрощенного взгляда на оба явления, поскольку исторически взаимосвязи между ними оказались намного сложнее. Чтобы государства и сами мигранты могли выиграть от миграции, необходимо учреждать разнообразные, в том числе и международные, институты, содействующие благотворному взаимовлиянию миграции и развития⁴⁰.

В том же ключе другой автор – Н. Реслоу, проводит анализ текущей политики ЕС. В заключении она приходит к выводу, что реальная координация иммиграционной политики и политики развития Евросоюза проблематична ввиду наличия четырех противоречий между устремлениями ЕС: 1) желанием обеспечить интеграцию иммигрантов в европейское общество и обещанием содействовать связям диаспор со странами их происхождения, что подразумевает сохранение ими своей идентичности; 2) рестриктивной иммиграционной политикой и признанием роли циркулярной миграции в развитии стран происхождения мигрантов; 3) намерениями привлекать высококвалифицированные кадры из числа иммигрантов в европейскую экономику и заверениями о попытках препятствовать «утечке умов» из развивающихся стран; и, наконец, 4) возможностями способствовать развитию стран Третьего

³⁶ de Haas H. Turning the Tide? Why Development Will Not Stop Migration // *Development and Change*, Vol. 38, № 5, 2007, p. 819-841.

³⁷ Gois W. Opinion Piece: exploring migration and development linkages and reclaiming what is human and right in the discourse // *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 28, № 4, 2010, p. 201-213.

³⁸ Turner S. et al. European Attitudes and Policies towards the Migration/Development Issue [Electronic resource]/DIIS//Mediterranean Transit Migration. – Copenhagen, 2006. URL: <http://subweb.diis.dk/sw24384.asp> (access date: 01.06.2014).

³⁹ Vogler M. and Rotte R. The effects of development on migration: Theoretical issues and new empirical evidence [Electronic resource] // *Journal of Population Economics*, 2000, № 13. P. 485-508. URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=169071 (access date: 19.10.2014).

⁴⁰ Skeldon R. International Migration as a Tool in Development Policy: A Passing Phase? // *Population and Development Review*, 2008, Vol. 34, № 1. P. 1-18.

мира путем расширения иммиграции в ЕС и принятой в Европе риторикой о миграции как об угрозе европейскому обществу⁴¹.

Наконец, упоминания заслуживает статья Сандры Лавенекс и Рахель Кунц о связи миграции и развития во внешней политике ЕС. В их совместной работе заявлено, что именно внешнее воздействие, в частности, расширение глобальной дискуссии о взаимосвязи миграции и развития и события в испанских анклавах на побережье Африки - Сеуте и Меллиле, заставило ЕС переосмыслить свою рестриктивную иммиграционную политику в сторону более сбалансированного подхода, принимающего во внимание причины миграции. Однако существующая институциональная структура и накатанная колея в осуществлении реактивной иммиграционной политики препятствуют успешному развитию этого начинания и приводят в итоге к преследованию Евросоюзом своих интересов в ущерб стремлениям его партнеров из числа третьих стран, а также к использованию политики развития для достижения прежде всего целей иммиграционной политики⁴².

Особую трудность представляет собой поиск работ, анализирующих роль региональных консультативных процессов и международных форумов в управлении миграцией. Их описанием и отчасти изучением занимаются в основном эксперты Международной организации по миграции. Поскольку эти процессы и форумы возникли относительно недавно, результаты их деятельности пока трудно оценить, поэтому большинство авторов ограничиваются описательными статьями, и лишь единичные работы посвящены их анализу. К последним, в частности, относятся совместное исследование К.Туйе и Ф.Шанна и статья Р. Кунц. Первая работа посвящена эволюции региональных консультативных процессов в сфере миграции, анализирует их с целью выявления их основных характеристик и функций, главными из которых авторы признают распространение общих установок в отношении управления миграцией и впоследствии – гармонизацию миграционной политики всех участников региональных консультативных процессов⁴³. Согласно статье Р. Кунц «Управление международной миграцией через Партнерства», долгосрочные партнерства в сфере миграции не просто стали форматом сотрудничества стран происхождения, транзита и назначения мигрантов, но и обязали своих участников управлять миграцией в их общих интересах⁴⁴.

⁴¹ Reslow N. Migration and Development? An Assessment of Recent EU Policy Initiatives [Electronic resource] // Journal of Contemporary European Research, 2010, Vol.6, №1. P.3-21. URL: <http://www.jcer.net/ojs/index.php/jcer/article/view/197/189> (access date: 26.03.2014).

⁴² Lavenex S. and Kunz R. The Migration-Development Nexus in EU External Relations [Electronic resource] // Journal of European Integration, 2008, Vol.30, №3. P.452-454. URL: <https://ru.scribd.com/doc/81700719/Lavenex-Kunz-The-Migration-Development-Nexus-in-EU-External-Relations> (access date: 25.10.2014).

⁴³ Thouez C. and Channac F. Shaping International Migration Policy: The Role of Regional Consultative Processes // West European Politics, 2006, Vol. 29, №2, 2006. P. 370-387.

⁴⁴ Kunz R. Governing International Migration through Partnership [Electronic resource] // Third World Quarterly, 2013, Vol.34, №7. P. 1227-1246. URL: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01436597.2013.825089?journalCode=ctwq20> (access date: 15.11.2014).

Наконец, в деле изучения региональных консультативных процессов и межрегиональных форумов и их роли в построении глобального режима управления миграцией выделяется исследование Чарльза Харнса, подготовленное в рамках его работы для Международной организации по миграции. В нем не только представлена эволюция абсолютного большинства существующих региональных консультативных процессов в сфере миграции, но и даны обобщающие выводы об их природе и перспективах. В частности, автор заключает, что фокус большинства существующих сегодня региональных консультативных процессов и межрегиональных форумов направлен на обеспечение положительного взаимовлияния миграции и развития. Кроме того, большей жизнеспособностью обладают процессы и форумы, связанные с региональными экономическими объединениями. Несмотря на то, что существование значительного количества таких механизмов не привело к подписанию всеобъемлющего соглашения в сфере управления миграцией, что и не было их задачей, они продолжают работать в направлении координации миграционной политики и сближения взглядов на управление миграцией большого количества государств⁴⁵.

Последние два десятилетия характеризуются общим повышением интереса российских исследователей к миграции. С конца 1990-х гг. отдельные авторы стали рассматривать миграцию на постсоветском пространстве (А.Г. Вишневский, Ж.А. Зайончковская, Л.Л. Рыбаковский) и в молодой Российской Федерации (Е.С. Красинец, В.М. Моисеенко, Т.М. Регент), положение русской диаспоры за рубежом (Н.М. Лебедева), проблемы вынужденной миграции (Г.С. Витковская), международные миграционные процессы (В.А. Ионцев)⁴⁶.

В 2000-х гг. в России стали выпускаться специализированные журналы по миграции, например, «Миграция XXI век» (с 2010 г.) или «Миграционное право» (с 2006 г.). Отдельные статьи по данной тематике можно найти также в журналах «Демоскоп Weekly»,⁴⁷ «Мировая экономика и международные отношения»⁴⁸ и «Международные процессы»⁴⁹. В 2013 г. при Российской академии народного хозяйства и государственной службы при президенте РФ был создан Центр исследований миграции и этничности, в основном специализирующийся на

⁴⁵ Harnes Ch. Regional Inter-State Consultation Mechanisms on Migration: Approaches, Recent Activities and Implications for Global Governance of Migration [Electronic resource] // IOM, 2013. URL: http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/2013-Global-RCP-Background-Study_MRS45.pdf (access date: 15.01.2015).

⁴⁶ Юдина Т.Н. Социология миграции. М., 2004. 399 с.

⁴⁷ Демоскоп Weekly [Электронный ресурс] // Институт демографии НИУ ВШЭ, 2015. URL: <http://demoscope.ru/weekly/2015/0645/index.php> (дата обращения: 18.06.2015).

⁴⁸ Ежемесячный журнал «Мировая экономика и международные отношения» [Электронный ресурс] // ИМЭМО РАН, 2015. URL: http://www.imemo.ru/jour/meimo/index.php?page_id=687&id=95 (дата обращения: 02.06.2015).

⁴⁹ Журнал теории международных отношений и мировой политики «Международные процессы» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.intertrends.ru/index.htm>

вопросах иммиграции и интеграции мигрантов в России⁵⁰. На базе Иркутского государственного университета сформировалась исследовательская сеть по изучению миграции и диаспор, объединяющая ученых из разных дисциплин и регионов⁵¹.

Гораздо активнее в российской научной среде изучаются вопросы европейской политики и интеграции. В России существует Центр европейских исследований Института мировой экономики и международных отношений РАН, а также ряд информационных центров Европейского Союза в таких городах, как Москва, Санкт-Петербург, Екатеринбург, Саратов, Казань, Ростов-на-Дону, Йошкар-Ола, Петрозаводск, Калининград, Томск, которые призваны распространять информацию о Евросоюзе и предоставлять исследователям-европеистам документальную базу для работы⁵². В число ученых, занимающихся наиболее развитым в России направлением исследований – историей европейской интеграции, входят Ю.А. Борко, Ю.А. Матвеевский, М.В. Каргалова (Москва), Т.А. Бяликова, С.Н. Мирошников, В.П. Зиновьев (Томск), Е.А. Щепкин, А.В. Акульшина (Воронеж). Кроме того, нужно отметить создание фундаментального учебника под редакцией О.В. Буториной, в котором некоторые главы посвящены отдельным направлениям деятельности ЕС (например, ОВПБ или сотрудничеству в сфере внутренних дел и правосудия) и отношениям ЕС с конкретными регионами мира (АКТ, Латинской Америки и другими), а также с Россией⁵³.

Примером интереса российских ученых к отдельным направлениям внешней политики Евросоюза может служить и книга российской исследовательницы О.Е. Трофимовой об эволюции средиземноморской политики ЕС. В ней представлены история данного направления внешней политики ЕС и основные существующие механизмы сотрудничества между ЕС и Средиземноморьем, проанализировано влияние интеграционных процессов на его формирование, а также дана оценка последствий последних событий в ряде арабских государств для евро-средиземноморских отношений⁵⁴.

Политика развития Европейского Союза пока привлекает гораздо меньшее внимание российских исследователей. Однако данному направлению деятельности Евросоюза в значительной мере посвящено проведенное Н.Ю. Кавешниковым исследование отношений ЕС со странами Африки, Карибского моря и Тихоокеанского бассейна, результатом которого стало написание соответствующей главы для учебника «Европейская интеграция» под редакцией

⁵⁰ Центр исследований миграции и этничности [Электронный ресурс] // Российская академия народного хозяйства и государственной службы при президенте РФ. URL: http://www.ranepa.ru/component/k2/item/4214-center_mer.html (дата обращения: 12.06.2015).

⁵¹ Иркутский МИОН [Электронный ресурс]. URL: <http://mion.isu.ru/ru/mdrn/index.html> (дата обращения: 03.02.2015).

⁵² Центр документации ЕС Института Европы РАН [Электронный ресурс]. URL: <http://www.edc-aes.ru/> (дата обращения: 03.05.2015).

⁵³ Европейская интеграция / О.Буторина, М.:МГИМО, Институт Европы РАН, 2011, 720 с.

⁵⁴ Трофимова О.Е. Эволюция Средиземноморской политики Евросоюза: путь от сотрудничества к интеграции. ИМЭМО РАН, 2011, 122 с.

О. Буториной⁵⁵. Кроме того, в рамках осуществления проекта ЕС Темпус/Гасис «Сибирская сеть центров по изучению европейского Союза» в Томском государственном университете был издан сборник материалов к учебным курсам по европейской интеграции, значительная часть которого посвящена политике развития⁵⁶. В том же университете был разработан спецкурс «Политика развития ЕС», преподаваемый Е.В. Хахалкиной, изучающей политику развития ЕС во взаимосвязи с внешней и миграционной политикой Великобритании⁵⁷.

Тем не менее, миграционной политикой Европейского Союза сегодня занимается довольно ограниченный круг исследователей. Прежде всего, это сотрудники Института Европы Российской академии наук⁵⁸ и Центра научно-информационных исследований глобальных и региональных проблем Института научной информации по общественным наукам (ИНИОН) Российской академии наук⁵⁹. Усилиями последней организации издается, в частности, научный журнал «Актуальные проблемы Европы», выпуски которого довольно часто посвящаются миграционной политике ЕС⁶⁰. Большинство статей посвящаются описанию миграционной ситуации и дискуссиям по проблемам иммиграции в отдельных странах Европы, реже – в единой Европе.

Среди работ российских исследователей по миграционной политике ЕС стоит отметить статьи О.Ю. Потемкиной, характеризующиеся некоторым вниманием к «внешнему измерению» иммиграционной политики Евросоюза⁶¹. Внешнеполитическому измерению иммиграционной политики ЕС в 1992 – 2007 гг. посвящена диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук О.В. Корнеева, выполненная на кафедре мировой политики Томского государственного университета. Автор сфокусировался в своей работе на раскрытии факторов и особенностей эволюции внешнеполитического измерения иммиграционной политики ЕС и, в частности, на установлении его роли в отношениях России и ЕС в сфере миграции. В данной диссертации были обозначены ключевые проблемы ЕС в сфере регулирования миграции; определены основные характеристики процесса формирования общеевропейской иммиграционной политики; выявлены определенные теоретические взаимосвязи между

⁵⁵ Кавешников Н.Ю. Отношения ЕС со странами Африки, Карибского моря и Тихоокеанского бассейна // О.Буторина, Европейская интеграция, М., 2011. С. 455-467.

⁵⁶ Европейский Союз во внешнеполитических связях: Сборник материалов к учебным курсам по европейской интеграции / Л.В. Дериглазова, Томск: Изд-во Том. ун-та, 2006, 152 с.

⁵⁷ Хахалкина Е.В. Деколонизация в контексте политики развития ЕС и миграционного законодательства Великобритании [Электронный ресурс] // Вестник Томского государственного университета, 2014, № 382. URL: http://journals.tsu.ru/vestnik/&journal_page=archive&id=1049&article_id=10769 (дата обращения: 07.10.2015).

⁵⁸ Институт Европы РАН [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ieras.ru/> (дата обращения: 03.05.2015).

⁵⁹ Институт научной информации по общественным наукам [Электронный ресурс]. URL: http://www.inion.ru/index.php?page_id=139 (дата обращения: 18.06.2015).

⁶⁰ Архив номеров журнала «Актуальные проблемы Европы» [Электронный ресурс]. URL: http://www.inion.ru/index.php?page_id=350 (дата обращения: 16.06.2015).

⁶¹ Потемкина О. Иммиграционная политика ЕС: от Амстердама до Лиссабона // Мировая экономика и международные отношения, 2010, № 4. С. 42-51.

миграционным регулированием и внешней политикой ЕС; исследованы особенности, механизмы и формы развития внешнеполитического измерения иммиграционной политики ЕС; и дана оценка иммиграционной политики ЕС в отношении России⁶².

Большой интерес в свете данного исследования представляет статья И.П. Цапенко «От иммиграционного контроля к управлению миграционными процессами», опубликованная в 2001 г. Автор рассматривает историю миграционной политики развитых стран как движение в сторону комплексного видения миграции и координации различных направлений политики государств в целях успешного управления миграцией. Кроме того, в статье рассматриваются такие долгосрочные меры по регулированию миграции, как либерализация внешней торговли, иностранные инвестиции и внешняя помощь развивающимся странам и странам с переходной экономикой. Выводы автора заключаются в том, что подобные превентивные меры по регулированию миграции принесут желаемый результат только в долгосрочной перспективе⁶³.

Основная же масса российских исследователей, так или иначе касающихся иммиграционной политики ЕС, указывает на проблемы, которые испытывают страны Европы и Евросоюз в целом, а также недостатки иммиграционной политики ЕС. Данное же исследование направлено на ликвидацию пробела в российских исследованиях относительно возможностей управления миграцией с использованием внешнеполитических инструментов. В последнее время, в связи с обострением ситуации с беженцами в Европе, журналисты начинают подмечать взаимосвязь иммиграционного кризиса в ЕС и его непоследовательной внешней политики. Данное же исследование позволяет заглянуть вглубь проблемы, опираясь на историю европейской иммиграционной и внешней политики, и дает возможность как уяснить причины текущего иммиграционного кризиса ЕС, так и обозначить существующие возможности снижения напряженности по вопросу управления иммиграцией в Евросоюз.

Новизна данного исследования состоит в том, что впервые в отечественной науке будут выделены основные особенности формирования внешнеполитических инструментов регулирования иммиграции в Европейский Союз в 1992 – 2014 гг. Таким образом, внешняя политика ЕС будет впервые в российской историографии проанализирована с точки зрения достижения задач его иммиграционной политики. Сложность исследования регулирования иммиграции с помощью внешнеполитических инструментов заключается в том, что, во-первых, такие меры имеют второстепенное значение, поэтому они могут официально не быть заявлены в рамках иммиграционной политики, а в рамках других направлений политики им может не приписываться прямого воздействия на миграционные потоки; во-вторых, их результаты будут

⁶² Корнеев О.В. Формирование внешнеполитического измерения иммиграционной политики Европейского Союза (1992 – 2007 гг.): дис. канд. ист. наук / О.В. Корнеев. Томск, 2009. 251 с.

⁶³ Цапенко И.П. От иммиграционного контроля к управлению миграционными процессами // Мировая экономика и международные отношения, 2001, № 10. С.23-33.

заметны лишь в долгосрочной перспективе. Кроме того, в рамках данного исследования будут систематизированы данные относительно отношений ЕС с различными странами и регионами мира в сфере управления миграцией, а также будет определена специфика международного сотрудничества по управлению миграцией в рамках региональных консультативных процессов и межрегиональных форумов. В дополнение к этому, благодаря работе над данным исследованием, в научный оборот будут введены многие материалы из документооборота региональных консультативных процессов и межрегиональных форумов, ранее не подвергавшиеся глубокому анализу со стороны отечественных исследователей.

Объектом данного исследования стала политика Европейского Союза по регулированию миграции, **предметом** исследования служат внешнеполитические инструменты управления миграцией, под которыми понимается в первую очередь политика развития Евросоюза и его участие в региональных консультативных процессах и межрегиональных форумах по управлению миграцией.

Целями исследования стали выявление отличительных черт формирования и оценка роли внешнеполитических инструментов в регулировании иммиграции в ЕС в 1992 – 2014 гг. Соответственно, были поставлены следующие **задачи**:

- 1) охарактеризовать основные форматы реализации задач иммиграционной политики ЕС косвенными методами в 1992 – 2014 гг.;
- 2) проследить эволюцию использования внешнеполитических инструментов в регулировании иммиграции в ЕС;
- 3) провести анализ законодательства ЕС, касающегося координации иммиграционной политики и помощи развитию третьих стран;
- 4) определить видение Евросоюзом взаимосвязи между миграцией и развитием стран происхождения мигрантов;
- 5) оценить реализацию политики развития и участие ЕС в региональных консультативных процессах и межрегиональных форумах по миграции с точки зрения регулирования иммиграции в Евросоюз.

Хронологические рамки исследования охватывают период с 1992 по 2014 гг., поскольку, в 1992 г. на Европейском Совете в г. Эдинбург впервые была высказана идея о необходимости координации задач внешней политики, политики развития и миграционной политики и, соответственно, о сотрудничестве ЕС со странами происхождения и транзита мигрантов с целью управления миграцией. В то же время проблема управления миграцией внешнеполитическими средствами остается сейчас актуальной в связи с миграционным кризисом в ЕС. Однако для полного понимания причин использования внешнеполитических инструментов в управлении иммиграцией в ЕС представлена также предыстория косвенного

регулирования миграции, в частности, история политики развития Европейского Союза, и приведены примеры первых региональных консультативных процессов и международных форумов, ставших прототипом современных инициатив ЕС в сфере международного сотрудничества в управлении миграцией.

В методологическую основу данного исследования положены принцип историзма, предполагающий рассмотрение предмета исследования в развитии, и принцип объективности. Общенаучные методы, использованные в данном исследовании, включают анализ и синтез. Среди задействованных специально-исторических методов можно отметить историко-описательный, сравнительно-исторический и историко-генетический методы. Историко-описательный метод позволил обрисовать особенности внешнеполитических инструментов регулирования иммиграции в Евросоюз. Сравнительно-исторический метод помог сопоставить инструменты «внешнего измерения» иммиграционной политики, используемые в отношении отдельных регионов мира в разные периоды времени, выявить сходство и различия, определить закономерности использования косвенных методов управления миграцией, характерных для ЕС. Историко-генетический метод в данном исследовании необходим для того, чтобы проследить происхождение и этапы развития «внешнего измерения» иммиграционной политики ЕС. В данном исследовании использованы также методы других гуманитарных наук – социологии, демографии, политологии, географии и т.п.

Данное исследование строится на нескольких теоретических подходах, включая теорию миграционных систем, появившуюся на стыке географии и науки о международных отношениях, т.е. носящую междисциплинарный характер. Миграционная система включает две или более страны, обменивающиеся мигрантами, а также может охватывать один или более регионов. Теория миграционных систем основывается на тезисе о том, что миграции между регионами и странами во многом являются результатом исторических связей между регионами происхождения и назначения мигрантов. В этой связи важно упомянуть, что миграция из стран Третьего мира в Европу идет преимущественно из бывших колоний в их бывшие метрополии, например, из Алжира во Францию, из Суринама в Нидерланды, из Пакистана и Бангладеш в Великобританию. Также данная теория учитывает влияние на миграцию как деятельности государств и международных организаций, так и неформальных социальных связей между мигрантами и их родственниками и знакомыми, оставшимися на родине⁶⁴.

Рассмотрение миграции как взаимодействия факторов притяжения и выталкивания характерно для неоклассической теории, на которую во многом опирается тезис о взаимосвязи миграции и развития. В теоретическую базу данного исследования также легла теория «новой экономики» трудовой миграции, которая в отличие от неоклассической теории делает акцент на

⁶⁴ Castles S. and Miller M.J. The age of migration. 4th ed. Palgrave Macmillan: UK, 2009. P.27-28.

множественности причин миграции⁶⁵. Она говорит о том, что миграционная политика, основанная исключительно на строгом пограничном контроле, не сможет преуспеть, поэтому правительствам следует управлять миграцией населения в том числе и путем содействия экономическому развитию стран исхода мигрантов⁶⁶.

На данное исследование оказал влияние и неолиберальный подход в науке о международных отношениях, который учитывает взаимосвязь политики и экономики, невоенные факторы в осуществлении политики и наличие негосударственных акторов в мировой политике. Отталкиваясь от этих положений, данное исследование анализирует экономическую помощь развитию стран и нормотворческую деятельность как инструменты осуществления внешней политики, принимает во внимание сотрудничество государств, международных организаций, частного бизнеса, гражданского общества и иных негосударственных акторов в управлении миграцией как норму мировой политики⁶⁷. Определенное значение для теоретического обоснования данного исследования имеет концепция транснациональных отношений, учитывающая широкий спектр акторов и видов их взаимодействия, что делает возможным анализ миграции как явления, обусловленного многими факторами и не оканчивающегося переездом в страну назначения, а продолжающегося во времени через связь мигрантов со странами происхождения.

Данная работа базируется на значительном количестве **источников**, которые условно можно разделить на четыре группы. Первая группа включает, прежде всего, официальные документы институтов ЕС и ряда международных организаций и международные договоры. К таким источникам относятся Сообщения Европейской Комиссии, заключения Европейских саммитов, программы, пресс-релизы и планы действий институтов ЕС, доклады различных международных организаций, например, Международной организации по миграции или Международного центра развития миграционной политики. Эти документы представлены чаще всего на официальных сайтах Европейского Союза и его институтов, официальном сайте права Европейского Союза, сайтах министерств иностранных дел ряда государств и международных организаций. Анализ этих документов позволил проследить эволюцию подходов к управлению миграцией как в ЕС, так и в глобальном масштабе.

Во вторую группу источников включены документы, принятые в рамках рассматриваемых региональных консультативных процессов и межрегиональных форумов по управлению миграцией. Они не имеют обязательного характера, однако иллюстрируют, как формировались

⁶⁵ King R. Theories and Typologies of Migration: an Overview and a Primer [Electronic resource] // Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations, 2013, Vol.3, №12. URL: <http://www.mah.se/upload/forskningscentrum/mim/wb/wb%203.12.pdf> (access date: 31.03.2015).

⁶⁶ Castles S. and Miller M.J. The age of migration. 4th ed. Palgrave Macmillan: UK, 2009. P.25.

⁶⁷ Лебедева М.М. Мировая политика: учебник для вузов. М.: Аспект Пресс, 2007. С.37-38.

позиции их участников по вопросам управления миграцией. Кроме того, они отражают сближение позиций ЕС и его партнеров, приводят рекомендации государствам-участникам касательно осуществления их миграционной политики и содержат оценку деятельности самих региональных консультативных процессов и межрегиональных форумов.

Третья группа источников охватывает статистические материалы. Миграционная статистика ряда европейских государств с 1980-х гг. представлена на официальном сайте Организации экономического сотрудничества и развития⁶⁸. Последние данные по миграционной ситуации в ЕС публикуются его Статистическим бюро в Люксембурге⁶⁹. Данные по международной миграции и развитию регулярно предоставляются в открытом доступе Всемирным банком⁷⁰.

Наконец, четвертую группу источников составляют материалы периодической печати. Использованная для написания данного исследования пресса включает интернет-издания таких журналов, как «Уолл-стрит джорнал»,⁷¹ «Глобальная политика: журнал по политике и международным делам»,⁷² «Амстердамский правовой форум»,⁷³ газеты «Гардиан».⁷⁴ Кроме того, в ходе исследования были проанализированы статьи из англоязычных журналов «Западноевропейская политика» (West European Politics), «Международные отношения» (International Affairs), «Европейская безопасность» (European Security), «Сотрудничество и конфликт» (Cooperation and Conflict).

Структура диссертации включает введение, две главы, заключение и список источников и литературы.

Основные научные положения, выносимые на защиту:

1. Использование Евросоюзом внешнеполитических инструментов управления миграцией, в частности, осуществление политики развития и участие в региональных консультативных процессах и межрегиональных форумах, привело к успешной координации различных направлений его деятельности и его политики с миграционной политикой третьих стран, а также к выполнению Европейским Союзом нормотворческой роли в деле налаживания связей между странами происхождения, транзита и назначения мигрантов.

⁶⁸ International Migration Database [Electronic resource] // Organization for economic cooperation and development, 2015. URL: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIG> (access date: 12.06.2015).

⁶⁹ Migration and migrant population statistics. Eurostat statistics explained [Electronic resource] // European Commission, 2014. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics (access date: 14.06.2015).

⁷⁰ Migration, Remittances, Diaspora and Development [Electronic resource] // The World Bank, 2015. URL: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/0,,contentMDK:21924020~pagePK:5105988~piPK:360975~theSitePK:214971,00.html> (access date: 20.06.2015).

⁷¹ The Wall Street Journal [Electronic resource]. URL: <http://www.wsj.com/europe> (access date: 22.06.2015).

⁷² Global Politics: Politics & International Affairs magazine [Electronic resource]. URL: <http://www.globalpolitics.cz/en> (access date: 12.01.2015).

⁷³ Amsterdam Law Forum [Electronic resource]. URL: <http://amsterdamlawforum.org/> (access date: 24.12.2014).

⁷⁴ The Guardian [Electronic resource]. URL: <http://www.theguardian.com/international> (access date: 18.06.2015).

2. С середины 1990-х гг. в связи со значительным ростом иммиграции в Европу, Европейский Союз развивает инструменты как прямого, так и косвенного регулирования иммиграции, при этом отдавая предпочтение рестриктивным мерам. В то же время постепенно увеличивается значение «внешнего измерения» иммиграционной политики.

3. Понимание политики развития в ЕС с 1990-х гг. усложнялось, что в результате привело к комплексному ее видению, включающему вопросы построения демократии, соблюдения прав человека, обеспечения эффективного государственного управления, качественного выполнения государством всех социальных гарантий населению и т.п. Кроме того, с середины 2000-х гг. Европейский Союз перешел к координации политики развития с задачами своей миграционной политики, что в итоге привело к ее трансформации в сторону прагматизма.

4. Повышение интереса ЕС с начала 2000-х гг. к региональным консультативным процессам и межрегиональным форумам по миграции объясняется его желанием координировать свою миграционную политику с политикой третьих стран и играть нормотворческую роль в управлении миграцией, а также попытаться упорядочить миграционные потоки в долгосрочной перспективе.

5. Третьи страны склонны к сотрудничеству с ЕС в рамках региональных консультативных процессов и межрегиональных форумов, поскольку эти механизмы неформальны, открыты, а также в большинстве случаев не накладывают на своих участников обязательств. В дополнение к этому, такой формат взаимоотношений с Евросоюзом позволяет снизить издержки третьих стран и препятствует большому политическому давлению на них со стороны ЕС.

Практическая значимость работы заключается в том, что ее положения могут быть использованы в подготовке общих и специальных исследований по истории иммиграционной и внешней политики Европейского Союза. Кроме того, на основе материалов данного диссертационного исследования возможна разработка спецкурсов и учебных пособий для студентов высших учебных заведений, а также подготовка аналитических и экспертных работ по соответствующим вопросам. Представленные в диссертации выводы могут быть полезны для политиков и органов власти, участвующих в разработке и проведении российской внешней и иммиграционной политики.

Апробация исследования. Выводы диссертационного исследования обсуждались на заседаниях кафедры мировой политики Томского государственного университета в 2014-2015 гг. Тема диссертационного исследования стала предметом дискуссий в ходе междуниверситетской летней школы по европейской политике, проходившей в г. Брюссель и г. Вена 1-12 июля 2013 г. и летней школы по европейской постколониальной политике в

Африке, проведенной Институтом стран Востока и Африки университета г. Лондон в период с 30 июня по 18 июля 2014 г. На основе материалов диссертационного исследования автором был разработан спецкурс «Иммиграционная политика Европейского Союза». Выводы данного исследования были представлены автором на I Всероссийском конкурсе на лучшую научную работу студентов и аспирантов в области регионоведения и международных отношений имени профессора С.Б. Лаврова, проведенном Санкт-Петербургским государственным экономическим университетом в период с 1 мая по 30 сентября 2015 г. Основные положения диссертационного сочинения были отражены автором в 3 научных статьях, опубликованных в таких журналах, рекомендованных ВАК, как Вестник Томского государственного университета, Вестник Сургутского государственного педагогического университета и Вестник Кемеровского государственного университета.

1 ПОЛИТИКА РАЗВИТИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ МИГРАЦИЕЙ

1.1 Политика развития Европейского Экономического Сообщества

Говоря о зависимости миграции от развития, теоретики ссылаются на опыт модернизации и индустриализации, который получила в XIX в. Европа, когда рост производства привел к значительному повышению уровня жизни. Достижения медицины и социального обеспечения первоначально привели к заметному росту населения, которое стало мигрировать из деревни в город. Однако рост городского населения позже превысил спрос на рабочую силу, что стало причиной последующей эмиграции населения. Через определенное время новые условия жизни привели к снижению рождаемости, но дальнейшее развитие индустрии требовало дешевой рабочей силы, источником которой могли стать страны Третьего мира, что в долгосрочной перспективе превратило государства Европы из стран эмиграции в страны иммиграции⁷⁵.

Основываясь на этом историческом опыте, вопрос о том, может ли развитие государства снизить эмиграцию его населения, был поднят на мировой арене в 1970-х гг. Тогда многие международные организации заявляли, что развитие мировой торговли ускоряет процесс развития отсталых стран и делает эмиграцию из них в целом бесполезной, поскольку со временем уровень развития всех государств сравнивается⁷⁶. Хотя до выравнивания уровня жизни на планете еще далеко, идея использования политики развития для сдерживания иммиграционного давления впоследствии получила развитие.

Намерения европейских стран использовать политику развития для снижения миграции из слабо развитых государств, в основном, из Африки, были основаны на предположении, что основными причинами эмиграции являются низкий уровень жизни и высокий уровень безработицы в определенных странах. Соответственно, устранив эти причины, можно снизить миграционное давление на Европу. Однако в краткосрочной перспективе повышение уровня жизни в таких странах на самом деле ведет к росту эмиграции. Это происходит потому, что людям требуются определенные ресурсы для того, чтобы уехать из страны. Немного повысив уровень своего благосостояния, но, не имея, например, перспектив для образования, карьерного роста или просто постоянной работы на родине, такие люди предпочитают эмигрировать. Кроме того, статистика подтверждает, что основными источниками мигрантов служат как раз не беднейшие страны мира, а страны с низкими или средним уровнем жизни населения, поскольку их граждане имеют определенные средства, чтобы переехать на дальнейшее расстояние и какое-то время жить в новом месте на свои сбережения⁷⁷.

⁷⁵ Юдина Т.Н. Социология миграции. М.: «Дашков и К», 2004. С. 18-20.

⁷⁶ de Haas H. Turning the Tide? Why Development Will Not Stop Migration//Development and Change, 2007, Vol. 38, № 5. P. 824-826.

⁷⁷ Castles S. and Miller M.J. The age of migration. 4th ed. Palgrave Macmillan: UK, 2009. P. 73-74.

В этой связи показательна переориентация Европы с помощи развитию бедных стран Африки и Азии, доминировавшей в 1980-х гг., на сочетание помощи менее развитым странам (50% в 2006 г.) и среднеразвитым (32% в 2006 г.). Например, в 2004 г. основными получателями помощи развитию, предоставляемой Европейским Союзом, оказались такие страны, как Сербия, Черногория, Турция, Босния и Герцеговина, Албания, Македония, Хорватия и Молдова, что отчасти можно объяснить наличием на тот момент устойчивых механизмов предоставления помощи близлежащим с ЕС странам (ТАСИС, ФАРЕ, Инструмент европейского соседства и партнерства). Кроме того, с тех пор доля помощи развитию наименее развитых стран увеличилась, особенно в рамках предоставления гуманитарной помощи⁷⁸.

Тем не менее, несмотря на существование вышеописанной общей модели, в любом государстве на нее могут повлиять специфические факторы, ускоряющие или же препятствующие процессу миграционного перехода. По мнению С. Кастлеса и М.Дж. Миллера, в краткосрочном периоде развитие страны может способствовать ускорению эмиграции, а в долгосрочном – приводит к ее замедлению и к иммиграции в страну. При этом в настоящее время политика развития должна включать в себя не только развитие производства, но и политические реформы, институциональные преобразования и улучшение социальных условий. В совокупности это приведет к снижению вынужденной и трудовой миграция, и, несмотря на относительно высокую мобильность населения, тем не менее, уровень эмиграции из такой страны снизится⁷⁹.

Европейские страны не сразу пришли к пониманию необходимости управления миграцией через устранение ее первопричин. После Второй мировой войны страны Европы охотно привлекали трудовых мигрантов, поскольку требовалось множество рабочих рук, в основном, низко квалифицированных, чтобы восстановить экономику. В 1970-х гг. произошел нефтяной кризис, цены на топливо подскочили, и в производство стали внедряться менее ресурсо- и трудоемкие технологии. Соответственно, приток новой рабочей силы уже не приветствовался, потому что необходимо было трудоустроить и своих граждан. Тогда иммиграционная политика Европейского Сообщества стала носить рестриктивный характер, подразумевавший введение ограничения на выдачу виз и вида на жительство, строгий пограничный контроль и т.п. В итоге, сокращение легальных путей привело к росту нелегальной миграции, а те иностранцы, что уже были в Европе, остались и перевезли на новое место жительства свои семьи, образовав целые этнические общины в европейских городах. Не приносило результата ужесточение пограничного контроля: патрулирование Гибралтара

⁷⁸ Orbie J. and Verluys H. The European Union's International Development Policy: Leading and Benevolent? / J. Orbie (ed.) Europe's Global Role: External Policies of the European Union. UK, 2008. P.81.

⁷⁹ Castles S. and Miller M.J. The age of migration. 4th ed. Palgrave Macmillan: UK, 2009. P.75.

вынуждало выходцев из Африки искать более опасные пути миграции по морю или через Канарские острова, а позже - через испанские анклав в Марокко – Сеуту и Мелилью. Однако поток нелегальных иммигрантов не иссякал, поскольку глобальный разрыв в благосостоянии между Севером и Югом сохранялся. Кроме того, дальнейшее ужесточение иммиграционного регулирования грозило нарушением прав человека, в частности, права на свободный выбор места жительства⁸⁰.

Статистика демонстрировала неспособность европейских стран снизить уровень иммиграции рестриктивными мерами. Возможно, определенную роль в этом играло и нежелание отказываться от дешевого труда нелегальных мигрантов. Однако начиная с 1985 г., официально количество иммигрантов в 15 странах-членах Европейского экономического сообщества, а затем Евросоюза, скачкообразно росло. В 1998 г. по данным Организации экономического сотрудничества и развития, на территорию пятнадцати старых членов ЕС въехало 1 432,17 тыс. человек, в 2005 г. – уже 2 581,355 тыс. Доля же трудовых мигрантов в этих потоках варьировалась от 3% во Франции до 84% в Испании, хотя в среднем по пятнадцати государствам оставалась в пределах 15-25% (1998 г.), а количество просителей убежища составляло до одной пятой количества всех въехавших⁸¹. Тем не менее, в Европе доля мигрантов в общем населении выросла с 3,4% (1960 г.) до 6,8% (1990 г.), а затем 7,7% (2000 г.)⁸². В итоге, европейские политики, видя тщетность своих попыток ограничения иммиграции, стали высказываться за необходимость обращения к коренным причинам миграции – бедности основной массы населения в странах-источниках мигрантов.

Проблемой в вопросе взаимосвязи миграции и развития является то, что оказание помощи развитию страны в кратко- и среднесрочной перспективе приводит к увеличению эмиграции, и лишь в долгосрочной перспективе способствует ее снижению⁸³. Но, как известно, политикам чаще всего необходимо показать своим избирателям конкретные результаты, чтобы быть переизбранными. Соответственно, в этой связи удобнее использовать рестриктивные меры и враждебную иммигрантам риторику, чтобы завоевать расположение электората. Тем не менее, учитывая, что европейские функционеры менее скованы зависимостью от выбора европейских граждан, и принимая во внимание дефицит демократического контроля на наднациональном

⁸⁰ de Haas H. Turning the Tide? Why Development Will Not Stop Migration // *Development and Change*, 2007, Vol. 38, № 5. P. 824-826.

⁸¹ International Migration Database [Electronic resource] // Organisation for economic co-operation and development, 2014. URL: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIG#> (access date: 21.06.2015).

⁸² International Migrant Population by Country of Destination, 1960-2013 [Electronic resource] // Migration Policy Institute, 2014. URL: <http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/international-migration-statistics> (access date: 22.06.2015).

⁸³ Vogler M. and Rotte R. The effects of development on migration: Theoretical issues and new empirical evidence [Electronic resource] // *Journal of Population Economics*, 2000, № 13. P. 485-508. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=169071 (access date: 19.10.2014).

уровне управления,⁸⁴ можно предположить, что наднациональные органы более склонны проводить долгосрочно-ориентированную политику в вопросах регулирования иммиграции.

Политика развития Европейского Сообщества начиналась в 1960-х гг. и была первоначально продиктована целью не уменьшить миграционное давление на Европу, а помочь развивающимся странам на основе их внутренних резервов догнать развитые страны⁸⁵. Изначально развитие рассматривалось как экономический рост. Поскольку страны глобального Юга не могли обеспечить его сами, необходима была помощь развитых стран в виде инвестиций, передачи технологий, технической помощи. С началом «холодной войны» страны Запада стали больше внимания уделять политике развития, поскольку так можно было заполучить менее развитые страны в союзники в идеологической борьбе с социалистическим блоком. Западные политики верили, что построение рыночной экономики и включение стран Юга в мировой рынок приведут к их развитию, и к полному принятию этими обществами капиталистической идеологии, так как главным двигателем развития виделся рынок⁸⁶.

На тот момент было распространено мнение, что с помощью включения развивающейся страны в мировую торговлю, финансовых вливаний и инвестиций, создания приемлемых условий жизни и рабочих мест можно уменьшить эмиграцию из страны⁸⁷. В идеале каждое государство специализировалось бы на производстве того, в чем у него есть конкурентные преимущества, и процветало бы с помощью международной торговли. Однако на деле неолиберальные требования снижения торговых барьеров и открытия экономики не привели к развитию отсталых стран: на их рынок входили транснациональные корпорации и более качественные товары, произведенные в развитых странах. В то же время рынки Европы и США были защищены торговыми барьерами и политикой субсидирования сельского хозяйства, что делало невозможным для развивающихся стран получить к ним доступ и обеспечить свое развитие. Учитывая экономическую отсталость, безработицу, бедность, отсутствие возможностей для образования и растущий отрыв в доходах от Запада, не трудно предположить, что это бы лишь ускорило темпы эмиграции из отсталых стран. Поэтому эффективнее могли бы стать финансовая помощь развитию и торговые преференции странам Третьего мира, однако, к такому пониманию развитые страны пришли не сразу⁸⁸.

⁸⁴Стрежнева М.В. Институты и система принятия решений // О. Буторина, Европейская интеграция, М., 2011. С. 149.

⁸⁵ Convention of Association between the European Economic Community and the African and Malagasy States associated with that Community and Annexed Documents (signed at Yaoundé on 20 July 1963) [Electronic resource]. URL: http://www.epg.acp.int/fileadmin/user_upload/YaoundeI.pdf (access date: 20.06.2015).

⁸⁶ Thomas C. and Evans T. Chapter 28. Poverty, development and hunger // Baylis J. et al (eds.), The Globalization of World Politics. An Introduction to international relations, 5th ed., Oxford University Press, 2011. P. 464-465.

⁸⁷ Zelinsky W. The Hypothesis of the Mobility Transition [Electronic resource] // Geographical Review, 1971, Vol. 61, № 2. P. 219-249. URL: http://www.jstor.org/stable/213996?seq=1#page_scan_tab_contents (access date: 20.06.2015).

⁸⁸ Gois W. Opinion Piece: exploring migration and development linkages and reclaiming what is human and right in the discourse // Refugee Survey Quarterly, 2010, Vol. 28, № 4. P.205-206.

Следует отметить, что несмотря на начавшуюся после Второй мировой войны деколонизацию, некоторые европейские государства поддерживали тесные отношения со своими бывшими колониями в сфере торговли, безопасности, миграции. Но европейская интеграция не могла не повлиять на отношения Европы с третьими странами. По настоянию Франции, стремившейся сохранить связи со своими бывшими колониями, в Римский договор 1957 г. были включены положения об «особых отношениях» между 31 заморской территорией и странами - бывшими метрополиями (Францией, Бельгией, Италией и Нидерландами). Согласно статье 182 Римского договора, «целью ассоциации было содействие экономическому и социальному развитию [этих] стран и территорий и установлению тесных экономических отношений между ними и [Европейским] Сообществом»⁸⁹. Согласно договору, страны-члены ЕЭС и бывшие колонии европейских государств должны были иметь одинаковые условия доступа на рынки друг друга и постепенно снижать таможенные барьеры, а затем и вовсе отменить таможенные пошлины в отношении друг друга. Соответственно, бывшие колонии получали лучшие условия на общеевропейском рынке по сравнению с другими третьими странами. В дополнение к этому, были основаны два механизма помощи развитию, заработавшие в 1958 г. По статье 183 Римского договора страны-члены ЕЭС обязывались содействовать инвестициям в их страны-партнеры. Правом инвестирования в развивающиеся страны был наделен Европейский инвестиционный банк (ЕИБ)⁹⁰. Римским договором также учреждался Европейский фонд развития (ЕФР), по одной трети ресурсов которого было предоставлено Францией и Германией, остальное – другими членами Сообщества. Роль и размеры фонда со временем значительно выросли, сделав его основным инструментом взаимодействия единой Европы с развивающимися странами⁹¹.

Указанные положения Римского договора 1957 г. вызвали критику, поскольку закрепляли устоявшуюся колониальную зависимость. Однако, такой подход, когда тесные отношения поддерживаются на основе исторических связей, а не прагматических соображений, долгое время доминировал в Европейском Сообществе, а затем в ЕС. Таким образом было положено начало общеевропейской политике развития.

Тем временем процесс деколонизации развивался и большинство стран Африки, Азии и Карибского бассейна получили независимость, поэтому назрела необходимость пересмотра их отношений с Европейским Сообществом. В этой связи значительным шагом в политике развития стало заключение нового соглашения в 1963 г. в г. Яунде (Камерун) между шестью

⁸⁹ Договор, учреждающий Европейское Сообщество (в редакции Ниццкого договора) [Электронный ресурс] // Право Европейского Союза, 2012. URL: <http://eulaw.ru/content/2001> (дата обращения: 20.06.2015).

⁹⁰ Кавешников Н.Ю. Отношения ЕС со странами Африки, Карибского моря и Тихоокеанского бассейна // О.Буторина, Европейская интеграция, М., 2011. С. 455-456.

⁹¹ Holland M. and Doidge M. Development policy of the European Union. UK: Palgrave Macmillan, 2012. P. 47-48.

членами Европейского Сообщества и 18 африканскими странами, в основном, бывшими французскими колониями, которые включали Бурунди, Камерун, Центральноафриканскую Республику, Чад, Конго, Дагомею (после 1975 г. – Бенин), Габон, Кот-д'Ивуар, Мадагаскар, Мали, Мавританию, Нигер, Руанду, Сенегал, Сомали, Того, Верхнюю Вольту (после 1984 г. – Буркина-Фасо) и Заир (после 1998 г. – Демократическая Республика Конго). Поскольку Соглашение истекало в 1969 г., его действие было пролонгировано подписанием Второй Яундской конвенцией на пятилетний срок до 1975 г.⁹²

Яундские соглашения имели ряд следующих новых для того времени черт. Во-первых, они носили комплексный характер и охватывали сразу вопросы финансовой и технической помощи, подготовки специалистов, торговых преференций, инвестирования. Во-вторых, впервые на многосторонней основе были установлены договорные отношения между развитыми и развивающимися странами. В-третьих, были созданы институты для функционирования Конвенций – Совет, Парламентская конференция и Третейский Суд. За время действия Первой конвенции (1963-1969 гг.) через ЕФР странам Африки было выделено 666 млн. европейских расчетных единиц, и еще 64 млн. - в виде займов у ЕИБ. По Второй конвенции помощь от Европейского фонда развития выросла до 843 млн., а займы Европейского инвестиционного банка составили 90 млн. расчетных единиц⁹³.

Одновременно Европейское Сообщество начинает предпринимать действия по оказанию помощи развитию своих Средиземноморских соседей, которые первоначально носили фрагментарный характер. Основным инструментом взаимодействия с этим регионом на данном этапе отношений стало заключение преференциальных торговых соглашений с Марокко, Алжиром и Тунисом (1969 г.), Израилем (1964 г. и 1970 г.), Ливаном (1965 г. и 1972 г.) и Египтом (1972 г.). Эти договоры предполагали снижение пошлин на промышленные товары и сельскохозяйственную продукцию в пользу указанных стран⁹⁴.

Учитывая удобство унифицированного подхода к определенной группе партнеров, который был принят, например, с подписанием Яундских конвенций в отношении стран Африки, Европейское Экономическое Сообщество в 1972 г. разрабатывает идею глобальной средиземноморской политики, направленной на введение торговых преференций для сельскохозяйственной продукции из стран Южного Средиземноморья, предоставление им финансовой помощи и регулирование трудовой миграции между средиземноморскими

⁹² Convention of Association between the European Economic Community and the African and Malagasy States associated with that Community and Annexed Documents (signed at Yaoundé on 20 July 1963) [Electronic resource]. URL: http://www.epg.acp.int/fileadmin/user_upload/YaoundeI.pdf (access date: 20.06.2015).

⁹³ Convention of Association between the European Economic Community and the African and Malagasy States associated with that Community and Annexed Documents (signed at Yaoundé on 29 July 1969) [Electronic resource] // Archive of European Integration, University of Pittsburg, 2015. URL: <http://aei.pitt.edu/4218/1/4218.pdf> (access date: 20.06.2015).

⁹⁴ Трофимова О.Е. Эволюция средиземноморской политики Евросоюза: путь от сотрудничества к интеграции. ИМЭМО РАН, 2011. С.9.

странами и ЕЭС. В рамках глобальной средиземноморской политики начались переговоры о заключении двусторонних соглашений о торговле и сотрудничестве с Израилем (заключено в 1975 г.), Марокко, Алжиром и Тунисом (1976 г.), Египтом, Иорданией, Ливаном и Сирией (1977 г.). Эти соглашения предполагали как торговое сотрудничество, так и осуществление помощи развитию стран Южного Средиземноморья в виде грантов и займов от ЕИБ и Европейской Комиссии. Отдельные соглашения были разработаны для Греции, Мальты, Кипра и Турции, предполагавшие создание таможенного союза и со временем – возможности членства в ЕЭС. В ходе реализации глобальной средиземноморской политики Европейское Экономическое Сообщество также предусматривало введение более либеральных правил для въезда трудовых мигрантов из стран Магриба, так как их дешевый труд был призван способствовать восстановлению европейской экономики после нефтяных кризисов. Кроме того, ЕЭС пообещало улучшить условия проживания на своей территории трудовых мигрантов из стран-партнеров, законодательно закрепить их право на воссоединение семей и предоставить социальные права, аналогичные правам европейских граждан⁹⁵. Таким образом, можно отметить, что в регионе Средиземноморья, как близко расположенном к единой Европе, ЕЭС начало регулировать миграцию в комплексе с осуществлением помощи развитию раньше, чем по другим географическим направлениям своей политики развития.

Как видно из содержания Яундских конвенций и последовавших за ними соглашений, вплоть до 1993 г. задачи политики развития в основном решались через торговую политику и предоставление финансовой помощи, поскольку на тот момент именно они были в распоряжении наднационального уровня власти в единой Европе. Компетенции в области политики развития наднациональные органы получили лишь по Маастрихтскому договору в 1993 г.⁹⁶ С самого начала финансовая помощь развивающимся странам предоставлялась не только наднациональным уровнем власти, но и отдельными странами – в основном, Францией, Бельгией и все больше Германией. Европейская политика развития стала дополнением двусторонних связей ее членов со странами Третьего мира. Постепенно соотношение менялось от двусторонних действий в пользу общеевропейской политики, но последняя никогда не пыталась заменить двустороннее сотрудничество⁹⁷. Общеевропейская политика развития не только дополняет усилия отдельных стран-членов в содействии развитию стран Третьего мира, но и позволяет малым европейским странам-членам участвовать в ее осуществлении, не имея

⁹⁵ Euro-Mediterranean Cooperation (Historical) [Electronic resource] // European Institute for research on Mediterranean and Euro-Arab cooperation (MEDEA), 2014. URL: <http://www.medea.be/en/themes/euro-mediterranean-cooperation/euro-mediterranean-cooperation-historical/> (access date: 15.06.2015).

⁹⁶ Договор о Европейском Союзе [Электронный ресурс] // Право Европейского Союза, 2014. URL: <http://eulaw.ru/treaties/teu> (дата доступа: 20.06.2015).

⁹⁷ Europe's global role: External Policies of the European Union / Orbie J. (ed.) UK, 2008. P.50.

исторических связей с отдельными странами Африки, Азии и Латинской Америки и не создавая отдельных ведомств для этого⁹⁸.

Постепенно расширялось количество развивающихся стран, вовлеченных в политику развития: с присоединением к Европейскому Сообществу Великобритании в 1973 г. ее многочисленные бывшие колонии в Африке, Азии, Карибском бассейне и Тихом океане были включены в политику развития ЕЭС. Интересно, что отношения Франции и Великобритании со своими бывшими колониями принципиально отличались по характеру. Еще во времена колониализма Франция предпочитала напрямую управлять колониями, насаждая государственные институты с бюрократией и армией, присланной из метрополии⁹⁹. После обретения независимости большинство колоний остались под патерналистским влиянием Франции, которая часто вмешивалась в их внутренние дела, в том числе военными средствами, смещая неугодных правителей и проводя проекты развития, позволявшие кормиться огромной сети ее коррумпированных чиновников, вовлеченных в неокOLONIALНЫЙ диктат¹⁰⁰. Напротив, Великобритания предпочитала не прямое управление с опорой на местную элиту, но с большим культурным влиянием на все сферы жизни колониальных народов. После же обретения независимости большинства ее колоний, метрополия смогла сохранить с ними не только хорошие отношения, но и свое культурное влияние, что, однако, не препятствовало проведению Великобританией прагматичной политики по отношению к ним¹⁰¹. Поскольку и Франция, и Великобритания хотели определять направления общеевропейской политики развития, в 1973 г. стартовали переговоры по заключению нового соглашения, приемлемого для обоих государств.

Необходимость нового соглашения также была обусловлена тем, что несмотря на обещанную щедрость Европейских государств в рамках Яундских соглашений, только треть бюджета Европейского фонда развития была успешно выплачена в период 1957 – 1975 гг. Вдобавок основная часть финансовой помощи выдавалась на поддержку инфраструктуры, не стимулируя развитие промышленности, которая бы со временем дала возможность экономикам африканских стран подняться с опорой на собственные ресурсы. Таким образом, можно заметить, что отношения в рамках Яундских соглашений копировали бывшие колониальные связи. Напрасными оказались и положения Конвенций о торговых преференциях: если в начале их действия африканские производители имели хоть какие-то преимущества над другими третьими странами на Общеввропейском рынке, то постепенно из-за снижения таможенных

⁹⁸ Fraser, C. *An Introduction to European Foreign Policy*, 2nd ed. London, 2012. P.191.

⁹⁹ Charbonneau B. *Franco-African security relations at fifty: writing violence, security and the geopolitical imaginary*//*Francophone Africa at fifty*, Chafer T. and Keese A. Manchester, 2013. P.108-119.

¹⁰⁰ Touati S. *French foreign policy in Africa: Between Pré Carré and Multilateralism*. An Africa Programme Briefing Note. Chatham House (The Royal Institute of International Affairs), 2007.

¹⁰¹ Chafer T. *Britain and Africa: The Search for New Forms of Engagement*//*Revue Française de Civilisation Britannique*, 2013, Vol.18, №2. P. 167-184. Styán D. *Does Britain have an African Policy?*//*Afrique Politique*, 1996, №25. P. 261-286.

пошлин на кофе, какао, чай, ананасы и мускатный орех, это преимущество было ими утеряно. В то время как основная часть экспорта 18 стран-партнеров ЕЭС: медь, железная руда, хлопок, каучук – никогда не облагалась до этого пошлинами со стороны их африканских стран-покупателей, а значит, Яундские соглашения не принесли их производителям дополнительного дохода. В целом, Яундские конвенции связывали Европу лишь с малой частью стран Третьего мира, доля которых во внешней торговле стран-членов была мала¹⁰².

В то же время изменилось международное видение развития. Идеи включения стран Третьего мира в мировую торговлю как стимула их развития в конце 1960-х гг. стали подвергаться критике, чему способствовали и неудачи Яундских соглашений. Их пример подтверждал, что торговые соглашения между развитыми и развивающимися странами копируют неравноправные отношения времен колониализма. Большое влияние в 1970-х гг. приобретает теория зависимости, приверженцы которой видели выход в разрыве зависимости глобального Юга от Севера, поддерживаемой капиталистической системой. Сторонники нового международного экономического порядка утверждали необходимость стабилизации цен на продукты, экспортируемые развивающимися странами; предоставления им преференциального доступа на рынки развитых стран; а также обеспечения их большей экономической и технической помощью без каких-либо условий. Эти идеи отразились в «Меморандуме о политике развития [Европейского] Сообщества» 1971 г., где Еврокомиссия подчеркнула свое желание внести вклад в установление справедливого мирового порядка¹⁰³.

Указанные обстоятельства, а также последствия нефтяного кризиса 1973 г., заставившего Европу переходить к рестриктивной иммиграционной политике, - все это привело к необходимости подписания нового соглашения между Европейским Сообществом и странами Третьего мира. Переговоры по его заключению длились два года, но трудности были вызваны противоречиями между государствами-членами ЕЭС, а не требованиями развивающихся стран, чьи интересы имели для Европы второстепенное значение. Все участники понимали, что прежние торговые преференции не имели смысла после введения в 1971 г. Общей системы преференций, расширившей круг стран, с которыми Европейское Сообщество сотрудничало¹⁰⁴.

В итоге 28 февраля 1975 г. в г. Ломе (Того) было заключено очередное соглашение между ЕЭС и 46 странами Африки, Карибского моря и Тихоокеанского бассейна (АКТ), вступившее в силу 1 апреля 1976 г. Первое Ломейское соглашение носило черты, заложенные в Яундских конвенциях, но и имело принципиально новые особенности. Из Яундских конвенций были заимствованы не всегда эффективные для развивающихся стран торговые уступки; выбор

¹⁰² Holland M. and Doidge M. Development policy of the European Union. UK: Palgrave Macmillan, 2012. P.50-51.

¹⁰³ Ibid. P. 24-25.

¹⁰⁴ Ibid. P. 54.

партнеров на основе колониальных связей; акцент на финансирование проектов в сфере инфраструктуры, а не промышленности; вопрос равнозначной выгоды для всех; и, наконец, влияние французских интересов на европейскую политику развития. Принципиально новым в Ломейском соглашении стала замена патерналистского подхода на принцип равенства партнеров, формально предполагавший взаимное уважение суверенитета и право развивающихся стран определять путь своего развития. Учитывая экономическую неравнозначность ЕЭС и любой третьей страны, подписавшей Ломейское соглашение, было решено отойти от взаимной либерализации торговли и ввести односторонние торговые преференции со стороны Европы. Кроме того, был учрежден специальный механизм – СТАБЭКС, который бы компенсировал убытки развивающихся стран от колебаний мировых цен на экспортируемую ими сельскохозяйственную продукцию¹⁰⁵. Согласно Первой Ломейской конвенции (1975 г.), СТАБЭКС покрывал 29 экспортных продуктов, с подписанием Второй конвенции (1979 г.) их число выросло до 44¹⁰⁶.

Таким образом, была предпринята попытка избавиться от некоторых недостатков Яундских соглашений: во-первых, отношения партнерства должны были сделать неактуальными обвинения Европы в неокOLONIALИЗМЕ; во-вторых, новые торговые преференции были выгодны отсталым странам; в-третьих, страхование убытков фермеров из Европейского бюджета дало возможность развивающимся странам закладывать в своих бюджетах средства на развитие собственной промышленности, что отвечало и цели обеспечения их развития.

Подписание Ломейской конвенции, по убеждениям некоторых исследователей, стало кульминацией отношений ЕС с Африкой, поскольку послужило стимулом к развитию региональной интеграции и созданию Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС), соглашение о котором было подписано всего три месяца спустя¹⁰⁷.

Тем не менее, Первые Ломейские конвенции не были лишены недостатков. Один из наиболее очевидных – неравномерное распределение финансовой помощи для развития стран АКТ. По Первому соглашению более трети запланированных средств (38,1%, или 139,4 млн. экю) было выделено на развитие производства арахиса в трех странах – Сенегале, Судане и Мавритании. В период действия Второй Ломейской конвенции (1979-1983 гг.) четыре пятых бюджета было потрачено на поддержку производства всего трех продуктов (кофе, какао и арахиса) в трех странах – Сенегале, Гане и Кот-д’Ивуаре. Кроме того, механизм СТАБЭКС, изначально считавшийся сильной стороной Ломейских конвенций, со временем стал давать

¹⁰⁵ The Lomé Convention (1975) [Electronic resource]. URL: http://www.eurostudium.uniroma1.it/documenti/cooperazione/Lome_convention.pdf (access date: 18.05.2015).

¹⁰⁶ Holland M. and Doidge M. Development policy of the European Union. UK: Palgrave Macmillan, 2012. P. 55.

¹⁰⁷ The EU and Africa: from Eurafrique to Afro-Europa/ Adebajo A. and Whiteman K. (eds.), UK, 2012. P.6.

сбой. Мировой кризис и падение товарных цен привели к тому, что заявки на помощь в его рамках превзошли запланированный бюджет, и к 1980 г. он мог удовлетворить лишь половину требований. Таким образом, он не смог стать адекватным ответом на значительные колебания цен в глобальном масштабе¹⁰⁸. Тем не менее, при подписании Второй Ломейской конвенции в 1979 г. была предпринята попытка создать аналогичный механизм для поддержки добывающих отраслей стран АКТ – СИСМИН. Нововведением Второй Ломейской конвенции стало и то, что впервые в рамках политики развития напрямую были затронуты вопросы регулирования миграции, в частности, некоторые положения Приложений IX и XV касались мер в отношении легальных работников-мигрантов и содержали декларацию их прав¹⁰⁹.

В целом, по итогам первого десятилетия действия Ломейских соглашений, можно было отметить как отрицательные, так и положительные эффекты. Среди отрицательных результатов кроме неравномерного распределения финансовой помощи и сбоев в работе СТАБЭКС, отмечалась неизменность структуры экспорта стран АКТ – как и прежде, в нем превалировало сырье, что не стимулировало развитие обрабатывающей промышленности, а заставляло эти государства полагаться на импорт промышленных товаров из Европы. Такое положение дел было раскритиковано Европейским парламентом во время переговоров по Второму Ломейскому соглашению,¹¹⁰ что имело также двойное значение: с одной стороны, был создан механизм СИСМИН, который отчасти страховал риски добывающей промышленности стран АКТ, освобождая в их бюджетах средства на развитие других отраслей промышленности; с другой стороны, этот механизм гарантировал стабильное развитие добывающей промышленности, заставляя власть и общество этих стран делать на него ставку, укрепляя зависимость от экспорта сырья.

Однако Ломейские соглашения имели и положительную сторону: была предпринята попытка прекратить неокOLONиальную зависимость стран АКТ и сделать их равноправными партнерами, а также помочь им интегрироваться в международную торговлю. Кроме того, стремление выстроить равноправные отношения со странами Третьего мира, принцип партнерства и предоставление односторонних преференций со стороны Европы, а также учреждение механизмов страхования убытков при мировом колебании цен (СТАБЭКС и СИСМИН) в 1960-70-х гг. стали эталоном отношений глобального Севера и Юга и политики развития в целом¹¹¹. Поэтому несмотря на медленное, но неуклонное разочарование в методах

¹⁰⁸ Holland M. and Doidge M. Development policy of the European Union. UK: Palgrave Macmillan, 2012. P. 56.

¹⁰⁹ Devisscher P. Legal Migration in the Relationship between the European Union and the ACP Countries: The Absence of a True Global Approach Continues [Electronic resource] // European Journal of Migration and Law, 2011, №13. P.81. URL: <https://biblio.ugent.be/input/download?func=downloadFile&recordId=1108637&fileId=1206124> (access date: 27.10.2014).

¹¹⁰ Holland M. and Doidge M. Development policy of the European Union. UK: Palgrave Macmillan, 2012. P. 57.

¹¹¹ Ibid. P. 24-25.

политики развития Европейского Сообщества, количество стран, участвующих в ней росло, а ее неудачи объяснялись неблагоприятной обстановкой на мировом рынке, который в 1970-е гг. переживал нефтяные кризисы и рецессию¹¹².

В 1970-х гг. многим странам глобального Юга пришлось столкнуться с необходимостью обеспечивать себя резко подорожавшими энергоресурсами, и в частности нефтью. Чтобы добиться бесперебойного функционирования экономики, они были вынуждены брать огромные займы у развитых стран и международных институтов. И если в 1973 г. страны получили их под относительно приемлемые условия, то во время второго кризиса 1979 г. им пришлось столкнуться с повышением процентных ставок. Кроме того, в начале 1980-х гг. в мировом масштабе значительно снизились товарные цены, и прибыль большинства слабо развитых стран на мировом рынке упала. Это привело к тому, что к 1982 г. совокупный долг развивающихся стран составлял уже 805 млрд. долларов США¹¹³.

Такое положение дел угрожало стабильности стран как глобального Юга, так и Севера, поскольку первые не могли рассчитаться с долгами, а вторые несли огромные потери, теряя и средства, и проценты. В этой обстановке Международный валютный фонд и Всемирный банк стали разрабатывать новое решение проблем, получившее название Вашингтонского консенсуса. Он предполагал, что страны-должники будут проводить неолиберальную политику под строгим контролем международных институтов и безоговорочно внедрять рыночный механизм, снижая уровень вмешательства государства в экономику и открыв ее для иностранных инвестиций. Эта политика также предполагала сокращение бюджетных расходов на образование и здравоохранение¹¹⁴.

Однако включение отсталых стран в мировой рынок на деле не столько приносило иностранные инвестиции и прибыль, сколько заставляло их расширять экспорт сырья, покупая взамен промышленные товары у развитых стран. Когда же правительства стран-должников приватизировали целые отрасли промышленности, ТНК и крупные американские и европейские инвесторы смогли задешево скупить наиболее прибыльные из них. Однако до конца 1980-х гг. именно неолиберальные реформы казались панацеей в решении проблем задолженности стран Юга¹¹⁵.

Учитывая продолжительный экономический спад в странах Африки, Европа пыталась разработать свою собственную программу помощи развивающимся странам, но недостаток финансов и желание ряда европейских государств работать в рамках МВФ и Всемирного банка

¹¹² Holland M. and Doidge M. Development policy of the European Union. UK: Palgrave Macmillan, 2012. P. 57-58.

¹¹³ Лебедева М.М. Мировая политика: Учебник для вузов / М.М. Лебедева. 2-е изд., М., 2007. С. 228.

¹¹⁴ Thomas C. and Evans T. Chapter 28. Poverty, development and hunger// Baylis J. et al (eds.), The Globalization of World Politics. An Introduction to international relations, 5th ed., Oxford University Press, 2011. P. 465.

¹¹⁵ Hobden St. and Wyn Jones R. Chapter 8. Marxist theories of international relations// Baylis J. et al (eds.), The Globalization of World Politics. An Introduction to international relations, 5th ed., Oxford University Press, 2011. P.139.

привели к тому, что европейская политика развития все больше увязывалась с программами международных финансовых институтов, требовавших структурной перестройки экономик отсталых стран в духе неолиберализма¹¹⁶.

В такой обстановке в 1984 г. состоялись переговоры по заключению Третьей Ломейской конвенции с участием 12 государств Европейского Сообщества и 66 стран АКТ. Последние представляли примерно половину развивающихся стран мира. Главное отличие Третьей конвенции от первых двух состояло в том, что она впервые устанавливала принцип обусловленности помощи, предоставляемой Европой, прогрессом стран Третьего мира в реформировании их политической, экономической и социальной жизни. Именно этому больше всего сопротивлялись ранее страны АКТ. Помощь ЕС теперь стала направляться в первую очередь не на развитие промышленности стран-партнеров, а на обеспечение их экономической и продовольственной самодостаточности, что означало более широкое понимание развития¹¹⁷. Также были оговорены меры в области защиты окружающей среды, развития здравоохранения, которые отражали постепенно усложнявшееся понимание Европой развития, но они не изменили принципиально те отношения экономической зависимости между странами АКТ и Европейским Сообществом, за которые критиковались предыдущие соглашения. Моральные установки, заложенные в основу политики развития, стали постепенно уступать место прагматическим соображениям. Кроме того, с вступлением в Европейское Сообщество Испании и Португалии в 1986 г. значительно расширилась география международных отношений Сообщества, поскольку эти государства поддерживали тесные связи со своими бывшими колониями в Латинской Америке. Поэтому в 1990-е гг. акцент в отношениях единой Европы с Латинской Америкой был сделан на экономические и, в частности, торговые отношения по примеру тех, что были установлены ранее Ломейскими конвенциями со странами АКТ. Таким образом, географический охват политики развития Европейского Сообщества постепенно расширялся и включал все новые страны и регионы¹¹⁸.

К моменту подписания Четвертой Ломейской конвенции сложился механизм сотрудничества по реализации соглашений между Европой и странами Третьего мира. Ежегодный Совет министров стран АКТ и ЕЭС, принимающий основные решения; Комитет послов всех стран-участниц, готовящий повестку дня Совета министров; и Совместная парламентская ассамблея, собирающаяся раз в полгода. Кроме того, подписание Яундских, а затем Ломейских соглашений инициировало многочисленные контакты между представителями участвующих государств на различных уровнях: от экспертов до послов и

¹¹⁶ Holland M. and Doidge M. Development policy of the European Union. UK: Palgrave Macmillan, 2012. P.25-26.

¹¹⁷ Third ACP-EEC Convention signed at Lomé on 8 December 1984 [Electronic resource] // Archive of European Integration, University of Pittsburgh, 2014. URL: <http://aei.pitt.edu/4492/1/4492.pdf> (access date: 25.05.2015).

¹¹⁸ Fraser C. An Introduction to European Foreign Policy. 2nd ed. UK, 2012. P. 201.

министров.¹¹⁹ Несомненно, в этом плане действие Конвенций трудно переоценить, поскольку они создали форум для общения развитых стран Европы и развивающихся стран Африки, Карибского моря и Тихоокеанского бассейна. Однако даже личные контакты иногда не могли помочь там, где в борьбу вступали национальные интересы.

15 декабря 1989 г. между 12 странами Европейского Сообщества и 68 государствами АКТ была подписана Четвертая Ломейская конвенция, рассчитанная на 10 лет с условием обязательного пересмотра в середине срока, т.е. в 1995 г. Как и предыдущие соглашения, она скорее отвечала интересам Европы, чем надеждам стран Третьего мира. Она незначительно расширяла положения Первой и Второй Ломейских конвенций, касательно миграции, в частности, добавив принцип запрета дискриминации работников, студентов и иных категорий граждан третьих стран. Формально бюджет Европейского фонда развития был увеличен до 10,8 млрд. экю, т.е. на 40% по сравнению с бюджетом, заложенным Третьей конвенцией, а в результате пересмотра в 1995 г. он достиг почти 13 млрд. Тем не менее, это увеличение было намного меньше того, что требовали страны АКТ. Также ниже ожиданий развивающихся стран было и увеличение финансирования механизмов СТАБЭКС и СИСМИН, что подтверждало переориентацию внешней политики единой Европы на ее ближайших соседей. В то же время ключевой характеристикой Четвертой Ломейской конвенции было усиление акцента на обусловленность европейской помощи успехами стран Третьего мира, подписавших Конвенцию, в проведении политических и экономических преобразований¹²⁰. Эти достижения измерялись Европой по той же шкале, что была принята Всемирным Банком и принимала во внимание в первую очередь показатели роста ВВП и уровня занятости, производительности труда и диверсификации экономики. Хотя никаких прямых доказательств того, что именно эти цифры свидетельствуют о реальном развитии, не было¹²¹.

Вдобавок Конвенция не затрагивала болезненный для стран Третьего мира вопрос выплаты их огромного долга развитым странам. На долю собственно Европейского Сообщества, а позже Евросоюза, приходилось на тот момент лишь 1,2% процентных платежей, основная же их часть предназначалась либо различным международным организациям, либо отдельным государствам. Дав право своим государствам-членам в индивидуальном порядке решать с развивающимися странами проблему выплаты долгов, Европейское Сообщество посчитало неэффективным и неуместным обращаться к этому вопросу на общеевропейском уровне, и придерживалось этой точки зрения вплоть до 2005 г. Насколько этот подход отвечал

¹¹⁹ Кавешников Н.Ю. Отношения ЕС со странами Африки, Карибского моря и Тихоокеанского бассейна // О.Буторина, Европейская интеграция. М., 2011. С.457.

¹²⁰ Fourth ACP-EEC Convention signed at Lomé on 15 December 1989 [Electronic resource] // ACP-EEC Council of Ministers, 1989. URL: http://www.epg.acp.int/fileadmin/user_upload/LomeIV1989.pdf (access date: 18.06.2015).

¹²¹ Holland M. The EU and the Third World. Basingstoke, Hampshire, 2002. P. 61.

духу партнерства между развитыми и развивающимися странами, провозглашенному Ломейскими конвенциями, остается вопросом¹²².

В то же время Конвенция утверждала ряд новых областей сотрудничества: охрану окружающей среды, соблюдение прав человека, улучшение положения женщин, развитие частного предпринимательства, культурное сотрудничество и развитие региональной интеграции между группами стран АКТ. От стран АКТ в обмен на помощь требовали развития социальной политики, здравоохранения, образования, профессиональной подготовки населения. Таким образом, утверждался такой принцип европейской политики развития, как отход от чисто торговых отношений со странами АКТ и возрастающая обусловленность помощи развитию прогрессом этих стран в проведении политических, экономических и социальных реформ для улучшения условий жизни граждан стран АКТ и в долгосрочной перспективе снижения эмиграции из этих государств¹²³.

Те же тенденции обусловленности помощи развитию третьих стран их прогрессом в проведении реформ и расширения области сотрудничества от чисто торговых отношений к взаимодействию в социальной, политической и культурной сферах стали постепенно проследиваться и в средиземноморской политике ЕЭС. В 1990 г. Сообществом был предпринят пересмотр его средиземноморской политики. Ее бюджет был увеличен, но цели сотрудничества были конкретизированы. Все еще был сделан акцент на содействии программам структурной перестройки экономик этих стран, однако была поставлена также задача смягчения их социальных последствий. В рамках Обновленной средиземноморской политики предполагалось стимулирование создания в странах Южного Средиземноморья малых и средних предприятий, помощь в защите окружающей среды, привлечение к развитию этого региона университетов, СМИ и местных властей. Однако Европейский парламент получил право заморозить финансирование сотрудничества с отдельными странами, если в них наблюдаются серьезные нарушения прав человека. Учитывая размытость такой формулировки и в целом плачевную ситуацию в данном вопросе в ряде стран Южного Средиземноморья, можно сказать, что финансовая помощь стране могла быть в любой момент прекращена по решению ЕЭС¹²⁴.

Ко времени обязательного пересмотра Четвертого Ломейского соглашения в 1995 г. вновь изменилась ситуация на мировой арене, что отразилось на сотрудничестве ЕС со странами Третьего мира. Многие из последних были охвачены долгосрочным экономическим кризисом, а страны-доноры из числа развитых государств больше не могли и не хотели выдавать им займы.

¹²² Holland M. The EU and the Third World. Basingstoke, Hampshire, 2002. P.61-62.

¹²³ Fourth ACP-EEC Convention signed at Lomé on 15 December 1989 [Electronic resource] // ACP-EEC Council of Ministers, 1989. URL: http://www.epg.acp.int/fileadmin/user_upload/LomeIV1989.pdf (access date: 18.06.2015).

¹²⁴ Euro-Mediterranean Cooperation (Historical) [Electronic resource] // European Institute for research on Mediterranean and Euro-Arab cooperation (MEDEA), 2014. URL: <http://www.medea.be/en/themes/euro-mediterranean-cooperation/euro-mediterranean-cooperation-historical/> (access date: 15.06.2015).

Важные изменения произошли в Европе: в 1992 г. был заключен договор о создании Европейского Союза, ознаменовавший переход от экономической интеграции к политической. Положения Маастрихтского договора касались и политики развития ЕС, в частности, ее целями были объявлены содействие устойчивому экономическому и социальному развитию третьих стран; их постепенная интеграция в мировую экономику; и борьба с бедностью в этих странах. Статья 130х обязывала государства-члены координировать свою политику развития, выступая единым фронтом в международных организациях и на международных конференциях. Кроме того, члены ЕС получили кроме права участия в общеевропейских инициативах, также право проведения совместных действий в вопросе помощи развитию третьих стран. Содействовать кооперации государств-членов в этом вопросе должна была Европейская Комиссия¹²⁵.

И хотя иммиграционная политика и политика развития напрямую не связывались в тексте Маастрихтского договора, ЕС стал всерьез рассматривать идею возможности снижения иммиграционного давления путем развития стран исхода мигрантов. Так, например, в 1991 г. Европейская Комиссия призвала интегрировать задачу регулирования иммиграции в Общую внешнюю политику. На Европейском Совете в г. Эдинбург (Великобритания) в декабре 1992 г. было отмечено, что для эффективного регулирования миграционных потоков необходимо согласовывать меры в сферах внешней политики, экономического сотрудничества с третьими странами и собственно иммиграционной политики¹²⁶. Позже в 1994 г. министры по делам развития стран-членов ЕС попросили Еврокомиссию проанализировать возможности по использованию помощи развитию в целях снижения миграционного давления на Европу. Эту же цель отчасти преследовало учреждение в 1995 г. Барселонского процесса – механизма сотрудничества ЕС со странами Средиземноморья с целью содействия их развитию и снижения миграции из этих регионов в Европу. В 1998 г. Еврокомиссия учредила Рабочую группу по вопросам убежища и миграции, которая должна была готовить планы сотрудничества со странами исхода мигрантов, сочетающие меры в области внешней политики, политики развития и торговли. Правда, на деле эти планы приняли форму соглашений о реадмиссии¹²⁷.

В 1995 г. произошло расширение ЕС с вступлением в него Австрии, Финляндии и Швеции, которые имели свое видение внешнеполитических интересов. Частично поэтому, несмотря на договоренности о пересмотре только финансовой части Четвертой Ломейской

¹²⁵ The Maastricht Treaty [Electronic resource] // EU, 1992. URL: <http://www.eurotreaties.com/maastrichtec.pdf> (access date: 05.10.2014).

¹²⁶ Boswell Ch. The 'external dimension' of EU immigration and asylum policy//International Affairs, 2003, Vol.79, №3. P. 621.

¹²⁷ de Haas H. Turning the Tide? Why Development Will Not Stop Migration//Development and Change, 2007, Vol. 38, № 5. P. 829.

конвенции, по настоянию ЕС ревизии подверглась большая ее часть. Все внесенные изменения отвечали в первую очередь интересам Евросоюза, отражая изменение его приоритетов¹²⁸.

После 13 месяцев переговоров исправленное Соглашение было подписано в ноябре 1995 г. между Европейским Союзом, включавшим 15 государств, и 70 странами АКТ. Пересмотру подверглись три сферы: институциональные и политические аспекты, вопросы торговли и финансирование политики развития. Пересмотренная Конвенция делала еще больший упор на политическую обусловленность помощи развитию соблюдением странами АКТ прав человека и демократических ценностей. Был также оговорен механизм санкции для стран АКТ, не выполнявших эти, несомненно, размытые требования. На практике ЕС не выплачивал 30% обещанной суммы на проведение отдельных проектов или программ структурной перестройки экономики, пока не убеждался в соблюдении своих условий¹²⁹.

Основные разногласия касались бюджета ЕФР и снижения для продукции стран АКТ торговых пошлин или их отмены. Был обновлен механизм СТАБЭКС, и его бюджет был увеличен на 20%, достигнув 1,8 млрд. экю. Несмотря на номинальное увеличение общего бюджета на 22% (до 14,6 млрд. экю), в реальности с учетом инфляции и иных факторов бюджет остался прежним. В экономической сфере был утвержден принцип развития государств АКТ через диверсификацию их экономик, включение в мировую торговлю и повышение конкурентоспособности. Тем самым ЕС подчеркивал, что страны АКТ должны сами нести ответственность за свое развитие, а страны Европы не считают себя более обязанными в одностороннем порядке его обеспечивать. Требования по расширению торговых преференций, исходившие от стран АКТ, не были удовлетворены¹³⁰.

Торговые преференции были важной частью Ломейских соглашений, и хотя с введением Общей системы преференций со стороны единой Европы (1971 г.) или созданием Всемирной торговой организации (1994 г.), их важность снижалась, они оставались действенным механизмом помощи развитию. Поскольку многие экспортные товары стран АКТ по Ломейским соглашениям были освобождены от таможенных пошлин, а некоторые (сахар, бананы, говядина, ром) попадали под действие экспортных квот, по которым цены на них в Европе были выше общемировых, то многие из развивающихся стран таким образом получали даже большую прибыль, чем составила прямая финансовая помощь со стороны Европейского Сообщества, позже ЕС.¹³¹ Одной из причин неуступчивости Европы в вопросе торговых

¹²⁸ Holland M. and Doidge M. Development policy of the European Union. Palgrave Macmillan: UK, 2012. P. 62-63.

¹²⁹ Кавешников Н.Ю. Отношения ЕС со странами Африки, Карибского моря и Тихоокеанского бассейна // О. Буторина, Европейская интеграция. М., 2011. С.457.

¹³⁰ Holland M. and Doidge M. Development policy of the European Union. UK, 2012. P. 63.

¹³¹ Laaksonen K. et al. Lomé Convention, Agriculture and Trade Relations between the EU and the ACP Countries in 1975-2000 [Electronic resource] // European Commission. URL: <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/18853/1/wp060020.pdf> (access date: 30.10.2013).

преференций было то, что европейские фермеры всегда были сильны в лоббировании своих интересов. Если продукция стран АКТ занимала свободные ниши европейского рынка, то торговые преференции развивающимся странам воспринимались спокойно. Если же она начинала конкурировать с европейскими сельскохозяйственными товарами, то приоритетом единой Европы в данном случае становились собственные фермеры, поскольку они были электоратом, способным либо высказать Брюсселю доверие, либо устроить акции протеста¹³². Кроме того, особый привилегированный доступ стран АКТ на Общеввропейский рынок, предусмотренный Ломейскими соглашениями, входил в противоречие с установками Всемирной Торговой Организации, созданной на основе Генерального соглашения по тарифам и торговле в 1994 г.¹³³ Однако, даже имея ранее торговые преференции, развивающиеся страны сталкивались с другими мерами защиты общеввропейского рынка, например, нетарифными барьерами, препятствовавшими выигрышу иностранных производителей. Итогом становилось то, что со временем покупательная способность населения Африки, особенно в регионах к югу от Сахары, только снижалась. Таким образом, эгоистичная торговая политика ЕС, на словах призванная служить целям политики развития, на деле вступала с ней в противоречие¹³⁴.

Пересмотр Конвенции продемонстрировал переориентацию Евросоюза на сотрудничество с ближайшими соседями в Центральной и Восточной Европе, а также в Средиземноморье в ущерб связям со странами Третьего мира. Так, например, в середине 1990-х гг. Европейский Союз активизирует свою политику в Средиземноморском регионе, перейдя от двусторонних отношений со странами данного региона к унифицированному формату отношений с ними в рамках Евро-Средиземноморского партнерства, охватывающего сотрудничество в вопросах политики и безопасности, экономики и торговли, а также социальной и культурной сфере и в вопросах защиты прав человека¹³⁵. Одновременно ЕС явно выказал нежелание вкладывать в политику развития больше ресурсов, что вызывало недовольство стран АКТ. Кроме того, осознавая неэффективность подходов, принятых в политике развития и необходимость ее модернизации, Евросоюз однако продолжал использовать программы структурной перестройки экономики как основной метод развития стран Третьего мира. Отказ ЕС в одностороннем порядке отменить долги стран-партнеров по Ломейской конвенции также больно ударял по последним, поскольку проблема задолженности стала для них ключевой¹³⁶.

¹³² Кавешников Н.Ю. Отношения ЕС со странами Африки, Карибского моря и Тихоокеанского бассейна // О. Буторина, Европейская интеграция. М., 2011. С.457.

¹³³ Holland M. and Doidge M. Development policy of the European Union. UK, 2012. P.68.

¹³⁴ Kohnert D. African Migration to Europe: Obscured Responsibilities and Common Misconceptions. Working Paper №49 [Electronic resource] // German Institute of Global and Area Studies, 2007. URL: http://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/wp49_kohnert.pdf (access date: 19.10.2014).

¹³⁵ Трофимова О.Е. Эволюция средиземноморской политики Евросоюза: путь от сотрудничества к интеграции. ИМЭМО РАН, 2011. С.16.

¹³⁶ Holland M. and Doidge M. Development policy of the European Union. UK, 2012. P.64.

1.2 Реформирование политики развития Европейского Союза в 2000-х гг.

Со временем Ломейские конвенции стали разочарованием для обеих сторон: их программы погрязли в бюрократии; принципы партнерства и равенства на деле напоминали отношения зависимости развивающихся стран от милости Европы; и, несмотря на рост задействованных в осуществлении соглашения институтов и органов, это не делало его более эффективным. После двадцати пяти лет действия Ломейских соглашений, назрела необходимость пересмотра не только конкретного договора, но и всех принципов политики развития ЕС.¹³⁷ Международная обстановка наглядно демонстрировала неудачу принятой концепции развития. Вплоть до конца 1990-х гг. в мире доминировал подход, утверждавший принципы свободного рынка как основного двигателя развития, поэтому программы структурной перестройки экономики стран Третьего мира массово предусматривали приватизацию и сокращение государственного вмешательства в экономику. Но на деле эти меры не привели к притоку частных инвестиций, а показатели развития многих стран, особенно африканских государств, расположенных к югу от Сахары, показывали отрицательную динамику. Так, ВВП на душу населения в 1990 г. составлял в Бурунди \$201,9, Гвинее-Бисау - \$239,8, Эфиопии – \$253,4, Демократической республике Конго – \$267,8, Чаде - \$292,1. Эти цифры были несравнимы с аналогичными показателями в Европе, где даже самая бедная из тогдашних стран-членов Греция имела в 1990 г. ВВП на душу населения в размере \$9 673,5, а процветающие Бельгия (\$20 678,8), Франция (\$21 833,9), Германия (\$22 219,6) или Дания (\$26 861,8) – в разы больше¹³⁸.

Кроме того, Африканский континент столкнулся с пандемией СПИДа/ВИЧ. Увеличение внешнего долга этих стран и периодически возникавший в некоторых районах массовых голод усложняли ситуацию. Ухудшение обстановки доказывало несостоятельность либерализации экономики как двигателя развития. Международные институты и развитые страны стали винить в неудачах неэффективную систему управления в развивающихся странах. Требования ее оптимизации, создания прозрачной системы власти, участия гражданского общества в управлении государством и демократизации стали рассматриваться как необходимые предпосылки развития. Само понятие развития менялось и стало включать не только экономический рост, но и более широкие социальные задачи, соблюдение права людей на определенные возможности (например, в образовании) и получение определенных услуг от государства (например, социальных гарантий), а также обеспечение безопасности и устойчивого развития¹³⁹. Видение развития с конца 1990-х гг. становится более комплексным.

¹³⁷ The EU and Africa: from Eurafrique to Afro-Europa/ Adebajo A. and Whiteman K. (eds.). London, 2012. P.6-7.

¹³⁸ GDP per capita (current US\$) [Electronic resource] // The World Bank, 1980-2014. URL: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?page=4> (access date: 22.06.2015).

¹³⁹ Fraser C. An Introduction to European Foreign Policy, 2nd ed. London, 2012. P.191.

В свою очередь обеспечение такого развития было бы более эффективно и с точки зрения сокращения эмиграции из стран Третьего мира. Если в 1980 г. в Европе проживало 23 млн. иммигрантов, то в 1990 г. их количество достигло уже 49 млн.¹⁴⁰ С начала 1990-х гг. специалистами отмечается смешение различных миграционных потоков: например, политические беженцы могут быть одновременно и экономическими мигрантами, желающими иногда нелегально получить работу в стране пребывания¹⁴¹. Количество просителей убежища, желающих попасть в развитые страны Европы, росло: в 1980 г. в пятнадцать стран, ставших позже первыми членами ЕС, с просьбой о предоставлении убежища обратилось 149 тыс. человек, а в 1990 г. – уже около 402 тыс. человек¹⁴². С ужесточением иммиграционной политики ЕС рос поток нелегальной иммиграции в Европу, для предотвращения которого было недостаточно усилить патрулирование Средиземного моря и охрану границ. Например, в одной Германии на границе в 1995 г. задержали 29,6 тыс. нелегальных иммигрантов, в 1998 г. – 40,2 тыс. человек, а в Италии в 1998 г. во въезде отказали 31,7 тыс. нелегалов¹⁴³.

Необходимо было устранить причины массовой эмиграции из третьих стран, такие как бедность, политические гонения и отсутствие социальных гарантий в этих странах. Зарождение комплексного подхода к регулированию иммиграции на общеевропейском уровне по времени совпало с пересмотром политики развития. Так, например, в начале 1998 г. были организованы встреча представителей правоохранительных ведомств Германии, Греции, Италии, Турции и Франции и заседание исполкома группы стран, подписавших Шенгенские соглашения. В результате их работы Совет по общим вопросам представил план действий, содержащий 46 пунктов и предусматривавший среди прочего как усиление пограничного контроля на южных рубежах Евросоюза, так и устранение первопричин миграции¹⁴⁴.

На внеочередном саммите ЕС в г. Тампере (Финляндия) 15-16 октября 1999 г. были приняты Заключения, названные «вехами Тампере». В сфере иммиграционной политики здесь был предложен новый для Евросоюза подход – сотрудничество с третьими странами для обеспечения «внешнего измерения» внутренней безопасности. Этот саммит стал важным шагом на пути к формированию общей иммиграционной политики ЕС. Здесь получили развитие идеи о необходимости сотрудничать на общеевропейской основе со странами происхождения и транзита мигрантов. Концепция заключалась в том, чтобы соединить регулирование миграции,

¹⁴⁰ International Migrants by Country of Destination, 1960-2013 [Electronic resource] // Migration Policy Institute, 2014. URL: <http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/international-migration-statistics> (access date: 22.06.2015).

¹⁴¹ Юдина Т.Н. Социология миграции. М., 2004. С.268.

¹⁴² International Migration Database [Electronic resource] // Organization for co-operation and development, 2013. URL: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIG#> (access date: 22.06.2015).

¹⁴³ Salt J. and Almeida J.C. International Migration in Europe. Patterns and Trends since the mid-1990s [Electronic resource] // Revue Européenne des Migrations Internationales, 2006, vol.22, № 2. URL: <https://remi.revues.org/2828> (access date: 22.06.2015).

¹⁴⁴ Потемкина О.Ю. Раздел IV. Сотрудничество в сфере внутренних дел и правосудия // Борко Ю.А., Буторина О.В. Европейский Союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития. М.: «УРСС», 2001. С.214.

относящееся к сфере внутренних дел, с отношениями с третьими странами в политической, экономической, гуманитарной сферах и в области развития¹⁴⁵. Таким образом, внешнеполитический курс в отношении некоторых третьих стран стал согласовываться с необходимостью обеспечить внутреннюю безопасность ЕС.

Изначально в формирующемся «внешнем измерении» иммиграционной политики доминировало такое направление как экстернализация миграционного контроля. Но поскольку она не смогла решить проблему массовой нелегальной иммиграции, а также зачастую приводила к нарушению прав мигрантов и беженцев, ограничивая их право на самостоятельный выбор места жительства, то в конце 1990-х гг. стало развиваться другое направление – устранение первопричин миграции¹⁴⁶.

Признание взаимосвязи миграции и развития и необходимости решения задач миграционной политики средствами ОВПБ и политики развития, тем не менее, было непростым шагом для Брюсселя. Причина кроется в том, что европейская бюрократия, задействованная в решении задач этих трех различных направлений политики, не желала делиться с коллегами из других ведомств своими полномочиями. Соответственно, вопрос как заставить чиновников от внешней политики отдать часть своих полномочий тем, кто задействован в осуществлении миграционной политики, или же, наоборот, на деле оказался очень болезненным. Общеввропейские институты, в особенности Еврокомиссия, а также некоторые члены ЕС, в частности, Скандинавские страны и Нидерланды, давно предлагали решение проблемы через согласование внешней политики, политики развития и миграционной политики ЕС, однако большинство государств-членов сопротивлялись объединению задач миграционной политики и политики развития. Тем не менее, страны-члены ЕС постепенно осознали необходимость проведения общей миграционной политики, и с подписанием Амстердамского договора 1997 г., вступившего в силу в 1999 г., и переносом миграционной политики из третьей – межгосударственной опоры, в первую – наднациональную, общеввропейские институты получили больше свободы действий в сфере управления миграцией и ее согласования с другими направлениями своей деятельности¹⁴⁷.

Согласно исследованиям, развивающиеся страны со средним уровнем достатка населения производят больше миграционных потоков, чем беднейшие страны, поскольку именно там у

¹⁴⁵ Tampere European Council 15 and 16 October 1999 Presidency Conclusions [Electronic resource] // European Parliament, 1999. URL: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (access date: 02.02.2015).

¹⁴⁶ Boswell Ch. The 'external dimension' of EU immigration and asylum policy//International Affairs, 2003, Vol.79, №3. P. 620-621.

¹⁴⁷ Ibid. P. 625-627, 636.

потенциальных мигрантов есть ресурсы для переезда¹⁴⁸. Например, в 2000 г. в странах Европы количество иммигрантов из стран глобального Юга составляло 497 181 тыс. человек, а из стран глобального Севера – 790 913 тыс. человек¹⁴⁹. Кроме того, жители стран, географически ближе расположенных к ЕС, более склонны выбирать его в качестве места назначения. Например, в 2013 г. из 72,4 млн. иммигрантов в Европе 37,8 млн. человек (52%) происходили из того же региона, 18,6 млн. (25,7%) – из Азии, 8,9 млн. (12%) – из Африки, и лишь 4,5 млн. (6%) – из стран Латинской Америки и Карибского бассейна¹⁵⁰. Поэтому сотрудничество со многими отдаленными бывшими колониями европейских стран, положенное ранее в основу политики развития, стало казаться нерациональным с точки зрения сокращения миграционного давления на Европу. Как следствие, переход к прагматичной политике развития стал основной целью ее реформирования в конце 1990-х-начале 2000-х гг.¹⁵¹

ЕС также воспользовался идеей согласования иммиграционной политики и политики развития для того, чтобы подменить целями миграционного регулирования некоторые цели политики развития, что привело к тому, что действия Евросоюза по оказанию помощи развитию третьих стран на деле стали маскировать его желание снизить уровень эмиграции из них. Соответственно, помощь развитию могло получить не то государство, которое более в ней нуждается, а то, которое пообещает Евросоюзу эффективно препятствовать миграции в Европу. Постепенно многие партнеры ЕС из числа отсталых стран пришли к выводу, что, возможно, изначальной целью проектов в данном направлении является как раз контроль за миграционными потоками, а не содействие развитию¹⁵². В подтверждение этих опасений специалисты приводили цифры запланированного на 2000-2006 гг. бюджета на оказание внешней помощи: всего за это период на управление миграционными потоками из него предполагалось выделить почти 935 млн. евро, из них 13,7% должен был предоставить Европейский фонд развития¹⁵³. Однако пересмотр политики развития назрел давно, и его

¹⁴⁸ Reslow N. Migration and Development? An Assessment of Recent EU Policy Initiatives [Electronic resource] // Journal of Contemporary European Research, 2010, Vol.6, №1. P.8-9. URL: <http://www.jcer.net/ojs/index.php/jcer/article/view/197/189> (access date: 26.03.2014).

¹⁴⁹ International migrant stock: By destination and origin [Electronic resource] // UN Department of Economic and Social Affairs, 2014. URL: <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimatesorigin.shtml> (access date: 22.06.2015).

¹⁵⁰ Ibid.

¹⁵¹ Boswell Ch. The 'external dimension' of EU immigration and asylum policy//International Affairs, 2003, Vol.79, №3. P. 633.

¹⁵² Newland K. Migration as a Factor in Development and Poverty Reduction [Electronic resource] // Migration Information Source – the online journal of the migration Policy Institute, 2003. URL: <http://www.migrationpolicy.org/article/migration-factor-development-and-poverty-reduction> (access date: 18.09.2014).

¹⁵³ Integrating migration issues in the European Union's relations with third countries. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament COM (2002) 703 final [Electronic resource] // Commission of the European Communities, 2002. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0703&from=EN> (access date: 22.06.2015).

поворот в 2000-х гг. в сторону большего прагматизма, пусть даже и в целях эффективного миграционного регулирования, отрицать нельзя.

Европейский Союз задумался о реформировании своей политики развития сразу же после пересмотра Четвертой Ломейской конвенции в 1995 г., поскольку страны ЕС уже не могли, а страны АКТ не хотели следовать модели отношений, основанной на колониальных связях. После продолжительной дискуссии Еврокомиссия выпустила свои рекомендации для переговоров, в которых было предложено заключить новое гибкое соглашение, концентрирующееся на пяти составляющих: политическом диалоге, искоренении бедности, экономическом сотрудничестве, результативности и географической дифференциации¹⁵⁴. На их основе осенью 1998 г. начались переговоры между ЕС и его партнерами по политике развития. Одновременно право председательствования в Евросоюзе перешло к Великобритании, а именно, к ее недавно избранному лейбористскому правительству, которое имело собственные взгляды на приоритеты общеевропейской политики развития и было готово активно направлять начавшиеся переговоры в нужное ему русло. Однако обсуждения шли трудно, так как большие разногласия вызвало то, кому и какие торговые преференции предоставит ЕС¹⁵⁵.

Несмотря на то, что ранее ЕС уже позиционировал свою политику развития как равноправное партнерство с развивающимися странами, ни одни переговоры на деле этому не соответствовали: Европа всегда пыталась диктовать условия, поскольку была не только финансовым донором, но и обладала нормативной властью, т.е. устанавливала принятые в мировой политике нормы и ценности в политике развития. ЕС в переговорах, начавшихся в 1998 г., преследовал несколько целей. Во-первых, необходимо было привести сотрудничество со странами АКТ в соответствие с международными нормами, а именно, выстроить это сотрудничество в целях сохранения мира и укрепления безопасности, соблюдения прав человека и т.п. Во-вторых, необходимо было учесть новый акцент на искоренение бедности, ставший приоритетом деятельности ООН. В-третьих, для учета нужд каждого партнера из числа развивающихся стран было решено дифференцировать экономическое сотрудничество и обсудить региональные экономические соглашения отдельно с государствами Африки, разделенными по регионам, странами Карибского моря и Тихоокеанского бассейна. Наконец, в-четвертых, ЕС особо настаивал на повышении эффективности политики развития путем упрощения и рационализации ее механизмов, а также обусловленности любой помощи,

¹⁵⁴ Guidelines for the negotiation of new cooperation agreements with the African, Caribbean and Pacific (ACP) Countries. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. COM (97) 537 final [Electronic resource] // Commission of the European Communities, 1997. URL: http://aei.pitt.edu/1207/1/ACP_21st_gp_follow_COM_97_537.pdf (access date: 15.10.2014).

¹⁵⁵ Holland M. and Doidge M. Development policy of the European Union. UK, 2012. P. 66-69.

предоставляемой развивающимся странам, их прогрессом по пути осуществления требуемых реформ¹⁵⁶.

Стремление Евросоюза обусловить всю свою помощь прогрессом развивающихся стран в экономических, социальных, но особенно политических реформах было негативно встречено государствами АКТ. Они настаивали на том, что понятие надлежащего управления в государстве, которое ЕС рассматривал как неотъемлемое условие помощи развитию, является слишком расплывчатым, к тому же, достичь его можно только благодаря долгому институциональному развитию и существенной помощи извне. Заявления развивающихся стран о необходимости обратиться к вопросам отмены их долга перед европейскими государствами; обсудить проблемы продажи Европой оружия (которое попадало зачастую к оппозиционным силам в странах Африки); ограничить в экономиках стран АКТ деятельность европейских транснациональных корпораций; или же рассмотреть последствия проводимых некоторыми европейскими странами ядерных испытаний – все эти требования были проигнорированы Евросоюзом. Тем не менее, 23 июня 2000 г. ЕС и 76 государств Африки, Карибского моря и Тихоокеанского бассейна смогли выработать и подписать Соглашение в г. Котону (Бенин), вступившее в силу в апреле 2003 г.¹⁵⁷

Основной целью этого Соглашения стало сокращение и затем искоренение бедности путем содействия устойчивому развитию и интеграции стран АКТ в мировую экономику¹⁵⁸. Акцент на устранении бедности соответствовал общемировой стратегии, выраженной в решениях Саммита тысячелетия, проведенного ООН в сентябре 2000 г. Тогда было предусмотрено, что принятые на Саммите цели развития будут достигнуты к 2015 г., в частности, предполагалось наполовину сократить количество людей, живущих менее чем на 1 доллар в день, а также людей, страдающих от голода¹⁵⁹. Таким образом, ЕС придерживался общемировых стандартов в политике развития, и даже выступал в них новатором, поскольку заключал с развивающимися странами комплексные соглашения, охватывающие одновременно области политики, торговли и развития.

Компромисса между требованиями стран ЕС и АКТ удалось добиться за счет сокращения основного текста Соглашения и переноса технических положений в приложения, которые можно было пересмотреть, не изменяя основного текста. Таким образом, само Соглашение устанавливало общие рамки сотрудничества, в то время как приложения к Соглашению включали протоколы, утверждавшие конкретные цифры средств, выделяемых на нужды реализации Соглашения; списки продукции стран АКТ, на которую распространялись торговые

¹⁵⁶ Holland M. and Doidge M. Development policy of the European Union. UK, 2012. P.70-71.

¹⁵⁷ Ibid. P. 72-73.

¹⁵⁸ Ibid. P. 73-74.

¹⁵⁹ Fraser C. An Introduction to European Foreign Policy, 2nd ed. London, 2012. P. 192-193.

льготы, и т.п. Соглашение Котону было подписано на 20 лет с обязательным пересмотром финансовой части соглашения каждые 5 лет. Такой подход, с одной стороны, позволял выработать долгосрочную стратегию сотрудничества, а с другой, был достаточно гибок, поскольку вносить изменения в приложения было легче и быстрее в процедурном плане. Институциональное оформление Соглашения осталось тем же, что было утверждено Ломейскими конвенциями, и включало следующие совместные органы: Совет министров стран-участниц, Комитет послов и Совместную парламентскую ассамблею¹⁶⁰.

Соглашение Котону утверждало несколько обязательных принципов. Среди них было равенство партнеров и право развивающихся стран самим выбирать свою стратегию развития – принцип, ранее утверждавшийся в Ломейских конвенциях и постепенно закрепившийся в европейской политике развития. Следующий принцип заключался в расширении круга участников политики развития, который стал включать не только правительства стран, но и негосударственные акторы: гражданское общество, частный бизнес и местные органы власти, что было нововведением того времени. С одной стороны, такой подход делал помощь развитию более эффективной, поскольку предполагал доставку ресурсов на оптимальный уровень власти, с другой – помогал привлечь к осуществлению политики развития новых доноров финансовых средств, например, неправительственные организации и частный бизнес. Третий принцип касался развития политического диалога на основе взаимной ответственности и исполнения принятых обязательств, тем самым подтверждая обусловленность помощи развитию прогрессом развивающихся стран по пути реформ и отказ от односторонних льгот для развивающихся государств со стороны ЕС. Наконец, последний из принципов утверждал дифференцированный подход к развивающимся странам со стороны ЕС и их региональное деление в политике развития на семь групп, с каждой из которых предполагалось заключить соглашение об экономическом партнерстве. Это условие было важно для Евросоюза для оптимизации политики развития, поскольку позволяло разработать отдельные формы сотрудничества для каждой группы в зависимости от ее потребностей¹⁶¹.

Как и ранее, три опоры составляли основу Соглашения: политический диалог, внешняя торговля и помощь развитию, что отражало комплексное видение развития. Политическое измерение сотрудничества, возникшее в политике развития ЕС относительно недавно, с подписанием Четвертой Ломейской конвенции, доминировало при подписании соглашения Котону и во время его плановых пересмотров в 2005 и 2010 гг. Политический диалог, включавший сотрудничество в разрешении конфликтов, соблюдении прав человека и

¹⁶⁰ Fraser C. An Introduction to European Foreign Policy, 2nd ed. London, 2012. P. 195.

¹⁶¹ Кавешников Н.Ю. Отношения ЕС со странами Африки, Карибского моря и Тихоокеанского бассейна//О. Буторина, Европейская интеграция. М., 2011. С.461-462.

демократических принципов, эффективном управлении государством, стал характеризоваться большей обусловленностью. Статья 69 Соглашения предусматривала санкции или временную приостановку сотрудничества в случае нарушения одной из сторон прав человека или принципов демократии и верховенства закона, к чему ЕС несколько раз прибегал в отношении таких стран, как Фиджи, Зимбабве, Либерия, Чад и Гаити¹⁶².

В сфере внешней торговли ЕС добился отказа от односторонних преференций со своей стороны и перехода к взаимной либерализации торговли. Было объявлено о подготовке создания зон свободной торговли между ЕС и отдельными группами стран АКТ путем заключения соглашений об экономическом партнерстве к 1 января 2008 г.¹⁶³ Только наименее развитые из государств АКТ, не готовые к вступлению в эту зону, получили право на торговые льготы от ЕС на многие товары, за исключением оружия и сельскохозяйственной продукции (в частности, переходный период был предусмотрен для беспошлинного доступа на европейский рынок таких товаров, как бананы, рис и сахар)¹⁶⁴. Так должна была воплотиться в реальность мысль Брюсселя о дифференцированном подходе к сотрудничеству с развивающимися странами.

Нововведения коснулись и третьей опоры Соглашения Котону, касавшейся помощи развитию. Для искоренения бедности в странах АКТ было разработано три направления работы: содействие экономическому росту стран АКТ через макроэкономические реформы и развитие частного сектора; поддержка социальной политики в развивающихся странах; поощрение региональной интеграции между странами АКТ. Сами инструменты помощи развитию были реформированы. В частности, были ликвидированы механизмы СТАБЭКС и СИСМИН. Теперь все средства для помощи развитию выдавались либо в виде грантов из ЕФР, чей бюджет на 2002-2008 гг. составил 13,5 млрд. евро; либо в виде займов от ЕИБ, чей бюджет на тот же период составил 1,7 млрд. Для распределения грантов Комиссия совместно с соответствующей страной АКТ должна была разработать индивидуальный план помощи данному государству.¹⁶⁵ Вводилась система скользящего планирования, предусматривавшая перераспределение средств, неизрасходованных одним государством, между другими партнерами из стран АКТ. Распределение помощи стало также обуславливаться

¹⁶² Partnership Agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000 [Electronic resource] URL: http://www.ilocarib.org.tt/trade/documents/understanding_epa/treaties/cotonou_revised_e.pdf (access date: 15.10.2014).

¹⁶³ Кавешников Н.Ю. Отношения ЕС со странами Африки, Карибского моря и Тихоокеанского бассейна // О. Буторина. Европейская интеграция. М., 2011. С.463-464.

¹⁶⁴ Holland M. and Doidge M. Development policy of the European Union. UK, 2012. P. 87-92.

¹⁶⁵ Fraser C. An Introduction to European Foreign Policy, 2nd ed. London, 2012. P.195.

эффективностью ее использования, для чего ЕС ввел ежегодный мониторинг, призванный выявить факты коррупции и некачественного управления полученными ресурсами¹⁶⁶.

Большое внимание ЕС стал уделять привлечению новых акторов к разработке и имплементации программ развития. Предполагалось, что частный бизнес, неправительственные организации, местные органы власти помогут инвестированию в экономику развивающихся стран и будут активно участвовать в общественном развитии, улучшая системы образования, здравоохранения, занимаясь мониторингом ситуации с правами человека, а также сохранением культурного наследия стран АКТ. Негосударственные акторы должны были взять на себя кроме прочего статистику, в том числе и миграционную, и работу в полевых условиях. Такой подход позволял Европе экономить свои человеческие ресурсы и сотрудничать с грамотными специалистами¹⁶⁷. Однако, несмотря на усиление всевозможных форм контроля за использованием помощи развитию и введения обусловленности сотрудничества успехами в реформировании и соблюдении основополагающих принципов, которые Европа навязала странам АКТ в Соглашении Котону, главным стимулом для последних стало увеличение бюджета Европейского Фонда Развития, через который страны получали помощь¹⁶⁸.

Соглашение Котону, как и принятая ранее на саммите Африканского Союза – ЕС в апреле 2000 г. Каирская декларация, подробнее, чем предыдущие соглашения со странами АКТ, рассматривала вопросы миграционного регулирования. Они были включены в часть Соглашения, посвященную политическому диалогу (ст.8, пар.3), а также в отдельную статью по миграции (ст.13). Последняя объединяла пункты предыдущих Ломейских конвенций, касающиеся миграции, а именно, запрета дискриминации иностранных граждан, устранения причин миграции, обеспечения профессиональной (пере)подготовки граждан государств АКТ в их родных странах и сотрудничества по содействию студентам из стран АКТ в получении образования. В статье особое внимание уделялось проблеме нелегальной миграции (пар.5) и реадмиссии. Вслед за планом действий, принятым для реализации положений Каирской декларации, в Соглашение Котону был включен пункт о необходимости смягчения последствий «утечки мозгов» из стран АКТ. Акцент был сделан на необходимости развития стран АКТ в целях уменьшения эмиграции из них. В целом, все пункты Соглашения относительно миграции пока больше походили на декларацию, возможно, поэтому страны АКТ на последовавшем

¹⁶⁶ Кавешников Н.Ю. Отношения ЕС со странами Африки, Карибского моря и Тихоокеанского бассейна // О. Буторина, Европейская интеграция. М., 2011. С. 464-465.

¹⁶⁷ Fraser C. An Introduction to European Foreign Policy, 2nd ed. London, 2012. P.194.

¹⁶⁸ The EU and Africa: from Eurafrique to Afro-Europa/ Adebajo A. and Whiteman K. (eds.). London, 2012. P.7.

Третьем саммите глав их государств и правительств в июне 2002 г. высказали желание активнее сотрудничать в этой области¹⁶⁹.

Несмотря на продуманность многих положений Соглашения Котону и наличие политической воли, прежде всего со стороны ЕС, для имплементации этих пунктов, реализация Соглашения столкнулась с трудностями, некоторые из которых остаются нерешенными до сих пор. В первую очередь, имплементация положений Соглашения шла медленно в связи с неэффективностью распределения ресурсов, бюрократическими проволочками и слабой подотчетностью. Со своей стороны Евросоюз предпринял ряд институциональных изменений, упростил финансовую сторону помощи развитию и сделал политику развития одним из главных направлений ОВПБ согласно Лиссабонскому договору 2009 г. Однако добиться того же от партнеров из числа развивающихся стран было проблематично¹⁷⁰. Так, например, согласно данным на 2013 г. 9 из стран-партнеров ЕС по Соглашению Котону (Сомали, Судан, Гаити, Гвинея-Биссау, Экваториальная Гвинея, Чад, Эритрея, Бурунди, Ангола) входят в двадцатку самых коррумпированных государств мира¹⁷¹.

В экономическом плане не были подписаны в срок все необходимые соглашения об экономическом партнерстве. Фактически, в 2008 г. было заключено лишь соглашение об экономическом партнерстве между ЕС и КАРИКОМ – сообществом 14 государств Карибского бассейна. Большинство стран Африки пописали к тому моменту лишь временные соглашения, а страны Тихоокеанского бассейна с 1 января 2008 г. перешли на торговлю с ЕС по Общей системе преференций. Сопrotивление стран АКТ подписанию Соглашений об экономическом партнерстве было вызвано желанием Евросоюза включить в них положения, касающиеся не только торговли товарами, но и регулирования инвестиций, государственных закупок и торговли услугами. По причине значительных различий в приоритетах Евросоюза и стран АКТ, застопорилось создание зон свободной торговли, а значит, и большая часть положений Соглашения Котону, касавшихся сотрудничества в сфере торговли¹⁷². Объективными же причинами задержки создания зон свободной торговли можно назвать как неготовность для этого большинства развивающихся стран, так и возникновение с 2005 г. нового соперника для ЕС в оказании помощи странам АКТ – Китая, который, в отличие от Европы, не обуславливал свою помощь соблюдением странами АКТ размытых демократических принципов и прав

¹⁶⁹ Devisscher P. Legal Migration in the Relationship between the European Union and the ACP Countries: The Absence of a True Global Approach Continues [Electronic resource] // European Journal of Migration and Law, 2011, №13. P.82-83. URL: <https://biblio.ugent.be/input/download?func=downloadFile&recordId=1108637&fileId=1206124> (access date: 27.10.2014).

¹⁷⁰ Holland M. and Doidge M. Development policy of the European Union. UK, 2012. P.76-77.

¹⁷¹ Corruption Perceptions Index 2013 [Electronic resource] // Transparency International, 2013. URL: <http://www.transparency.org/cpi2013/results> (access date: 13.10.2014).

¹⁷² Кавешников Н.Ю. Отношения ЕС со странами Африки, Карибского моря и Тихоокеанского бассейна // О. Буторина, Европейская интеграция. М., 2011. С. 464.

человека. Кроме того, экономический кризис, начавшийся в 2008 г., неблагоприятно сказался на всей мировой экономике¹⁷³.

В дополнение к этому, амбициозная задача подключения к политике развития негосударственных акторов оказалась поспешной и не получила поддержки в развивающихся странах. Во многих развивающихся странах нет зрелого гражданского общества, способного участвовать в инициативах помощи развитию. В то же время правительства ряда развивающихся стран сопротивлялись поручению инициативы в данной области потенциальной оппозиции¹⁷⁴.

Наконец, идея о делении всех стран АКТ на несколько групп для образования зон свободной торговли с ЕС – четырех в Африке (Западная, Восточная, Центральная и Южная Африка), Карибском море и Тихоокеанском бассейне, вызвала недовольство стран АКТ. Причиной стало то, что выступать сообща было для них выгоднее, поскольку тогда они имели больший вес при переговорах с единой Европой. Реализация же идеи создания отдельных зон свободной торговли привела бы к возникновению нескольких конкурирующих экономических объединений, что могло усугубить положение наименее развитых стран в мировой торговле и не позволить им диверсифицировать свои экономики. Дифференцированный подход был удобен для ЕС, но крайне невыгоден странам АКТ¹⁷⁵.

Нельзя отрицать, что политика развития ЕС и сотрудничество в рамках Соглашения Котону в частности составляют лишь отдельный элемент глобальной работы по помощи развитию стран Юга. Они дополняют как усилия отдельных развитых стран, так и международных организаций вроде ООН, Всемирного банка и Международного банка реконструкции и развития. Однако, упор Европы на региональную интеграцию, обусловленность помощи политическим прогрессом и либерализацией торговли делают привлекательным для развивающихся стран сотрудничество с менее требовательными партнерами, например, Китаем. Поэтому задачей ЕС в политике развития становится большая гибкость и одновременно нахождение новых точек соприкосновения, совместных интересов с развивающимися странами. ЕС стоит быть готовым пересмотреть свою политику развития, если окажется, что ее проекты будут более эффективно имплементироваться на ином уровне власти¹⁷⁶. Тем не менее, нельзя не заметить, что ЕС, стараясь заполучить как можно больше властных полномочий на наднациональный уровень, или стараясь подчеркнуть свой особый статус главного донора помощи развитию на мировой арене, дублирует свои же инициативы,

¹⁷³ Holland M. and Doidge M. Development policy of the European Union. UK, 2012. P.75.

¹⁷⁴ Ibid. P.76.

¹⁷⁵ The EU and Africa: from Eurafrique to Afro-Europa/ Adebajo A. and Whiteman K. (eds.). London, 2012. P.7-8.

¹⁷⁶ Holland M. and Doidge M. Development policy of the European Union. UK, 2012. P.78-79.

что подтверждает разработка отдельной стратегии для Африки, которая к 2007 г. фактически повторяла многие положения Соглашения Котону¹⁷⁷.

В то же время ЕС понимал необходимость повышения эффективности и прозрачности политики развития со стороны как развивающихся стран, так и самого Евросоюза. Традиционно Европейская Комиссия, и в частности, ее Генеральный директорат по развитию, руководил разработкой политики развития, а затем, в соответствии с обычной законодательной процедурой, ее инициативы рассматривались и утверждались Европарламентом и Советом ЕС. В 1999-2000 гг. был проведен анализ институционального оформления политики развития, который выявил две основные проблемы: недостаток специалистов по конкретным вопросам в области развития и отсутствие координации деятельности различных подразделений. Для их решения была проведена административная реформа. В 2000 г. компетенции Генеральных директоратов по внешним связям и развитию в составе Комиссии подверглись реорганизации с целью четкого определения ответственности каждого из них. Затем для координации политики в области внешних сношений, развития и предоставления гуманитарной помощи, расширения ЕС и экономики в 2001 г. был создан отдельный Генеральный директорат по предоставлению помощи развитию (EuropeAid) в составе Еврокомиссии. В его распоряжение перешли 1200 специалистов и 80% всех программ политики развития, мониторинг которых осуществляла Еврокомиссия. Поскольку такое нововведение доказало свою эффективность, Лиссабонский договор подтвердил его статус в качестве главного органа в имплементации европейской политики развития¹⁷⁸.

¹⁷⁷ The EU and Africa: from Eurafrique to Afro-Europa/ Adebajo A. and Whiteman K. (eds.). London, 2012. P.8.

¹⁷⁸ Holland M. and Doidge M. Development policy of the European Union. UK, 2012. P.101-123.

1.3 Развитие комплексного подхода к управлению иммиграцией в Европейском Союзе

Одновременно на мировой арене расширялась дискуссия о взаимосвязи миграции и развития. По инициативе Швейцарии возник глобальный консультационный процесс – Бернская инициатива, действовавшая в 2001 – 2005 гг., результатом которой стало составление Международной повестки управления миграцией. Этот документ включал рекомендации по управлению миграционными потоками, разработанные с участием международных организаций и независимых экспертов, призывал регулировать миграционные потоки с учетом их причин и представлял собой обзор взаимосвязи миграции с политикой в сферах развития, торговли, здравоохранения и защиты окружающей среды. Призыв координировать свою миграционную политику и политику развития был адресован всем акторам.¹⁷⁹

Тогда же были инициированы такие глобальные консультативные процессы в области миграции, как Глобальная Комиссия по международной миграции (2003 – 2005 гг.) и Международный диалог по миграции под руководством Международной организации по миграции (с 2001 г.).¹⁸⁰ Результатом работы Глобальной Комиссии стал доклад, представленный в октябре 2005 г. Генеральному Секретарю ООН и ее странам-участницам, в котором было заявлено, что основной причиной эмиграции из стран Юга служит невозможность людей реализовать там свой потенциал, получить работу и обеспечить себя. Соответственно, подтверждалась взаимосвязь миграции и развития. Кроме того, Комиссия пришла к выводу, что для устранения причин эмиграции необходимо обеспечить не только развитие страны исхода, но и соблюдение там прав человека и качественное управление государством.¹⁸¹ Это мнение совпадало с заявлениями Евросоюза об обусловленности его помощи третьим странам их прогрессом в реализации демократических принципов. Вскоре Генеральная Ассамблея ООН приняла 23 декабря 2003 г. решение о том, что ее 61-ая сессия 2006 г., будет посвящена организации Диалога о взаимовлиянии миграции и развития.¹⁸²

Одновременно в ЕС было начато обсуждение возможностей политики развития. На встрече Европейского Совета в Лакене (район г. Брюссель, Бельгия) 14-15 декабря 2001 г. была

¹⁷⁹ The Berne Initiative [Electronic resource] // IOM. URL: <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/what-we-do/migration-policy-and-research/migration-policy-1/berne-initiative.html> (access date: 17.10.2014).

¹⁸⁰ Weinar A. EU Cooperation Challenges in External Migration Policy, Research Report Background Paper [Electronic resource] // European University Institute, and Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2011. URL: <http://www.eui.eu/Projects/TransatlanticProject/Documents/BackgroundPapers/EU-CooperationChallengesExternalMigrationPolicy.pdf> (access date: 17.10.2014).

¹⁸¹ Summary of the Report of the Global Commission on International Migration [Electronic resource] // GCIM, 2005. URL: http://www.un.org/esa/population/meetings/fourthcoord2005/P09_GCIM.pdf (10.11.2014).

¹⁸² High Level Dialogue on International Migration and Development [Electronic resource] // UN General Assembly, 14-15 September 2006. URL: <http://www.un.org/esa/population/migration/hld/> (access date: 17.10.2014).

подтверждена необходимость координировать миграционную и внешнюю политику ЕС¹⁸³. В 2001 г. в Генеральном директорате по внешним связям и в 2002 г. в Директорате по политике развития в составе Еврокомиссии были утверждены должности координатора по миграционной политике¹⁸⁴. Усиление внимания к иммиграции в начале 2000-х гг. было связано с трагедией 11 сентября 2001 г., которая стала стимулом для секьюритизации иммиграции в Европе, т.е. приписывания иммиграции свойств угрозы безопасности граждан ЕС. Однако причины этого явления стоит искать намного раньше. Во время «холодной войны» европейская идентичность была сильна ввиду противостояния с социалистическим лагерем, имевшим иные ценности, экономический уклад и политическую систему. Когда противник исчез, стали очевидны противоречия внутри Европы, где теперь не было необходимости держаться вместе во имя великой цели. Когда произошла трагедия 11 сентября 2001 г. Западный мир объявил своими противниками формально террористов, а фактически всех неудобных, в том числе иммигрантов, особенно мусульман, поскольку на них была возложена ответственность за теракт. Брюссель получил шанс сплотить европейцев против «иных» - нелегальных мигрантов, мусульман и всех неевропейцев (атлантическое единство при этом не оспаривалось). Эта риторика и стала оправданием рестриктивных иммиграционных мер, в частности, ужесточения пограничного контроля и создания единой службы мониторинга и охраны внешних границ (Фронтекс)¹⁸⁵.

События 2001 г. породили беспокойство во многих странах по поводу распространения не только терроризма, но и нелегальной иммиграции, что стало вызывать напряжение в отношениях ЕС с некоторыми развивающимися странами, особенно в Средиземноморье. Так, саммит ЕС в г. Севилья (Испания) в октябре 2002 г. был полностью посвящен проблеме нелегальной иммиграции в ЕС. Дело дошло до того, что британский и испанский премьер-министры Тони Блэр и Жозе-Мария Азнар предложили прекратить помощь развитию тех стран, которые не будут эффективно сотрудничать с ЕС в борьбе с нелегальной миграцией¹⁸⁶. Другие участники саммита не поддержали это предложение, поскольку посчитали, что урезание помощи развитию приведет к увеличению потока нелегальной эмиграции из стран, подвергшихся санкциям со стороны Евросоюза. В принятых по итогам встречи заключениях отмечалась необходимость координировать миграционную политику ЕС с политикой в области

¹⁸³ Presidency conclusions. European Council Meeting in Laeken, 14 and 15 December 2001 [Electronic resource] // European Commission, 2001. URL: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/background/docs/laeken_concl_en.pdf (access date: 16.10.2014).

¹⁸⁴ Boswell Ch. The 'external dimension' of EU immigration and asylum policy//International Affairs, 2003, Vol.79, №3. P. 634.

¹⁸⁵ Pinyol-Jiménez G. The Migration-Security Nexus in short: Instruments and Actions in the European Union [Electronic resource] // Amsterdam Law Forum, 2012, Vol.4, №1. P. 38-45 URL: <http://amsterdamlawforum.org/article/viewFile/255/442> (access date: 24.10.2014).

¹⁸⁶ de Haas H. Turning the Tide? Why Development Will Not Stop Migration//Development and Change, 2007, Vol. 38, № 5. P. 820.

экономического сотрудничества, помощи развитию и предотвращения конфликтов. Была достигнута договоренность, что любое соглашение ЕС с третьей страной будет обязательно включать пункт о сотрудничестве в регулировании миграционных потоков и реадмиссии нелегальных иммигрантов. В случае неудовлетворительного результата такого сотрудничества, было предложено предпринимать ответные внешнеполитические меры, хотя в документе и не уточнялось какие именно¹⁸⁷.

События 11 сентября 2001 г. стали отправной точкой секьюритизации как иммиграционной политики ЕС, так и политики развития. Доказательством могут служить огромные суммы, потраченные из Европейского фонда развития на восстановление государств после конфликтов, в частности, Афганистана (2002 г.) и Ирака (2004 – 2005 гг.), а также финансирование из ЕФР Организации миротворчества в Африке, которая формально не имеет отношения к развитию. Также в Сообщении Еврокомиссии 2001 г. о предотвращении конфликтов было указано, что данное направление деятельности должно стать основным механизмом помощи развитию. Тогда же по заявлению Комиссара по вопросам развития Пола Нильсона, помощь развитию стала в свою очередь рассматриваться как основной вклад Европы в предотвращение конфликтов в развивающихся странах¹⁸⁸.

После саммита 2002 г. в г. Севилья ЕС осознал необходимость развивать «внешнее измерение» иммиграционной политики, т.е. сотрудничать с третьими странами в регулировании миграции. Особое значение для него стали приобретать реадмиссия граждан третьих стран, укрепление пограничного контроля и меры по пресечению нелегальной иммиграции¹⁸⁹. Такие приоритеты демонстрируют доминирование метода экстернализации иммиграционного контроля, но не превентивного метода, заключающегося в помощи развитию.

Подготовка предложений по управлению миграцией с учетом ее первопричин была возложена на Еврокомиссию, которая в декабре 2002 г. представила Совету и Европарламенту Сообщение «Интегрируя вопросы регулирования миграции в отношения ЕС с третьими странами», где приводились инициативы в области развития, способные снизить эмиграцию из стран Юга. Они включали создание рабочих мест и развитие экономики стран исхода мигрантов через их включение в мировую торговлю; урегулирование конфликтов; содействие соблюдению демократических принципов; обеспечение развития сельского хозяйства развивающихся стран для обеспечения их продовольственной безопасности. Особое внимание уделялось вопросам репатриации нелегальных мигрантов, пограничного контроля и

¹⁸⁷ Presidency conclusions, Seville European Council [Electronic resource] // Council of the European Union, 2002. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/72638.pdf (access date: 16.10.2014).

¹⁸⁸ Europe's global role: External Policies of the European Union / Orbie J. (ed.) UK, 2008. P. 82-83.

¹⁸⁹ Pinyol-Jiménez G. The Migration-Security Nexus in short: Instruments and Actions in the European Union [Electronic resource] // Amsterdam Law Forum, 2012, Vol.4, №1. P. 49 URL: <http://amsterdamlawforum.org/article/viewFile/255/442> (access date: 24.10.2014).

специфическим проектам сотрудничества с третьими странами. В Сообщении был дан обзор таких региональных инициатив ЕС по помощи развитию, как МЕДА (для Средиземноморья), КАРДС (для Западных Балкан), ТАСИС (для Восточной Европы и Центральной Азии), отдельно была указана необходимость сотрудничества с Латинской Америкой¹⁹⁰.

В декабре 2003 г. в связи с изменением понимания безопасности во всем мире после терактов 11 сентября 2001 г., Европейский Союз принял новую Стратегию безопасности. В ней указывалось, что современные вызовы безопасности, в отличие от эпохи «холодной войны», исходят как извне, так и изнутри государств и всего Евросоюза. Кроме того, угрозам вроде нелегальной миграции и терроризма не может в одиночку противостоять ни одно государство, поэтому все они должны объединиться для обеспечения мира, безопасности и процветания. Угрозами европейской безопасности были названы также конфликты в любом регионе мира, так как они порождают огромные потоки беженцев, а также распространение бедности в странах Третьего мира, поскольку она приводит к выталкиванию огромных масс населения из соответствующих регионов. Было отмечено, что терроризм, международная организованная преступность и нелегальная миграция становятся результатом несостоятельности ряда слабых в политическом и экономическом смысле государств. Поэтому ЕС провозгласил необходимость распространения демократических принципов, верховенства закона и качественного управления, борьбы с коррупцией, защиты прав человека и помощи реформам в развивающихся странах. Такое заявление соответствовало учрежденному в ЕС принципу содействия проведению странами АКТ политических, экономических и социальных реформ путем обусловленности финансовой помощи развитию их прогрессом в реформировании. Брюссель также указал в Стратегии 2003 г. на необходимость сочетать все доступные ему средства для обеспечения своей безопасности, включая меры в политической, правоохранительной, военной, экономической и гуманитарной сферах. Так подтверждалось сближение задач Общей внешней политики и политики безопасности, политики развития, торговой и миграционной политики¹⁹¹.

Однако необходимо помнить, что еще в 1990-х гг. началась смена приоритетов ЕС во внешних отношениях, а именно – снижение интереса к исторически сложившимся связям с бывшими колониями и усиление внимания к новым независимым государствам непосредственно у границ ЕС. В результате этих изменений ЕС инициировал новое направление деятельности – Европейскую политику добрососедства, основанную в 2004 г. и первоначально включавшую 16 государств – Алжир, Армению, Азербайджан, Белоруссию,

¹⁹⁰ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament 'Integrating Migration Issues in the European Union's Relations with Third countries [Electronic resource]//European Commission, 03.12.2002. URL: <http://www.statewatch.org/semidoc/assets/files/commission/COM-2002-703.pdf> (access date: 16.10.2014).

¹⁹¹ A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy [Electronic resource] //EU, Brussels, 12.12.2003. URL: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (access date: 17.10.2014).

Египет, Грузию, Израиль, Иорданию, Ливан, Ливию, Молдову, Марокко, Палестину, Сирию, Тунис и Украину. Ее схожесть с политикой развития прослеживается в продвижении Евросоюзом тех же принципов демократии и прав человека, верховенства закона и качественного управления государством, рыночной экономики и устойчивого развития, соблюдение которых странами-партнерами напрямую обуславливает масштаб сотрудничества и помощи со стороны ЕС¹⁹². Политика добрососедства стала основным инструментом ЕС в обеспечении региональной безопасности. Сотрудничество в сфере миграции проходит на основе различных ad hoc процессов, включающих отдельные страны-партнеры по политике добрососедства. Диалог с каждым партнером часто содержит как соглашение об упрощении визового режима с ЕС, так и соглашение о реадмиссии и пакет совместных мер по борьбе с нелегальной иммиграцией в ЕС¹⁹³. Обеспечение стабильности и приобщение стран-партнеров к демократическим принципам в свою очередь, как и сотрудничество с Евросоюзом непосредственно в деле регулирования миграции, должно, по мнению ЕС, создать вокруг него буфер от различных угроз его безопасности, в том числе и нелегальной миграции¹⁹⁴.

В 2004 г. была принята пятилетняя Гагская программа действий по развитию Европейского пространства свободы, безопасности и правосудия. Она включала меры в трех сферах: борьбы с терроризмом, международной организованной преступностью и нерегулярной иммиграцией. То, что иммиграция рассматривалась в таком контексте, приносило в ее понимание негативное значение, подчеркивая процесс секьюритизации иммиграции, усилившийся после событий 11 сентября 2001 г. Внешнеполитические действия, предусмотренные Гагской программой, включали заключение Партнерств со странами исхода и транзита мигрантов для устранения причин миграции, прежде всего - искоренения бедности; а также соглашений о реадмиссии.¹⁹⁵ Евросоюз гарантировал финансовую помощь третьим странам в регулировании миграционных потоков, борьбе с нелегальной миграцией, укреплении пограничного контроля и возвращении мигрантов на родину. Акцент был сделан на обеспечении защиты беженцев как можно ближе к стране их происхождения. Тем самым, ЕС старался удержать большую их часть как можно дальше от своих границ. Евросоюз также

¹⁹² What is the European Neighbourhood Policy? [Electronic resource] // European External Action Service. URL: http://eeas.europa.eu/enp/about-us/index_en.htm (access date: 17.10.2014).

¹⁹³ Pinyol-Jiménez G. The Migration-Security Nexus in short: Instruments and Actions in the European Union [Электронный ресурс] // Amsterdam Law Forum, 2012, Vol.4, №1. P. 47 URL: <http://amsterdamlawforum.org/article/viewFile/255/442> (access date: 24.10.2014).

¹⁹⁴ Lavenex S. and Uçarer E.M. The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies // Cooperation and Conflict, 2004, Vol.39, №4. P. 423.

¹⁹⁵ Balzacq T. The External Dimension of EU Justice and Home Affairs: Tools, Processes, Outcomes [Electronic resource] // Centre for Social and Economic Research, 2008. URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1337009 (access date: 17.10.2014).

предполагал усилить кооперацию со странами транзита мигрантов, соседствующими с ним на юге и востоке, в рамках политики развития¹⁹⁶.

Тем временем для обеспечения гибкости политики развития ЕС были предусмотрены плановые пересмотры Соглашения Котону в 2005 и 2010 гг., в результате которых были изменены некоторые детали сотрудничества. На изменения 2005 г. также повлияли теракты 11 сентября 2001 г. в США и 2004 г. в Мадриде, в связи с чем в область политического диалога были добавлены положения о сотрудничестве в борьбе с терроризмом. Были установлены также совместные меры по предотвращению распространения оружия массового поражения и помощи обществам, перенесшим конфликты или же стихийные бедствия. Странам АКТ удалось в обмен добиться некоторого смягчения требований ЕС по демократизации, которыми обуславливалась его помощь развитию¹⁹⁷.

Пересмотр Соглашения в 2010 г. также был отмечен вниманием к вопросам безопасности: утверждалось, что без развития стран и сокращения бедности в мире невозможно добиться безопасности. В этой связи ЕС попытался привести Соглашение в соответствие со своей Стратегией безопасности, делая акцент на сотрудничестве в сфере пограничного контроля для предотвращения нелегальной иммиграции в ЕС. Была также подчеркнута заинтересованность ЕС в предотвращении и разрешении конфликтов, которая была обусловлена как целями ОВПБ по обеспечению мира и стабильности, так и нежеланием принимать большое количество беженцев, которыми конфликты сопровождаются. Как известно, после некоторого сокращения потоков беженцев в середине 1990-х гг., в новом столетии их число опять возросло, а Германия и Великобритания числятся в десятке стран мира, получающих наибольшее количество прошений о предоставлении убежища. Поскольку в 2000-х гг. усилились требования праворадикальных и даже консервативных партий сократить количество принимаемых беженцев, власти ЕС вынуждены были не только отказывать многим кандидатам на этот статус, но и участвовать в разрешении конфликтов во всем мире как источников вынужденной миграции¹⁹⁸. Кроме того, при пересмотре Соглашения Котону в 2010 г. ЕС пообещал оказывать финансовую помощь странам, пережившим как конфликты, так и стихийные бедствия, послужившие причинами эмиграции из этих государств. В дополнение к этому, в ходе пересмотра 2010 г. был подтвержден курс на содействие интеграции развивающихся государств в мировую экономику путем диверсификации их экономик и поощрения их региональной экономической интеграции. Тем самым подчеркивался отказ Европы от односторонних

¹⁹⁶ Presidency conclusions, Brussels European Council [Electronic resource]//Council of the European Union, 2004. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/82534.pdf (access date: 19.10.2014).

¹⁹⁷ Holland M. and Doidge M. Development policy of the European Union. UK, 2012. P.80-81.

¹⁹⁸ The State and International Migration: The Quest for Control / Castles St. and Miller M.J. (eds.), The Age of Migration, 4th ed. UK, 2009. P. 188-195.

преференций¹⁹⁹. ЕС всячески продвигал в отношениях со странами АКТ свои интересы, в том числе перекладывая свои расходы на другие стороны: негосударственные акторы и сами развивающиеся государства.

Однако участникам не удалось достичь консенсуса и пересмотреть Статью 13 Соглашения Котону, посвященную вопросу миграции. Чтобы это компенсировать, представители стран-участниц приняли Совместную декларацию, в которой согласились укреплять и углублять диалог по данному вопросу в трех направлениях: обеспечения положительного взаимовлияния миграции и развития, содействия легальной миграции и противодействия нелегальной миграции²⁰⁰. Положения Декларации соответствовали комплексному подходу к управлению миграцией, принятому ЕС в конце 2005 г. Комплексный подход стал инновацией того времени, поскольку основывался на понимании взаимосвязи стран исхода, транзита и приема мигрантов. Для управления миграцией в общих интересах ЕС предполагал сотрудничество с третьими странами в трех областях: совершенствования регулирования легальной миграции; борьбы с нелегальной миграцией эффективными, но гуманными способами; и укрепления взаимосвязи миграции и развития. Основными инструментами комплексного подхода были названы развитие двусторонних и региональных политических диалогов, заключение соглашений о реадмиссии и упрощении визового режима, оперативная и финансовая поддержка проектов помощи развитию, с участием и правительств третьих стран, и негосударственных акторов²⁰¹.

За три месяца до этого Еврокомиссия представила свое Сообщение, объединявшее предложения по координации миграционной политики и политики развития, где, однако, рассматривались в первую очередь возможные положительные эффекты миграции на развитие стран исхода. В частности, указывалось потенциально положительное влияние на страны эмиграции таких явлений, как отправка денег мигрантами на родину, связь с диаспорами, обеспечение челночной миграции и содействие возвращению мигрантов на родину²⁰². Выбор именно этих областей сотрудничества был неслучайным. Так, например, статистка показывает, что объем средств, отправляемых мигрантами на родину, постоянно растет, причем их объемы зачастую превышают размеры официальной финансовой помощи развитию. Более того, посланные оставшимся на родине родственникам деньги попадают напрямую нуждающимся, минуя бюрократические процедуры, в ходе которых выделенные средства зачастую

¹⁹⁹ Holland M. and Doidge M. Development policy of the European Union. UK, 2012. P.81-82.

²⁰⁰ EU 2011 Report on Policy Coherence for Development, Commission Staff Working Paper [Electronic resource] // European Commission, 2011. URL: [http://aei.pitt.edu/37859/1/SEC_\(2011\)_1627_1.pdf](http://aei.pitt.edu/37859/1/SEC_(2011)_1627_1.pdf) (access date: 10.11.2014).

²⁰¹ Global Approach to Migration and Mobility [Electronic resource]//European Commission, DG Home Affairs, 2014. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/index_en.htm (access date: 18.10.2014).

²⁰² Migration and Development: Some concrete orientations. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions [Electronic resource]//Commission of the European Communities, Brussels, 01.09.2005. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0390&from=EN> (access date: 17.10.2014).

разворачиваются и не доходят до простых граждан. Связь с диаспорами помогает получать новые технологии, знания и финансы, развивать торговлю и экономические отношения между странами. Возвращение специалистов в страну происхождения или же челночная миграция приносит странам происхождения не только знания и опыт, но и важные связи с иностранными организациями и бизнесом. Поэтому акцент на этих направлениях сотрудничества представляется оправданным²⁰³. Кроме того, в Сообщении Еврокомиссии 2005 г. был предложен такой инструмент комплексного подхода, как миграционные профили стран - набор статистических данных и аналитической информации о миграционной ситуации в третьих странах. Они призваны помочь им в разработке более продуманной миграционной политики. Эти профили способны в том числе и показывать влияние миграции на развитие и наоборот. Первоначально третьи страны сопротивлялись их созданию, поскольку рассматривали их скорее как европейский инструмент мониторинга ситуации и контроля за их действиями. Однако с признанием успешности этого инструмента на Глобальном форуме по вопросам миграции и развития в г. Мехико (Мексика) в 2010 г., третьи страны изменили свое мнение в пользу создания миграционных профилей как инструмента внедрения комплексного подхода к управлению миграцией и распространения знаний о миграции и ее взаимосвязи с развитием²⁰⁴.

Анализ влияния миграции на развитие, а не наоборот, как было ранее, мог свидетельствовать как о желании ЕС максимизировать свои усилия в помощи развитию, так и о намерении снизить свое участие в финансировании политики развития, ссылаясь на положительный эффект на него, производимый его миграционной политикой, и убедить страны Третьего мира в том, что даже рестриктивная миграционная политика ЕС пойдет им на пользу. Одновременно идея о влиянии политики развития на снижение эмиграции из третьих стран оставалась актуальной в ЕС, что подтверждается в Стратегии развития «внешнего измерения» пространства свободы, безопасности и правосудия, представленной Еврокомиссией в октябре 2005 г. В ней, в частности, подчеркивалась важность учета причин нелегальной иммиграции и создания благоприятных условий для населения в странах происхождения и транзита мигрантов, что должно снизить факторы выталкивания из них. Политика развития теперь стала

²⁰³ Reslow N. Migration and Development? An Assessment of Recent EU Policy Initiatives [Electronic resource] // Journal of Contemporary European Research, 2010, Vol.6, №1. P.3-8. URL: <http://www.jcer.net/ojs/index.php/jcer/article/view/197/189> (access date: 26.03.2014).

²⁰⁴ Weinar A. EU Cooperation Challenges in External Migration Policy, Research Report Background Paper [Electronic resource] // European University Institute, and Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2011. URL: <http://www.eui.eu/Projects/TransatlanticProject/Documents/BackgroundPapers/EU-CooperationChallengesExternalMigrationPolicy.pdf> (access date: 17.10.2014).

рассматриваться как инструмент обеспечения «мягкой безопасности» ЕС, например, путем сокращения нелегальной иммиграции из развивающихся стран²⁰⁵.

В любом случае, закрепление понимания влияния миграции на развитие и наоборот было естественным продолжением начинаний Евросоюза в координации иммиграционной политики и политики развития, что было подтверждено на неформальном саммите ЕС в Хэмптон-Корт (район г. Лондон, Великобритания) в октябре 2005 г. и последовавшем Сообщении Еврокомиссии о противодействии проблемам, обусловленным иммиграцией. Участники встречи заявили, что миграция будет иметь положительный эффект на страны как происхождения, так и пребывания мигрантов, однако лишь если ею грамотно управлять. В Сообщении Комиссии подчеркивалось, что, во-первых, помощь экономическому развитию, эффективному управлению и соблюдению прав человека способна устранить факторы выталкивания мигрантов; во-вторых, ЕС будет также полагаться на возможности пограничного контроля, расширяющиеся за счет деятельности агентства Фронтекс; и в-третьих, ЕС будет выделять помощь развивающимся странам для расширения их возможностей по контролю миграции, устранению бедности и иных социально-экономических проблем²⁰⁶. Так постепенно Евросоюз очерчивал свои взгляды на внешнеполитическое регулирование иммиграции и взаимосвязь миграции и развития.

Проблематичным представлялось то, что формулировки комплексного подхода были достаточно размытыми, в них не содержались конкретные действия, предписанные определенным Европейским институтам или национальным властям, что превращало комплексный подход в декларацию о намерениях и в определенной мере ослабляло его влияние на политику ЕС²⁰⁷. Однако последующие документы, в частности, Тематическая программа сотрудничества с третьими странами в области миграции и предоставления убежища, разработанная Еврокомиссией в 2006 г., несколько конкретизировала отдельные направления реализации комплексного подхода. В Программе утверждаются как концепция содействия развитию в целях уменьшения миграции, так и принцип управления миграцией в целях развития. Она предполагала действия в пяти сферах: взаимосвязи миграции и развития, регулирования легальной трудовой миграции, борьбы с нелегальной иммиграцией и реадмиссии, защиты прав мигрантов, предоставления убежища. В Программе были

²⁰⁵ Pinyol-Jiménez G. The Migration-Security Nexus in short: Instruments and Actions in the European Union [Electronic resource] // Amsterdam Law Forum, 2012, Vol.4, №1. P. 50. URL: <http://amsterdamlawforum.org/article/viewFile/255/442> (access date: 24.10.2014).

²⁰⁶ Ibid.

²⁰⁷ Reslow N. Migration and Development? An Assessment of Recent EU Policy Initiatives [Electronic resource] // Journal of Contemporary European Research, 2010, Vol.6, №1. P.3-13. URL: <http://www.jcer.net/ojs/index.php/jcer/article/view/197/189> (access date: 26.03.2014).

конкретизированы действия по облегчению условий пересылки мигрантами своих заработков на родину и по содействию возвращению специалистов на родину²⁰⁸.

Однако размытость формулировок также позволила Евросоюзу избежать анализа противоречий, связанных с имплементацией комплексного подхода. Например, иммиграционная политика ЕС нацелена на предотвращение трудовой иммиграции низко квалифицированных работников (за исключением отдельных отраслей в конкретных странах), но сосредоточена на привлечении в Европу высококвалифицированных кадров. В то же время комплексный подход к миграции и политика развития ЕС предполагают снижение «утечки мозгов» из развивающихся стран и поощрение возвращения специалистов на родину. Политика по интеграции иммигрантов в ЕС противоречит начатой в рамках политики развития деятельностью по стимулированию связей диаспор со странами происхождения, что в свою очередь предполагает сохранение ими своих культурных, религиозных и иных особенностей. Негативное впечатление на третьи страны произвело и то, что Евросоюз не стал привлекать третьи страны к разработке последующих планов действий. Комплексный подход к миграции, призванный сбалансировать интересы стран происхождения мигрантов и Евросоюза, тем не менее, как испытывал внутренние противоречия, так и расходился с другими интересами и направлениями деятельности ЕС. Например, принятый Европейской Комиссией в следующем году План деятельности по регулированию легальной иммиграции не только не упоминал о взаимозависимости миграции и развития, но и предлагал меры, разнящиеся с комплексным подходом к управлению миграцией и с политикой развития. В частности, указывалась необходимость обеспечения интеграции иммигрантов в европейское общество, привлечения в европейскую экономику большего количества высококвалифицированных специалистов из-за рубежа, а приоритетом все также была объявлена борьба с нелегальной иммиграцией. Кроме того, этот План не предполагал ослабления иммиграционных правил для расширения возможностей граждан третьих стран для въезда в Евросоюз²⁰⁹. Подобные противоречия продолжают сопровождать политику ЕС. Например, поощряя в целом привлечение высококвалифицированных специалистов из-за рубежа, в том числе и в сфере медицины, ЕС, тем не менее, принимает Программу действий по решению проблемы нехватки медико-санитарного персонала в развивающихся странах²¹⁰.

²⁰⁸ Thematic programme for the cooperation with third countries in the areas of migration and asylum, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council [Electronic resource] // Commission of the European Communities, 25.01.2006. URL: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-migrationandrefugees-com200626-20060125_en.pdf (access date: 10.11.2014).

²⁰⁹ Reslow N. Migration and Development? An Assessment of Recent EU Policy Initiatives [Electronic resource] // Journal of Contemporary European Research, 2010, Vol.6, №1. P. 3-13. URL: <http://www.jcer.net/ojs/index.php/jcer/article/view/197/189> (access date: 26.03.2014).

²¹⁰ Devisscher P. Legal Migration in the Relationship between the European Union and the ACP Countries: The Absence of a True Global Approach Continues [Electronic resource] // European Journal of Migration and Law, 2011, №13, P.58-59.

Тем не менее, несмотря на противоречия, комплексный подход был впервые опробован на странах Африки, где ранее не существовало общего механизма по взаимодействию с ЕС в вопросах миграции. Инициативы по управлению миграцией здесь предпринимались Африканским Союзом и Новым партнерством в интересах развития Африки (НЕПАД). В частности, в 1991 г. в г. Абуджа (Нигерия) было заключено Соглашение о свободном движении людей в Африканском Экономическом Сообществе. Действовали Программа НЕПАД по развитию человеческих ресурсов и его Стратегия в области здравоохранения, Декларация Уагадугу (столица Буркина-Фасо) по трудоустройству и искоренению бедности и Программа Ньерере (руководитель Танганьики, затем Танзании) для студентов. Однако эти инициативы были достаточно фрагментарны²¹¹.

При этом именно Африка является и источником иммигрантов в ЕС, и транзитной территорией для мигрантов из других регионов мира. По данным Международной организации по миграции, на 2005 г. в ЕС находилось 4,6 млн. легально зарегистрированных иммигрантов из Африки. Две трети из них являлись выходцами из Северной Африки, поскольку этот регион близко расположен к границам Евросоюза и относительно благополучен, т.е. у людей есть средства, чтобы оплатить дорогу и жилье в первое время после прибытия в ЕС²¹². По данным Глобальной Комиссии по международной миграции, Африканский континент является основным поставщиком нелегальных иммигрантов в государства Европы. Согласно ее докладу 2005 г., 45,7% жителей к югу от Сахары зарабатывали менее 1\$ в день, а уровень безработицы в данном регионе составлял 10,9%, в то время как в Северной Африке он достигал 12,2%. Учитывая закрепившийся уровень безработицы в развитых странах в 6,6%, понятно, что тысячи жителей Африки были готовы пойти на многое, чтобы попасть в Европу, в том числе и нелегально²¹³. В итоге, на 2005 г. по подсчетам Института миграционной политики, около 7-8 млн. нелегальных иммигрантов из Африки находились в ЕС, большинство – в его южной части²¹⁴.

URL: <https://biblio.ugent.be/input/download?func=downloadFile&recordId=1108637&fileId=1206124> (access date: 27.10.2014).

²¹¹ Devisscher P. Legal Migration in the Relationship between the European Union and the ACP Countries: The Absence of a True Global Approach Continues [Electronic resource] // European Journal of Migration and Law, 2011, №13, P.58-59. URL: <https://biblio.ugent.be/input/download?func=downloadFile&recordId=1108637&fileId=1206124> (access date: 27.10.2014).

²¹² Kohnert D. African Migration to Europe: Obscured Responsibilities and Common Misconceptions. Working Paper №49 [Electronic resource] // German Institute of Global and Area Studies, 2007. URL: http://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/wp49_kohnert.pdf (access date: 19.10.2014).

²¹³ Migration in an interconnected world: New directions for action. Report of the Global Commission on International Migration [Electronic resource] // GCIM, 2005. P. 84-85. URL: http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/GCIM_Report_Complete.pdf (access date: 19.10.2014).

²¹⁴ Kohnert D. African Migration to Europe: Obscured Responsibilities and Common Misconceptions. Working Paper №49 [Electronic resource] // German Institute of Global and Area Studies, 2007. URL: http://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/wp49_kohnert.pdf (access date: 19.10.2014).

Непосредственным толчком к внедрению комплексного подхода к миграции по отношению к Африканским странам послужили трагические события в испанских анклавах Сеута и Мелилья 2005 г. Эти территории принадлежат Испании, а значит и ЕС, но расположены они на севере Африки, имеют выход к Средиземному морю и окружены территорией Марокко. Попав на их территорию, иммигранты фактически попадают в ЕС и могут беспрепятственно переправиться в Испанию, а затем в любую европейскую страну. В связи с ростом нелегальной иммиграции через эти анклавы в 1999 г. вокруг них были возведены четырехметровые заборы с острыми краями, постоянной охраной и более чем сотней видеокамер. В ответ мигранты стали все чаще использовать морской путь, попадая в Испанию через Канарские острова. В 2004 г. в ответ на обострение ситуации ЕС увеличил количество морских патрулей для защиты от нелегальных иммигрантов, передвигающихся морем. В результате в 2005 г. в течение 9 месяцев длились столкновения желающих попасть в анклавы африканских граждан и охраняющих их сил. Противостояние вылилось в давку, убийства, нелегальное проникновение мигрантов на территорию анклавов и противозаконную их высылку без объяснения причин и рассмотрения прошений. Реакцией ЕС стало сооружение более высоких и охраняемых заборов и учреждение бюрократических препятствий: большинству подавших прошение о предоставлении убежища в Сеуте и Мелилле отказывалось в удовлетворении просьбы²¹⁵.

К моменту принятия комплексного подхода к миграции в отношении Африки, взаимодействие с африканскими странами в основном возлагалось на бывшие метрополии – Великобританию, Францию, Нидерланды., поддерживающие связи со своими бывшими колониями в экономической, торговой и культурной сферах. Евросоюз же предпочитал иметь дело с африканскими государствами либо через реализацию Соглашения Котону 2000 г., либо путем взаимодействия с региональными интеграционными объединениями – Африканским Союзом, созданным в 2002 г. на базе Организации Африканского Единства, или же Новым партнерством для развития Африки (НЕПАД), организованным в 2001 г.

В 2005 г. было принято два основополагающих документа в отношениях ЕС с Африкой: Сообщение Европейской Комиссии от 12 октября и решение Совета от 14 декабря. Отношения ЕС с Африкой, основанные на принципах равенства и партнерства, предполагалось строить в следующих областях: обеспечение мира и безопасности и эффективного управления; экономические и торговые отношения; обеспечение социального единства и равноправия в Африканском обществе. ЕС обязался не только увеличить свою финансовую помощь Африке, но и сделать ее эффективнее, повысив координацию между разными донорами (фондами, институтами и т.п.) и сделав предоставление помощи более прозрачным и ориентированным на

²¹⁵ Davies N. Melilla: Europe's dirty secret [Electronic resource] // The Guardian, 17.04.2010. URL: <http://www.theguardian.com/world/2010/apr/17/melilla-migrants-eu-spain-morocco> (access date: 18.10.2014).

результат. Усилия ЕС по оказанию помощи развитию должны были дополняться мерами в рамках политики добрососедства и Евро-Средиземноморского партнерства, охватывающего страны Северной Африки. Европейский Союз предложил помощь Африке в программах по искоренению бедности; расширению возможностей для образования; борьбе с ВИЧ/СПИД, малярией и туберкулезом; созданию новых рабочих мест с целью уменьшения эмиграции из стран Африки; экологически устойчивому градостроительству и возвращению на родину высококвалифицированных специалистов, эмигрировавших из стран Африки. Таким образом, развитие Африканских стран было призвано способствовать уменьшению эмиграции их населения, а миграция должна была содействовать их развитию²¹⁶.

Впоследствии в июле 2006 г. в г. Рабат (Марокко) прошла Евро-Африканская конференция по миграции и развитию, предложенная правительствами Испании и Марокко, обеспокоенными ситуацией с нелегальной миграцией, проходящей через Северную Африку и территории Испании – Сеуту и Мелилью и Канарские острова. Африканские участники конференции согласились взять на себя большие обязательства по предотвращению нелегальной миграции в Европу. Однако было признано, что ужесточением пограничного контроля проблему не решить, поэтому рассматривались возможности облегчения временной трудовой миграции в Европу и создания новых рабочих мест в Африке²¹⁷. Для имплементации решений конференции был запущен Рабатский процесс – механизм сотрудничества стран Северной, Центральной и Западной Африки, ЕС и представителей ряда региональных и международных организаций с целью управления миграцией через борьбу с бедностью, содействие устойчивому развитию и соблюдение прав мигрантов и беженцев²¹⁸.

В ноябре 2006 г. в г. Триполи (Ливия) также была проведена встреча министров ЕС и государств Африки по вопросам миграции и развития, итогом которой стало принятие совместной Декларации и Стратегии в регулировании миграции. По итогам этой встречи ЕС пообещал помочь странам Африки, особенно в ее западной и северной частях, снизить миграционное давление на Европу предоставлением большей финансовой помощи. В частности, 40 млн. евро было обещано выделить на создание рабочих мест в африканских странах. Кроме того, с целью содействия циркулярной легальной миграции, которая бы

²¹⁶ EU Strategy for Africa: Towards a Euro-African pact to accelerate Africa's development. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee [Electronic resource] // Commission of the European Communities, Brussels, 12.10.2005. URL: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-eu-strategy-for-africa-com2005489-20051012_en.pdf (access date: 18.10.2014).

²¹⁷ Kohnert D. African Migration to Europe: Obscured Responsibilities and Common Misconceptions. Working Paper №49 [Electronic resource] // German Institute of Global and Area Studies, 2007. URL: http://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/wp49_kohnert.pdf (access date: 19.10.2014).

²¹⁸ Rabat process Factsheet // International Centre for Migration Policy Development, 2014. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Rabat_Process/Factsheets/Rabat_Process_Factsheet_01_01_2014.pdf (access date: 23.10.2014).

позволяла жителям Африки ездить на краткосрочные работы в Европу, возвращаться с заработанными средствами и вкладывать их в развитие страны своего происхождения, было предложено ввести Евросоюзом квоты для легальной иммиграции, которые бы определялись государствами-членами в зависимости от экономических потребностей каждого из них²¹⁹.

На саммите Африка-ЕС в г. Лиссабон (Португалия) в декабре 2007 г. был дан старт Партнерству Африки-ЕС в области миграции, мобильности и занятости населения, целью которого стали внедрение комплексного подхода к миграции, управление миграционными потоками с помощью политики занятости и другие инициативы в африканских странах²²⁰.

Итогом этих мероприятий стало признание бедности и отсутствия прогресса в развитии африканских государств основными причинами эмиграции с этого континента. Вопреки положениям Соглашения Котону о необходимости поделить африканские страны на несколько групп по уровню экономического развития, в Стратегии 2005 г. ЕС выразил желание рассматривать весь континент, т.е. страны исхода и транзита мигрантов в совокупности, налагая на всех обязательства по регулированию миграции²²¹. Но такой подход, с другой стороны, отделял Африку от стран Карибского моря и Тихоокеанского бассейна, совместно с которыми странам Африки еще с 1975 г. было легче добиваться уступок на международной арене. Вдобавок ЕС позже стал развивать отдельные механизмы сотрудничества с регионами Африки: со странами Северной Африки в рамках политики добрососедства и Евро-Средиземноморского партнерства (2008 г.); с Южноафриканской Республикой – в рамках специфического Партнерства (2006 г.) Такая многослойная политика в отношении развивающихся стран может говорить как о непоследовательности и бюрократической борьбе внутри Евросоюза, так и намеренном ослаблении совместных позиций стран АКТ со стороны ЕС, что препятствует их укреплению и поддерживает текущее разделение мира на развитый Север и отсталый Юг²²².

В итоге, если до 2005 г. отношения с Африкой в сфере миграции касались в основном борьбы с нелегальной иммиграцией в Европу, то новый подход предполагал обращение к

²¹⁹ Kohnert D. African Migration to Europe: Obscured Responsibilities and Common Misconceptions. Working Paper №49 [Electronic resource] // German Institute of Global and Area Studies, 2007. URL: http://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/wp49_kohnert.pdf (access date: 19.10.2014).

²²⁰ Africa-EU Partnership on Migration, Mobility and Employment//EU, 2006. URL: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EAS2007_action_plan_migration_en.pdf (access date: 23.10.2014).

²²¹ Zapata-Barrero R. The External Dimension of Migration Policy in the Mediterranean Region: Premises for Normative Debate [Electronic resource] // Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2013, №2. P.3. URL: <http://revista.ieee.es/index.php/ieee/article/view/91/81> (access date: 18.10.2014).

²²² Slocum-Bradley N. and Bradley A. Is the EU's Governance 'Good'? An assessment of EU governance in its partnership with ACP states [Electronic resource] // IES Working Paper, 2010, №1. URL: http://www.ies.be/files/IES%20Working%20paper%201_2010%20Slocum-Bradley.pdf (access date: 19.10.2014).

управлению разными видами миграции - борьбе с нелегальной миграцией, содействию легальной миграции и развитию взаимовыгодного влияния миграции и развития²²³.

Тем не менее, последующая политика ЕС сочетала в себе меры как по устранению причин миграции, так и по ужесточению иммиграционного контроля. В первом случае в рамках имплементации комплексного подхода, в 2007 г. был запущен экспериментальный проект в Мали по созданию центров занятости для временных рабочих в странах Африки. Аналогичные центры предполагались в Сенегале, Гане и Мавритании. В противоположность этому, ЕС стал создавать специальные центры задержания нелегальных мигрантов и просителей убежища за пределами ЕС, в частности, в африканских странах. Например, в 2004 г. при содействии Италии такой центр был построен в Ливии. Другой лагерь был организован в Мавритании при поддержке Испании²²⁴. К 2010 г. количество центров для задержания беженцев и нелегальных мигрантов в Ливии достигло 20. Подобные центры, где содержатся в ожидании решения о своей судьбе просители убежища и нелегальные мигранты, за пределами ЕС держатся в секрете. Существуют они и на территории ЕС, например, в 2008 г. подобное учреждение было основано в Румынии с согласия Управления верховного комиссара ООН по делам беженцев и Международной Организации по миграции²²⁵. В то же время ЕС принял в 2006 г. документ под названием «Европейский консенсус по вопросу развития», утверждавший, что развитие стран должно включать продвижение прав человека, демократии и качественного государственного управления²²⁶. Каким образом строительство лагерей для нелегальных иммигрантов и беженцев вписывается в эту концепцию, умалчивается, поэтому очевидно применение Европой «двойных стандартов» в своих интересах.

Внедрение Евросоюзом комплексного подхода к миграции привело к очередному нововведению: в 2006 г. был дан старт заключению Евросоюзом Партнерств по мобильности с третьими странами, направленных на развитие возможностей для легальной миграции. Исследователи отмечают, что в данном случае ЕС даже изменил выражения, в которых описывалась иммиграция. Запуск Партнерств позволил посмотреть на иммиграцию под иным углом. Так, само слово «мобильность» вместо «миграция» в этом случае стало употребляться

²²³ Weinar A. EU Cooperation Challenges in External Migration Policy, Research Report Background Paper [Electronic resource] // European University Institute, and Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2011. URL: <http://www.eui.eu/Projects/TransatlanticProject/Documents/BackgroundPapers/EU-CooperationChallengesExternalMigrationPolicy.pdf> (access date: 17.10.2014).

²²⁴ Kohnert D. African Migration to Europe: Obscured Responsibilities and Common Misconceptions. Working Paper №49 [Electronic resource] // German Institute of Global and Area Studies, 2007. URL: http://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/wp49_kohnert.pdf (access date: 19.10.2014).

²²⁵ Levy C. Refugees, Europe, Camps/State of exception: "Into the zone", the European Union and extraterritorial processing of migrants, refugees, and asylum-seekers (Theories and Practice) [Electronic resource] // Refugee Survey Quarterly, 2010, Vol. 29, №1. P.117. URL: <https://www.gold.ac.uk/media/2.%20LevyRSQ.pdf> (access date: 19.10.2014).

²²⁶ Slocum-Bradley N. and Bradley A. Is the EU's Governance 'Good'? An assessment of EU governance in its partnership with ACP states [Electronic resource] // IES Working Paper, 2010, №1. URL: http://www.ies.be/files/IES%20Working%20paper%201_2010%20Slocum-Bradley.pdf (access date: 19.10.2014).

для того, чтобы уйти от приписываемого сейчас иммиграции негативного смысла. Целями новых партнерств стали содействие легальной миграции, использование миграции в целях развития и борьба с нелегальной иммиграцией. Была поддержана концепция циркулярной миграции, т.е. кратковременной трудовой миграции в Европу для того, чтобы заработать денег и прислать на родину, тем самым обеспечив ее развитие, или же вернуться на родину с приобретенными знаниями и умениями. Такая миграция позволила бы всем выиграть: принимающей стороне (ЕС), странам происхождения и самим мигрантам. Казалось бы, такой подход должен был привлечь третьи страны. Однако, довольно широкий спектр задач, поставленных Партнерствами, делает их реализацию в полном объеме довольно затруднительной, к тому же нельзя забывать, что процесс секьюритизации миграции значительно влияет на иммиграционную политику ЕС. Исследователи отмечают, что со временем акцент в сотрудничестве в рамках Партнерств сместился с содействия развитию на обеспечение безопасности и на удовлетворение экономических интересов ЕС, но не третьих стран. Выбор партнеров для заключения Соглашений основывался как на их географическом положении и прохождении через них миграционных потоков в Европу, так и на их готовности сотрудничать с ЕС по вопросам реадмиссии и борьбы с нелегальной миграцией. Первые партнерства по мобильности ЕС подписал с Кабо-Верде и Молдовой (2008 г.), Грузией (2009 г.), Арменией (2011 г.) и Азербайджаном (2013 г.)²²⁷. Нельзя сказать, насколько подписание этих соглашений действительно направлено на то, чтобы заставить миграцию работать на пользу развитию этих стран. Также важно подчеркнуть, что все Партнерства по мобильности обязательно дополнялись как Соглашениями об упрощении визового режима, так и Соглашениями о реадмиссии²²⁸. Таким образом, очевиден приоритет регулирования иммиграции над содействием развитию стран исхода мигрантов. Такое положение дел заставляет партнеров ЕС из числа развивающихся стран задуматься, что на самом деле движет Европой: принципы гуманизма и желание помочь или же тщательно завуалированное намерение любыми способами отгородиться от нежелательной миграции и разрешить лишь то, что выгодно ЕС²²⁹. В пользу последнего мнения говорит, в частности, то, что обязательства Евросоюза, в отличие от обязанностей участников Партнерств из числа третьих стран, были прописаны лишь в общих чертах и содержали, например, обязанности содействовать

²²⁷ Babayan D. Balancing Security and Development in Migration Policy – EU Mobility Partnerships. Natolin Best Master Thesis//Department of European Interdisciplinary Studies, College of Europe, 2010. P.1-28.

²²⁸ Mobility partnerships, visa facilitation and readmission agreements [Electronic resource]//European Commission, 2014. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/eastern-partnership/mobility-partnerships-visa-facilitation-and-readmission-agreements/index_en.htm (access date: 21.10.2014).

²²⁹ Newland K. Migration as a Factor in Development and Poverty Reduction [Electronic resource] // Migration Information Source – the online journal of the migration Policy Institute, 2003. URL: <http://www.migrationpolicy.org/article/migration-factor-development-and-poverty-reduction> (access date: 18.09.2014).

удовлетворению экономических нужд стран-членов ЕС путем привлечения легальных мигрантов и помогать странам-партнерам управлять миграционными потоками²³⁰.

Анализ разработанных в рамках Партнерств проектов демонстрирует, что каждое из них, несмотря на общую структуру, было приспособлено к нуждам страны-партнера. В рамках Партнерства с Молдовой из 64 предложенных проектов 7 относились к легальной трудовой миграции, в то время как 17 проектов касались борьбы с нелегальной миграцией и усиления пограничного контроля. Партнерство с Кабо-Верде из 31 проекта посвящало 10 легальной миграции, 7 проектов – усилению пограничного контроля и 4 – мониторингу миграционных потоков²³¹. Также Партнерство с Молдовой фокусируется на поощрении возвращения эмигрировавших граждан на родину и их реинтеграции и на поддержке краткосрочной трудовой миграции между Молдовой и ЕС. Партнерство с Кабо-Верде, пока не вступившее в силу, акцентирует внимание на вопросах пограничной безопасности, выявления фальшивых проездных документов, содействия мобильности и упрощения визового режима. Трудно оценить, насколько более управляемыми стали миграционные потоки, проходящие через страны-партнеры в ЕС за тот короткий срок, что действуют Партнерства по мобильности, но необходимо признать, что их заключение позволило внедрять более сбалансированный, комплексный подход к управлению миграцией и развивать диалог между ЕС и некоторыми третьими странами по данному вопросу²³².

Несмотря на усиление внимания к причинам миграции в результате принятия комплексного подхода, рестриктивная политика по контролю иммиграции продолжила развиваться. Одной из причин этого послужил новый виток миграционного давления, с которым столкнулась Европа, и в частности, Испания на протяжении 2005-2006 гг. Когда после усиления патрулирования средиземноморских границ Евросоюза, выходцы из Африки были вынуждены поменять свой обычный маршрут нелегальной миграции в Европу. Раньше нелегальная миграция шла в основном с севера Марокко на юг Испании, с использованием небольших лодок, вмещавших около 20 человек. Поскольку теперь этот путь был закрыт, возник иной маршрут – более длинный и опасный. Он шел из стран к югу от Сахары (Мали,

²³⁰ Devisscher P. Legal Migration in the Relationship between the European Union and the ACP Countries: The Absence of a True Global Approach Continues [Electronic resource] // European Journal of Migration and Law, 2011, №13. P.60. – URL: <https://biblio.ugent.be/input/download?func=downloadFile&recordId=1108637&fileId=1206124> (access date: 27.10.2014).

²³¹ Reslow N. Migration and Development? An Assessment of Recent EU Policy Initiatives [Electronic resource] // Journal of Contemporary European Research, 2010, Vol.6, №1. P. 15-16. URL: <http://www.jcer.net/ojs/index.php/jcer/article/view/197/189> (access date: 26.03.2014).

²³² Mobility partnerships as a tool of the Global Approach to Migration. Commission Staff Working Document Cover Note [Electronic resource] // Council of the European Union, 21.09.2009. URL: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2013489%202009%20INIT> (access date: 27.10.2014).

Сенегал, Кот-д'Ивуар) до Канарских островов – территории Испании и длился 7-10 дней²³³. Трудности в пресечении нелегальной иммиграции убедили власти ЕС, что лишь устранением причин миграции, приносящим результат в долгосрочной перспективе, нельзя облегчить текущее положение дел и получить одобрение европейских граждан. Поэтому кроме политики развития, политики добрососедства и рестриктивной миграционной политики, в рамках комплексного подхода к регулированию миграции осуществляются и другие меры.

Одной из таких мер по сотрудничеству с третьими странами является заключение соглашений о реадмиссии. По данным ЕС, около 40% выявленных в Евросоюзе нелегальных иммигрантов направляются домой или в страну, из которой они прибыли, где их обязаны принять, если у данного государства есть соглашение о реадмиссии с ЕС. В 2008 г. были приняты, а в конце 2010 г. вступили в силу общие стандарты политики возвращения мигрантов, по которым решение о высылке нелегального мигранта должно быть прозрачным и обоснованным; после принятия такого решения мигрантам должен даваться срок для добровольного отъезда; на протяжении всего срока со времени принятия решения о высылке и до фактического отъезда соблюдаются их основные права; страна, где задержан указанный нелегал сама решает, как с ним поступить: выслать или предоставить легальный статус; высланный государством ЕС нелегальный мигрант получает отказ во въезде в ЕС от любого члена Союза²³⁴. Необходимо заметить, что в вопросе высылки мигрантов государства-члены ЕС зачастую проявляют большую сговорчивость, чем при выработке общих стандартов других направлений миграционной политики, например, содействия легальной иммиграции. Кроме того, принятие Директивы делает возможным значительное ущемление прав высланных мигрантов, тем самым становится очевиден приоритет ЕС – пресечение нежелательной иммиграции любыми способами²³⁵. К началу 2011 г. уже 12 из запланированных 18 Соглашений о реадмиссии вступили в силу, что показывает важность, которую им придает ЕС, ведь для их заключения Европе приходится взамен подписывать Партнерства по мобильности и Соглашения об упрощении визового режима, а также предоставлять дополнительную финансовую и техническую помощь на осуществление проектов в области миграционного регулирования и развития²³⁶. Тем не менее, активность европейских

²³³ Pinyol-Jiménez G. The Migration-Security Nexus in short: Instruments and Actions in the European Union [Electronic resource] // Amsterdam Law Forum, 2012, Vol.4, №1. P. 37 URL: <http://amsterdamlawforum.org/article/viewFile/255/442> (access date: 24.10.2014).

²³⁴ Return & Readmission [Electronic resource] // European Commission, DG Home Affairs, 2014. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/immigration/return-readmission/index_en.htm (access date: 21.10.2014).

²³⁵ Baldaccini A. The EU Directive on return: principles and protests//Refugee Survey Quarterly, 2010, Vol. 28, №4. P. 114-138.

²³⁶ Evaluation of EU Readmission Agreements, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council [Electronic resource]//European Commission, 23.02.2011. URL: http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/COMM_PDF_COM_2011_0076_F_EN_COMMUNICATION.pdf (access date: 24.10.2014).

законодателей в обеспечении реадмиссии и борьбы с нелегальной иммиграцией показывает, что пока в ЕС доминирует реактивный подход к регулированию миграции. Хотя Соглашения о реадмиссии и Партнерства по мобильности не являются официальными элементами политики развития ЕС, они стали частью комплексного подхода к управлению миграцией и часто предполагают либо принятие Евросоюзом мер по развитию третьих стран в рамках имплементации этих соглашений, либо иницируют или дополняют включение таких стран в число партнеров ЕС по политике развития или добрососедства. В целом же, Европейский Союз в 2000-х гг. начал сочетать два подхода к управлению миграцией: реактивный, включающий экстернализацию инструментов миграционной политики; и превентивный, ориентированный на устранение причин миграции.

Расширение многообразия инструментов, используемых ЕС в рамках комплексного подхода, а также распространение его реализации с 2007 г. на страны, соседствующие с Евросоюзом на востоке и юго-востоке, и в меньшей степени на страны Ближнего Востока и Азии, тем не менее, свидетельствуют о том, что комплексный подход к миграции постепенно становится реальностью²³⁷. Даже учитывая определенные противоречия внутри комплексного подхода и с другими направлениями политики ЕС, он официально возвестил на общеевропейском уровне желание не только решать задачи управления миграцией с помощью политики развития, но и добиваться того, чтобы миграция содействовала развитию стран исхода мигрантов.

В Сообщении Европейской Комиссии 2008 г. об общей иммиграционной политике ЕС в очередной раз подчеркивалась необходимость учета целей миграционной политики в других сферах деятельности ЕС, в том числе в ОВПБ и политике развития. Что касается взаимосвязи миграции и развития, то предполагалось, что миграция будет способствовать развитию не только стран происхождения мигрантов, но и экономики ЕС. Понятно, что и до этого трудовая миграция была нужна европейской экономике, но это официально не признавалось, а теперь же подчеркивалась ее важность для развития обеих сторон миграционного потока – страны происхождения и принимающей страны. Возможно, это было сделано с целью оправдать меры по содействию легальной трудовой миграции из стран Третьего мира. Труд иммигрантов необходим европейской экономике, но процесс секьюритизации трудно остановить: раз заставив общество поверить в опасность иммиграции и сплотиться против мигрантов, повернуть процесс вспять очень сложно. Поэтому чтобы убедить европейское общество в необходимости содействия хоть какой-то иммиграции, Брюсселю приходится прикладывать

²³⁷ Strengthening the Global Approach to Migration: Increasing coordination, coherence and Synergies. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions [Electronic resource] // Commission of the European Communities, 8.10.2008. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0611&from=EN> (access date: 24.10.2014).

усилия, используя определенную риторику: помещая теперь понятие миграции не в контекст борьбы с терроризмом и организованной преступностью, а помощи развитию. В Сообщении 2008 г. также было заявлено, что ЕС будет бороться как с факторами выталкивания (бедностью и безработицей в странах происхождения мигрантов), так и притяжения мигрантов (желанием некоторых европейских работодателей использовать труд нелегальных мигрантов, экономя на социальных выплатах). В то же время часть документа была посвящена взаимосвязи миграции и европейской безопасности и включала предложения по принятию рестриктивных мер, например, ужесточения пограничного контроля и подписания соглашений о реадмиссии. Несомненно, что в идеале оба подхода – реактивный и превентивный должны дополнять друг друга, вопрос лишь в том, насколько это сочетание будет сбалансировано²³⁸.

Через несколько месяцев после появления этого Сообщения, Европейской Комиссией был проведен анализ первых результатов комплексного подхода к управлению миграцией, инициированного Евросоюзом в 2005 г. В Новом Сообщении также были даны рекомендации по совершенствованию существующих направлений деятельности в рамках этого подхода: содействия краткосрочной легальной трудовой миграции, борьбы с нелегальной иммиграцией в ЕС и взаимовыгодного влияния миграции и развития. В последней сфере отмечалось положительное влияние на развитие стран происхождения введенных после 2005 г. инициатив по содействию безопасности денежных переводов мигрантов на родину, развитию сотрудничества с диаспорами, обеспечению возвращения квалифицированных специалистов в родные страны. Дальнейшие усилия в этой области предполагалось направить на создание рабочих мест, предоставление доступа населения к здравоохранению и образованию, обеспечение эффективного управления и демографического контроля в странах происхождения мигрантов. Кроме того, предполагалось оценить воздействие экологической ситуации в них на эмиграцию²³⁹.

Следующим этапом в развитии «внешнего измерения» иммиграционной политики ЕС стало вступление в силу Лиссабонского договора в декабре 2009 г., согласно которому политика развития становилась одним из приоритетных направлений внешней политики Евросоюза. Институциональными изменениями в этой области стало создание поста Высокого представителя ЕС по Общей внешней политике и политике безопасности и позже для его поддержки по решению Совета от 26 июля 2010 г. – Европейской службы внешнеполитической

²³⁸ A Common Immigration Policy for Europe: Principles, actions, and tools. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions [Electronic resource] // Commission of the European Communities, 17.06.2008. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0359&from=EN> (access date: 24.10.2014).

²³⁹ Strengthening the Global Approach to Migration: Increasing coordination, coherence and Synergies. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions [Electronic resource] // Commission of the European Communities, 8.10.2008. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0611&from=EN> (access date: 24.10.2014).

деятельности. Предполагалось, что таким образом будет оптимизировано управление внешними сношениями ЕС и скоординированы различные их направления, а именно, внешняя политика, политика развития, торговая политика. Служба внешнеполитической деятельности была составлена из бывшего Генерального директората по внешним связям, а также частей Директората Еврокомиссии по политике развития (его географических подразделений) и Директората по расширению и политике добрососедства, а также стала руководить всеми зарубежными делегациями ЕС, ставшими его посольствами. Такое решение отнимало значительную часть полномочий Комиссии в области развития, поэтому для того, чтобы быть услышанной при обсуждении соответствующих вопросов, Еврокомиссия в 2011 г. образовала новый Генеральный директорат по развитию и сотрудничеству, содержащий Директорат по предоставлению помощи развитию (EuropeAid), образованный несколькими годами ранее. Таким образом, Еврокомиссия смогла сохранить влияние на разработку политики развития и на распределение соответствующего бюджета. Наличие двух ответственных за политику развития органов – Европейской службы внешнеполитической деятельности и Директората по развитию и сотрудничеству ставит вопрос о том, кто из них важнее и какие направления политики станут приоритетными в ЕС. И хотя политика развития была формально положена в основу внешнеполитической деятельности Евросоюза, постепенная секьюритизация и политизация развития, выразившиеся в положениях Европейской стратегии безопасности 2003 г. и пересмотрах Соглашения Котону 2005 г. и 2010 г., поднимают вопрос о том, какие стратегические соображения будут определять политику развития. Развитие процесса европейской интеграции, как и меняющиеся приоритеты в мировой политике, определяют место политики развития в деятельности ЕС. Однако, учитывая, что и ранее она подчинялась соображениям безопасности, расширения Союза, добрососедства и экономической выгоды, то можно предположить, что политика развития будет эволюционировать в направлении адаптации к меняющимся приоритетам Евросоюза, чтобы сохранить свое значение²⁴⁰.

Непоследовательная политика ЕС, выраженная в несогласованности разных направлений его работы и обусловленная наличием как противоборствующих интересов, так и соперничающих институтов, стала со временем осознаваться как большая проблема. Например, Директива о голубой карте, выпущенная в мае 2009 г., направлена на облегчение получения виз и расширение прав высококвалифицированных работников-иммигрантов²⁴¹. Она служит экономическим интересам ЕС, но также стимулирует утечку специалистов из развивающихся стран, где их квалификация необходима. Решить подобные противоречия в ЕС пытались как

²⁴⁰ Holland M. and Doidge M. Development policy of the European Union. UK, 2012. P.123-133.

²⁴¹ Policy Coherence for Development Work Programme 2010-2013, Commission Staff Working Document [Electronic resource] // European Commission, 2010. URL: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC_2010_0421_COM_2010_0159_EN.PDF (access date: 10.11.2014).

путем институциональных реформ, так и через разработку многолетних программ деятельности, позволяющих на стадии планирования предусмотреть и попытаться сгладить некоторые противоречия. Однако в них все же прослеживается второстепенная роль политики развития по отношению к внешней, миграционной и экономической политике.

После оценки достижений Гаагской программы (2004 – 2009 гг.) и результатов Партнерств по мобильности, было решено расширить реализацию комплексного подхода к управлению миграцией на другие направления деятельности и географические регионы. Этой цели служила новая пятилетняя Стокгольмская программа, принятая в декабре 2009 г.²⁴² Программа и План действий по развитию пространства свободы, безопасности и правосудия указывали на неразрывную взаимосвязь «внутреннего» и «внешнего измерения» безопасности ЕС, особенно в вопросах регулирования миграции. В Программе вновь подчеркивалась необходимость согласовывать миграционную политику, общую внешнюю политику и политику развития. В ней указывалась необходимость сотрудничества с третьими странами для максимизации положительных эффектов миграции и снижения ее возможных негативных последствий. Приоритетными направлениями сотрудничества были названы Африка, Восточная и Юго-Восточная Европа, но было высказано предложение распространить этот подход на сотрудничество со странами Азии и Латинской Америки. Подтверждались ранее установленные направления деятельности: содействие пересылке денежных средств мигрантами на родину, взаимодействие с диаспорами, развитие кратковременной трудовой миграции высококвалифицированных специалистов для снижения негативных последствий «утечки мозгов» из развивающихся стран²⁴³.

Однако основное внимание в Стокгольмской программе было уделено реактивной миграционной политике – ужесточению пограничного контроля, борьбе с нелегальной иммиграцией в Европу и торговлей людьми, противодействию трансграничной организованной преступности. Взаимодействие с третьими странами в основном рассматривалось в контексте привлечения их к экстернализации миграционного контроля ЕС путем расширения их возможностей по контролю миграции, сотрудничества соответствующих ведомств в пресечении нелегальной миграции и выполнения третьими странами Соглашений о реадмиссии. Акцент на борьбе с нелегальной миграцией прослеживается на протяжении всей Программы, что подтверждает пока приоритет рестриктивных мер над превентивным подходом

²⁴² Devisscher P. Legal Migration in the Relationship between the European Union and the ACP Countries: The Absence of a True Global Approach Continues [Electronic resource] // European Journal of Migration and Law, 2011, №13. P. 63-64. URL: <https://biblio.ugent.be/input/download?func=downloadFile&recordId=1108637&fileId=1206124> (access date: 27.10.2014).

²⁴³ The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens [Electronic resource] // Official Journal of the European Union, 04.05.2010. P.1-38. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:en:PDF> (access date: 06.11.2014).

в регулировании иммиграции в ЕС. Также Стокгольмская программа свидетельствует и о другом характерном для имплементации комплексного подхода к миграции явлении – его противоречии с некоторыми другими направлениями политики Евросоюза. Например, Программа вновь демонстрирует столкновение таких интересов ЕС, как привлечение в Европу высококвалифицированных кадров и снижение «утечки мозгов» из развивающихся стран²⁴⁴. В целом же можно заметить, что Стокгольмская программа, принятая на 2010 – 2014 гг., отражала сложившиеся в ЕС взгляды на взаимосвязь миграции и развития.

Если в Стокгольмской программе помощь развитию третьих стран рассматривалась в контексте регулирования иммиграции в ЕС, то разработанная Еврокомиссией в 2010 г. Рабочая программа по координации различных направлений деятельности ЕС, наоборот, рассматривала миграционную политику как вспомогательный инструмент политики развития. В частности, миграция стала рассматриваться как процесс, приносящий выгоду как стране назначения, т.е. члену ЕС, обеспечивая ее экономику необходимыми трудовыми ресурсами, так и стране происхождения мигрантов благодаря отправлению мигрантами денежных средств на родину или их последующему возвращению в страну происхождения с новыми знаниями и навыками²⁴⁵. Анализ документа также показывает, что ЕС будет стараться активнее использовать миграцию для содействия развитию третьих стран. Такое понимание миграции может, во-первых, свидетельствовать о желании убедить третьи страны в благожелательности своей миграционной политики, во что трудно поверить, учитывая ее все возрастающую секьюритизацию и рестриктивный характер принимаемых мер; а во-вторых, демонстрирует, что положительный эффект миграции на развитие, возможно, более очевиден для третьих стран, чем обратное влияние.

Ситуация изменилась в 2011 г., когда Европа была потрясена неожиданными волнениями в Северной Африке и на Ближнем Востоке, названными Арабской весной, не только инициировавшей новые потоки беженцев в Европу, но и показавшей неудачи политики развития Евросоюза. В связи с этим ЕС был вынужден пересмотреть свою политику, в том числе и реализацию комплексного подхода, который был подвергнут тщательной оценке и переименован в комплексный подход к миграции и мобильности²⁴⁶.

²⁴⁴ The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens [Electronic resource] // Official Journal of the European Union, 04.05.2010. P.1-38. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:en:PDF> (access date: 06.11.2014).

²⁴⁵ Policy Coherence for Development Work Programme 2010-2013, Commission Staff Working Document [Electronic resource] // European Commission, 21.04.2010. URL: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC_2010_0421_COM_2010_0159_EN.PDF (access date: 10.11.2014).

²⁴⁶ Pinyol-Jiménez G. The Migration-Security Nexus in short: Instruments and Actions in the European Union [Electronic resource] // Amsterdam Law Forum, 2012, Vol.4, №1. P. 51. URL: <http://amsterdamlawforum.org/article/viewFile/255/442> (access date: 24.10.2014).

Обновление не только касалось названия процесса, но и свидетельствовало о переходе ко второй фазе его реализации, характеризуемой рядом новшеств. Были обозначены географические приоритеты в имплементации комплексного подхода: ближайшие соседи ЕС, прежде всего - Южное Средиземноморье; затем Африка; азиатское направление; и наконец, группа стран АКТ. Такая расстановка приоритетов соответствует модели концентрических кругов, выстроенных для контроля иммиграции в ЕС²⁴⁷. Также в первый раз в качестве инструментов комплексного подхода были указаны региональные консультативные процессы, а для тех стран, которые еще не готовы вступить на такой продвинутый уровень сотрудничества с ЕС в управлении миграции, была предложена Общая программа по вопросам миграции и мобильности, которая стала бы их подготовкой к заключению Партнерств по мобильности и включала набор рекомендаций и обязательств так же, как и мер поддержки третьих стран со стороны ЕС²⁴⁸.

Три направления сотрудничества в рамках реализации комплексного подхода: содействие легальной миграции и мобильности; предотвращение нелегальной иммиграции; взаимосвязь миграции и развития – были дополнены четвертым – развитием международной системы защиты беженцев. Несомненно, это нововведение связано с последствиями Арабской весны, когда в результате волнений и смены власти в ряде государств резко возросло миграционное давление на южные рубежи ЕС, в основном из-за лиц в поисках политического убежища. Поэтому Евросоюз был предельно заинтересован в сдерживании этих потоков²⁴⁹.

В целом, по оценкам Европейской Комиссии, реализация с 2005 г. комплексного подхода к управлению миграцией принесла положительные результаты, например, была создана законодательная база и запущены проекты по упрощению пересылки мигрантами денежных средств на родину и по поддержке кратковременной трудовой миграции. Однако специалисты отмечают, что в течение 2007 – 2010 гг. основное внимание при имплементации комплексного подхода уделялось реактивным внешнеполитическим мерам, а именно, сотрудничеству с третьими странами в борьбе с нелегальной миграцией и реадмиссии. Интерес к другим направлениям работы, обозначенным в Стокгольмской программе, был ограничен, поскольку ее разработка и осуществление совпали с мировым экономическим кризисом, способствовавшим некоторому снижению уровня иммиграции в ЕС, заставив политиков отвлечься от проблем

²⁴⁷ Lindstrom Ch. European Union Policy on Asylum and Immigration. Addressing the Root Causes of Forced Migration: A Justice and Home Affairs Policy of Freedom, Security and Justice? // Social Policy and Administration, 2005, Vol. 39, №6. P.588.

²⁴⁸ The Global Approach to Migration and Mobility, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region [Electronic resource] // European Commission, 18.11.2011. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/pdf/1_en_act_part1_v9_com2011-743_en.pdf (access date: 06.11.2014).

²⁴⁹ Seeberg P. The Arab Uprisings and the EU's Migration Policies – The Cases of Egypt, Libya, and Syria [Electronic resource] // Democracy and Security, 2013, № 9. P. 157-176. URL: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/17419166.2013.747909> (access date: 06.11.2014).

нежелательной иммиграции и переключиться на обсуждение вопроса интеграции иммигрантов²⁵⁰. Но, несмотря на заметные успехи в реализации комплексного подхода, Еврокомиссия рекомендовала расширить и углубить его²⁵¹. Кроме того, вновь была озвучена необходимость согласования иммиграционной, внешней, торговой политики и политики развития, чему в частности, должно способствовать учреждение Лиссабонским договором Европейской службы внешнеполитической деятельности. Однако те же Сообщения Еврокомиссии свидетельствуют о продолжающейся несогласованности различных направлений политики ЕС, в частности, о несоответствии между обещанием способствовать снижению «утечки мозгов» из развивающихся стран и задачей привлечения лучших зарубежных специалистов для работы в Европе. Также заверения содействовать развитию отношений народов развивающихся стран с их диаспорами в ЕС противоречили объявленной после 2001 г. важности политики интеграции иммигрантов в Европе, которая в идеале должна привести к растворению этих диаспор в европейском обществе²⁵².

После анализа результатов помощи развитию и последствий Арабской весны, а также осознавая возрастающую нагрузку на бюджет, Еврокомиссия выпустила предложение о преобразовании политики развития, доказывая, что ЕС следует сфокусироваться на меньшем количестве стран, более жестко обуславливая свою поддержку их успехами в демократических преобразованиях и распределяя помощь в строгом соответствии с нуждами и обязательствами третьих стран²⁵³. Так, по заявлению Европейского Комиссара по политике развития Анлриса Пибалгса, «повестка дня [ЕС] нацелена на то, чтобы сделать помощь развитию более эффективной, получить большие дивиденды и сфокусироваться на странах, которые больше всего нуждаются в нашей помощи»²⁵⁴.

Однако, уже в 2012 г. Резолюция Европарламента провозгласила расширение сотрудничества со странами Латинской Америки для помощи их развитию. Политика развития стала охватывать взаимодействие с регионами, далекими от ЕС и не являющимися его

²⁵⁰ Pinyol-Jiménez G. The Migration-Security Nexus in short: Instruments and Actions in the European Union [Electronic resource] // Amsterdam Law Forum, 2012, Vol.4, №1. P. 51. URL: <http://amsterdamlawforum.org/article/viewFile/255/442> (access date: 24.10.2014).

²⁵¹ Migration and Development, Commission Staff Working Document accompanying the document The Global Approach to Migration and Mobility, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region [Electronic resource] // European Commission, 2011. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/_2_en_autre_document_travail_service_part1_v3.pdf (access date: 06.11.2014).

²⁵² The Global Approach to Migration and Mobility, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region [Electronic resource] // European Commission, 18.11.2011. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/pdf/1_en_act_part1_v9_com2011-743_en.pdf (access date: 06.11.2014).

²⁵³ Fraser C. An Introduction to European Foreign Policy, 2nd ed. London, 2012. P. 195.

²⁵⁴ Andris Piebalgs, European Commissioner for Development. Cooperation: the way forward for Europe and Africa [Electronic resource] // European Commission, 13.05.2013. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-403_en.htm (access date: 24.06.2015).

стратегическими партнерами, а также не служащими источником большей части иммигрантов в ЕС. Объяснением этого может служить то, что ЕС увидел угрозу своим позициям в мировой политике в лице азиатских государств, расширяющих свое сотрудничество с Латинской Америкой и увеличивающих свою помощь развитию этих стран, поэтому этот шаг стал выражением внешнеполитических притязаний Евросоюза²⁵⁵. Последнее обстоятельство подтверждает, что разные направления деятельности ЕС, которые предполагалось координировать, на самом деле противоречили друг другу. Такая ситуация препятствует полному достижению целей каждого из направлений деятельности ЕС, однако, неизбежна при наличии широкого круга противоречивых интересов.

Ранее также была принята жесткая Резолюция Европарламента, призывавшая к большей координации разных направлений политики развития и к разработке подробных планов деятельности в отношении третьих государств, введению строгой подотчетности при выполнении данных планов и прямой зависимости дальнейшей помощи развитию третьих стран от их прогресса в выполнении рекомендаций ЕС. В Резолюции подчеркивалась приемлемость и даже необходимость принятия Евросоюзом санкций в отношении стран, не выполняющих прописанные в договорах с ЕС обязательства обеспечивать эффективное управление и соблюдение прав человека. Кстати, пункты с такими требованиями теперь предполагалось включать и во все торговые соглашения с третьими странами, особенно государствами происхождения и транзита мигрантов. В то же время в документе указывалось, что помощь развитию не должна осуществляться в фарватере иммиграционной политики: она должна лишь содействовать устранению причин миграции, но не должна ставиться в зависимость от масштабов возвращения мигрантов на родину²⁵⁶. Ужесточение позиции ЕС в отношении развивающихся стран могло свидетельствовать о том, что ЕС в целом рассматривал свою политику развития как верную, а отсутствие ожидаемых результатов приписывал недостаточности усилий со стороны третьих стран. Наряду с этим, замечание о недопустимости обусловленности помощи развитию масштабами сокращения иммиграции или же возвращения мигрантов из ЕС на родину показывает: Европа понимает, что политика развития приведет к снижению нелегальной иммиграции в ЕС лишь в долгосрочной перспективе, когда будут устранены ее причины.

²⁵⁵ European Parliament resolution of 12 June 2012 on defining a new development cooperation with Latin America (2011/2286(INI)) [Electronic resource] // European Parliament, 12.06.2012. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0235+0+DOC+XML+V0//EN> (access date: 06.11.2014).

²⁵⁶ European Parliament resolution of 5 April 2011 on Migration flows arising from instability: scope and role of the EU foreign policy (2010/2269(INI)) [Electronic resource] // European Parliament, 05.04.2011. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0121&language=EN> (access date: 06.11.2014).

В самом конце 2011 г. Европейская Комиссия составила доклад о координации разных направлений политики ЕС для помощи развитию третьих стран. Этот документ отражал две тенденции в восприятии взаимосвязи миграции и развития в Евросоюзе. Во-первых, миграция теперь стала официально изображаться как взаимовыгодный процесс, который может работать в целях развития как стран назначения, так и стран происхождения мигрантов. Такой подход вставал в противоречие с процессом секьюритизации миграции, продолжавшимся в Евросоюзе, однако официально признавал значимость иммиграции для экономики ЕС, о чем долго умалчивалось в официальной риторике Брюсселя. Во-вторых, доклад демонстрировал смещение фокуса с использования помощи развитию в целях снижения иммиграции в Европу на использование миграции как фактора развития стран происхождения. Для этой цели ЕС даже взял на себя обязательство участвовать в разработке миграционных стратегий третьих стран с учетом целей их развития²⁵⁷. Такое смещение акцента может свидетельствовать о желании опровергнуть обвинения в использовании политики развития исключительно как средства регулирования иммиграции в Европу, и тем самым расположить третьи страны к сотрудничеству с Евросоюзом. Партнерства по мобильности в этом смысле были названы одним из основных инструментов реализации комплексного подхода к управлению миграцией. Однако к моменту публикации доклада было заключено лишь четыре Партнерства: с Молдовой, Кабо-Верде (пока не вступившее в силу), Грузией и Арменией. Такой медленный прогресс объясняется недостаточной мотивацией третьих стран и превалированием интересов ЕС в этих соглашениях²⁵⁸.

Комплексный подход был объявлен основой сотрудничества с третьими странами постановлением Совета ЕС от 29 мая 2012 г. Тогда же было решено проводить мониторинг реализации комплексного подхода путем составления специальных отчетов раз в два года²⁵⁹. Таким образом, комплексный подход постепенно утвердился в деятельности ЕС. И хотя предстояло многое сделать для его имплементации и реального закрепления, общий курс по координации работы ЕС и законодательная база для этого были заложены.

Сообщение Еврокомиссии 2013 г. о максимизации положительного влияния миграции на развитие закрепило поворот от использования развития для управления миграцией к

²⁵⁷ EU 2011 Report on Policy Coherence for Development, Commission Staff Working Paper [Electronic resource] // European Commission, 15.12.2011. URL: [http://aei.pitt.edu/37859/1/SEC_\(2011\)_1627_1.pdf](http://aei.pitt.edu/37859/1/SEC_(2011)_1627_1.pdf) (access date: 06.11.2014).

²⁵⁸ Devisscher P. Legal Migration in the Relationship between the European Union and the ACP Countries: The Absence of a True Global Approach Continues [Electronic resource] // European Journal of Migration and Law, 2011, №13. P. 63-64. URL: <https://biblio.ugent.be/input/download?func=downloadFile&recordId=1108637&fileId=1206124> (access date: 27.10.2014).

²⁵⁹ Report on the implementation of the Global Approach to Migration and Mobility 2012-2013. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European and Social Committee and the Committee of the Regions [Electronic resource] // European Commission, 21.02.2014. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/international-affairs/general/docs/gamm_implementation_report_2012_2013_en.pdf (access date: 10.11.2014).

осуществлению иммиграционной политики в целях развития третьих стран. Миграция как важная составляющая политики развития была включена в Стратегию развития после 2015 г., разработанную ООН, что стало, в частности, одной из причин утверждения такой позиции и в ЕС. Однако политика развития все же носит для ЕС вторичный характер по отношению к его внешнеполитическим или экономическим интересам, поэтому принятие похода, выработанного ООН, может свидетельствовать как о солидарности в вопросах миграции и развития с глобальными институтами, так и о желании улучшить свои отношения с третьими странами.

В то же время, несмотря на формальный акцент на влиянии миграции на развитие, действия по обеспечению обратного положительного воздействия также принимались. В частности, в Сообщении 2013 г. упоминалось об активном участии специалистов Евросоюза в помощи третьим странам в разработке их стратегий развития и внедрении в них миграционной составляющей. Существуют две причины, по которым ЕС стал активно продвигать идею положительного влияния миграции на развитие, а не наоборот. Во-первых, по сути эти две инициативы ЕС неразделимы, а официальная риторика несет пропагандистскую нагрузку. Во-вторых, не было далее необходимости разрабатывать отдельную стратегию по использованию развития в целях управления миграцией, поскольку миграционный компонент, по заявлению Еврокомиссии, был успешно интегрирован во внешнеполитическую деятельность ЕС. Подтверждением последнего довода служат цифры бюджета: за 2004 – 2012 гг. ЕС выделил на внешнеполитические проекты, так или иначе связанные с управлением миграцией, 1 млрд. евро²⁶⁰. Подтверждая ранее принятые направления деятельности: поощрение легальной миграции и мобильности, борьбу с нелегальной миграцией, максимизацию позитивного влияния миграции на развитие и развитие международной системы защиты беженцев – ЕС, тем не менее, постепенно совершенствовал свое видение взаимосвязи миграции и развития, в частности, в документе впервые было указано преобладание миграции между развивающимися странами над миграцией из стран Третьего мира в развитые государства. Вследствие этого, ЕС пообещал поддерживать развитие этих стран, чтобы содействовать миграции внутри глобального Юга, которая в свою очередь будет способствовать развитию этих стран²⁶¹. Таким образом, в ЕС постепенно сформировалось комплексное понимание взаимосвязи миграции и развития, что впоследствии поможет Европе в эффективной реализации своих целей.

²⁶⁰ Maximising the Development Impact of Migration. The EU contribution for the UN High-level Dialogue and next steps towards broadening the development-migration nexus. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions [Electronic resource] // European Commission, 21.05.2013. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/immigration/general/docs/maximising_the_development_impact_of_migration.pdf (access date: 10.11.2014).

²⁶¹ Ibid.

В начале 2014 г. Еврокомиссия в исполнение решений Совета ЕС от 29 мая 2012 г. представила доклад о результатах реализации комплексного подхода к управлению миграцией и мобильностью за 2012-2013 гг. В течение этого времени Комиссия выделила в дополнение к вкладу отдельных стран-членов ЕС более 200 млн. евро для финансирования более 90 проектов в развивающихся странах по регулированию миграции. За указанный период были достигнуты успехи в установлении Партнерств по мобильности, соглашения о которых в 2013 г. были заключены с Марокко и Азербайджаном, в ближайшее время ожидалось заключение соглашения с Тунисом. В рамках реализации комплексного подхода были начаты переговоры о либерализации визового режима с Косово и Грузией, подписаны Соглашения о реадмиссии с Турцией, Арменией и Азербайджаном. Сверх того, был проведен ряд встреч по вопросам миграции между экспертами и должностными лицами из ЕС и третьих стран, Евросоюз также организовал несколько экспертных миссий в третьи страны. За 2012 – 2013 гг. активизировалось ad hoc сотрудничество по управлению миграцией со странами Азии, и были предприняты попытки систематического взаимодействия по данному вопросу²⁶².

Таким образом, на 2014 г. комплексный подход к миграции и мобильности развивался благополучно, хотя и неспешно. Кроме того, Еврокомиссия дала положительную оценку работе семи региональных консультативных процессов по управлению миграцией с участием ЕС, успех которых заключался скорее в установлении доверительных отношений с правительствами или миграционными службами третьих стран, чем конкретными результатами, подтверждаемыми миграционной статистикой. Причиной этого является то, что большинство этих процессов было запущено в течение последних пяти - десяти лет, а значит, они пока не смогли значительно изменить миграционные потоки, что несколько снижало мотивацию для участия в них. Касательно вопроса взаимосвязи миграции и развития, ЕС активно участвовал в глобальных инициативах в этом направлении, в частности, в развитии Диалога по международной миграции и мобильности на высшем уровне и Глобального форума по вопросам миграции и развития, то есть в целом ЕС действует в рамках общепринятых установок, выработке которых активно содействует. В Сообщении также указывалось, что Евросоюз намерен в дальнейшем исполнять рекомендации Сообщения Еврокомиссии от 21 мая 2013 г. о максимизации положительного влияния миграции на развитие и Доклада

²⁶² Report on the implementation of the Global Approach to Migration and Mobility 2012-2013. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European and Social Committee and the Committee of the Regions [Electronic resource] // European Commission, 21.02.2014. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/international-affairs/general/docs/gamm_implementation_report_2012_2013_en.pdf (access date: 10.11.2014).

Еврокомиссии, выпущенного в октябре 2013 г., о координации разных направлений деятельности ЕС для помощи развитию третьих стран²⁶³.

Принятая в 2014 г. программа финансирования политики развития на 2014 – 2020 гг. свидетельствует о значительно возросшей координации миграционной политики и политики развития ЕС. Подтверждая основную цель политики развития – искоренение бедности, Евросоюз избрал своим инструментом развитие партнерств в сферах миграции, сельского хозяйства, торговли, инвестирования, научных исследований. Заявляя о своей поддержке усилий в данном направлении, Евросоюз указал, что в долгосрочной перспективе его целью будет также снижение зависимости развивающихся стран от внешней помощи. Тем самым ЕС не только опровергал обвинения в неокOLONIALИЗМЕ, но и давал понять третьим странам, что его помощь строго ориентирована на результат. В Программе снова подчеркивалась важность включения задач миграционной политики во внешнюю политику ЕС, одним из приоритетов которой по Лиссабонскому договору, как известно, стала политика развития. Из почти 19,7 млрд. евро, выделенных на реализацию Программы, 20% предназначалось проектам по развитию человеческого потенциала в развивающихся странах, и прежде всего по развитию сфер социальных услуг, образования и здравоохранения. Это решение вполне соответствует цели снижения миграционного давления из развивающихся стран, поскольку направлено на устранение признанных факторов выталкивания населения. Евросоюз также предполагал финансирование совместной работы с третьими странами в области управления миграцией через Программу сотрудничества с Африканским континентом и Программу помощи развивающимся странам в предоставлении общественных благ. Последняя включала 7% всего бюджета (т.е. порядка 1,4 млрд. евро), отведенных на сотрудничество по вопросам миграции и развития. В рамках программы финансирования политики развития ЕС на 2014 – 2020 гг. сотрудничество по управлению миграцией преследовало цели использования миграции в целях содействия развитию стран происхождения мигрантов и помощи в разработке долгосрочных миграционных стратегий для развивающихся государств²⁶⁴.

Итак, в целом ЕС следует двум направлениям в регулировании миграции: первый заключается в реактивных мерах - ужесточении иммиграционной политики и экстернализации пограничного контроля, второй – в принятии превентивных мер с целью устранения причин

²⁶³ Report on the implementation of the Global Approach to Migration and Mobility 2012-2013. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European and Social Committee and the Committee of the Regions [Electronic resource] // European Commission, 21.02.2014. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/international-affairs/general/docs/gamm_implementation_report_2012_2013_en.pdf (access date: 10.11.2014).

²⁶⁴ Regulation (EU) № 233/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing a financing instrument for development cooperation for the period 2014-2020 [Electronic resource] // Official Journal of the European Union, 2014. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0233&from=EN> (access date: 12.11.2014).

миграции. Первый метод хронологически возник раньше, а второй, обозначенный в рамках комплексного подхода к управлению миграцией, был официально принят в 2005 г. Хотя два подхода существуют параллельно и должны дополнять друг друга, пока в силу нескольких причин доминирует первый из них. Большую роль в этом играют наличие сильных министров внутренних дел и правосудия в Совете, а также институциональные трудности и нежелание Генеральных Директоратов по политике развития, внешней политике и внутренним делам, ведающего миграционной политикой, делиться полномочиями при координации деятельности. Этому также препятствует разное понимание ими целей и способов такой координации²⁶⁵. Следует помнить, что реактивные меры приносят видимые результаты быстрее, чем превентивный поход, поэтому они так важны для политиков, стремящихся к общественному одобрению.²⁶⁶ Как признал бывший Комиссар по вопросам занятости и социальных дел Л. Андор, в период рецессии, высокой безработицы или перед выборами «политики намеренно используют мигрантов в качестве козлов отпущения»²⁶⁷. В этой связи, первый подход кажется им более привлекательным с точки зрения политической конъюнктуры.

Постепенно миграционная политика все больше используется ЕС для достижения своих внешнеполитических интересов и получения поддержки необходимых ему партнеров, чему способствует, например, заключение с ними соглашений об упрощении визового режима²⁶⁸. С течением времени, как было показано выше, ЕС приходил к пониманию необходимости координации миграционной политики и политики развития. И хотя сейчас формально такая координация осуществляется, об ее эффективности можно будет судить в долгосрочной перспективе. Кроме того, соглашаясь в целом с наличием взаимосвязи миграции и развития, ЕС всегда подчеркивал недостаточную ее изученность, так как строго обратная зависимость двух явлений пока не подтверждена. Поэтому, отчасти используя политику развития в целях регулирования миграции, ЕС будет проявлять осторожность. В то же время нельзя забывать о наличии противоречивых интересов в разных направлениях деятельности ЕС, а именно, внешней политике, политике развития, экономической политике и миграционном регулировании, каждое из которых периодически выходит на первый план, поэтому действия

²⁶⁵ Boswell Ch. Evasion, Reinterpretation and Decoupling: European Commission Responses to the 'External Dimension' of Immigration and Asylum [Electronic resource] // West European Politics, 2008, Vol.31, №3, 20. P. 491-512. URL: http://www.research.ed.ac.uk/portal/files/9163902/BOSWELL_2008_Evasion_reinterpretation_and_decoupling.pdf (access date: 25.10.2014).

²⁶⁶ Reslow N. Migration and Development? An Assessment of Recent EU Policy Initiatives [Electronic resource] // Journal of Contemporary European Research, 2010, Vol.6, №1. P.3-8. URL: <http://www.jcer.net/ojs/index.php/jcer/article/view/197/189> (access date: 26.03.2014).

²⁶⁷ Fair Mobility in Europe: Interview with former EU Commissioner Laszlo Andor [Electronic resource] // IZA Press, 16.03.2015. URL: <http://newsroom.iza.org/en/2015/03/16/fair-mobility-in-europe-interview-with-former-eu-commissioner-laszlo-andor/> (access date: 24.06.2015).

²⁶⁸ Lavenex S. and Kunz R. The Migration-Development Nexus in EU External Relations [Electronic resource] // Journal of European Integration, 2008, Vol.30, №3. P.452-454. URL: <https://ru.scribd.com/doc/81700719/Lavenex-Kunz-The-Migration-Development-Nexus-in-EU-External-Relations> (access date: 25.10.2014).

Евросоюза кажутся, на первый взгляд, непоследовательными и противоречивыми, но они всегда призваны служить прежде всего интересам Евросоюза.

Важно учитывать, что пока нет общепринятого мнения относительно взаимовлияния миграции и развития. С одной стороны, развитие беднейших стран даст населению доход, который сделает возможной их миграцию в поисках работы и лучших условий жизни. С другой стороны, с улучшением условий жизни возможно, что большинство населения предпочтет остаться на родине. Противоречиво и влияние миграции на развитие. С одной стороны, отправка мигрантами денег на родину и возвращение специалистов из-за границы могут способствовать улучшению положения в развивающихся странах, но присылаемые деньги используются населением на собственные нужды, а не инвестируются в экономику, а доля возвращающихся специалистов ничтожна. С другой стороны, миграция не должна рассматриваться как единственное решение задач развития, так как основную проблему в странах Юга составляют отсталость экономики, социальной сферы, инфраструктуры и т.п. Акцент на миграции как инструменте развития лишь отвлекает внимание общественности от реальных проблем, стоящих перед этими странами²⁶⁹. Учитывая многогранность взаимосвязи миграции и развития, ЕС в последние годы отходит от ее однозначной трактовки, и стремится перейти к координации этих направлений политики. Возникает идея, что грамотное управление миграцией будет выгодно и для стран назначения, и стран происхождения, и самих мигрантов, а развитие поможет управлять миграцией в интересах всех ее участников.

²⁶⁹ Skeldon R. International Migration as a Tool in Development Policy: A Passing Phase? // Population and Development Review, 2008, Vol. 34, № 1. P. 1-18.

2 РЕГИОНАЛЬНЫЕ КОНСУЛЬТАТИВНЫЕ ПРОЦЕССЫ С УЧАСТИЕМ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

2.1 Предпосылки использования Европейским Союзом внешнеполитических методов управления миграцией

Конец «холодной войны» кардинально изменил ситуацию в Европе. Германия стала единым государством, претендующим на лидерство в регионе. В то же время в 1991 г. Организация Варшавского договора и Совет экономической взаимопомощи были распущены, а страны ЦВЕ вышли из-под контроля Советского Союза, которого вскоре также не стало. Прежде интеграция в Западной Европе шла в экономической (ЕЭС) и военной (Западноевропейский Союз) сферах при поддержке одной из двух сверхдержав, а именно США. С исчезновением второй сверхдержавы – СССР, с одной стороны, нужда в военной интеграции отпала, поскольку исчезла и прямая угроза безопасности. С другой стороны, продолжив процесс интеграции, объединенная Европа могла бы рассчитывать на обеспечение мира и стабильности границ, и даже на укрепление своих международных позиций²⁷⁰. Было решено, что прогресс в экономическом аспекте дает возможность перейти к политическому союзу. Как результат такого решения, в 1992 г. был подписан, а в 1993 г. вступил в силу Договор о Европейском Союзе (Маастрихтский договор), провозгласивший создание ЕС – интеграционного объединения 15 европейских стран, намеренных вести согласованную политику в различных областях, в том числе и общую внешнюю политику.

Для установления мира в Европе была поставлена цель не просто налаживания отношений с ближайшими соседями, но и интеграции части из них в ЕЭС, а потом и Европейский Союз. Первые шаги в этом направлении стали предприниматься в 1989 г., когда по специальной программе ФАРЕ была выделена помощь для проведения структурных реформ в Польше и Венгрии. В 1990 г. странам ЦВЕ уже был предоставлен режим наибольшего благоприятствования в торговле с ЕЭС, а в 1991 г. был открыт Европейский банк реконструкции и развития, призванный оказывать европейским странам бывшего «социалистического содружества» финансовую помощь в проведении реформ. Соответственно, страны ЦВЕ быстро переориентировались в своей внешней политике на сотрудничество с Западом²⁷¹.

Однако процесс европейской интеграции не был ни быстрым, ни легким. Например, амбициозная задача проведения общей внешней политики и политики безопасности долгое время носила чисто декларативный характер. Еще в 1950-х гг. проект Европейского оборонного сообщества провалился во французском парламенте. И хотя проведение общей внешней

²⁷⁰ Fraser C. An Introduction to European Foreign Policy. 2nd ed. London: Routledge, 2012. P.34.

²⁷¹ Дубинин Ю. и др. История международных отношений (1975-1991 гг.) М.:МГИМО(У), 2006. С.182-183.

политики было объявлено в Маастрихтском договоре целью ЕС, было понятно, что это очень чувствительный вопрос, в котором государства меньше всего захотят поступиться своим суверенитетом. Именно поэтому по договору 1992 г. сотрудничество в этой сфере не было юридически обязательным. Тем не менее, с 1993 г. началась реализация Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ), но вплоть до настоящего времени она носит в основном межправительственный характер, поскольку ее передача на наднациональный уровень лишила бы страны-члены ЕС значительной доли суверенитета²⁷².

Однако уже само создание ОВПБ стало большим достижением, поскольку долгое время вопросы безопасности в Европе находились в ведении НАТО, в основном опиравшегося на мощь США. Постепенно с изменением геополитической ситуации значительно сократились способности и желание США обеспечивать безопасность в Европе. В результате страны-члены ЕС стали все больше обеспечивать свою безопасность своими же силами, что было также необходимо в связи с изменением природы угроз безопасности Европы. В частности, вследствие исчезновения основного военно-политического и идеологического противника Западного мира – СССР, отпала необходимость содержания в Европе больших армий. Взамен этого на первый план выходят новые трансграничные угрозы – экономическая нестабильность, нерегулируемая миграция, терроризм, контрабанда оружия и наркотиков и т.п., что требовало объединения усилий стран Европы для успешного противостояния этим угрозам²⁷³.

Государства-члены ЕС довольно быстро осознали необходимость координации своих усилий для борьбы с трансграничными опасностями. И если по Маастрихтскому договору 1993 г. в арсенале их коллективных инструментов выступали лишь высказывание общих позиций и проведение совместных действий, то Амстердамский договор 1997 г. предоставил ЕС право выработки общих стратегий²⁷⁴. Такие стратегии принимались Евросоюзом в отношении отдельных проблем (таких как терроризм) или стран и регионов, например, Африки, Средиземноморья или России. Последний шаг особенно важен в контексте данного исследования, поскольку показывает, что в начале существования ЕС было невозможно решать насущные задачи путем использования инструментов и сил ОВПБ. На тот момент внешняя политика ЕС была парализована войной, вспыхнувшей после распада Югославии. Несмотря на громкие заявления, ЕС не смог разрешить этот конфликт (как, впрочем, и НАТО), за что постоянно подвергался критике²⁷⁵. В то же время с принятием общих стратегий относительно отдельных вопросов, стало принято образовывать для этого определенные механизмы, стоящие

²⁷² Rummel, R. West European Cooperation in Foreign and Security Policy//Annals of the American Academy of Political and Social Science, 1994, Vol. 531. P. 112-123.

²⁷³ Cox M. Chapter 4. From the cold war to the world economic crisis // The Globalization of World Politics, 5th ed. / Baylis J. et al. (eds.).US, 2011. P. 68-71.

²⁷⁴ Общая внешняя политика, политика безопасности и обороны//Европейская интеграция. М., 2011. С.229-233.

²⁷⁵ Fraser, C. An Introduction to European Foreign Policy. 2nd ed. Routledge: London, 2012. P.36.

особняком в политике ЕС. К таким механизмам относятся в частности региональные консультативные процессы и межрегиональные форумы, например, Будапештский процесс, Барселонский процесс и т.п.

Изменение границ в Европе в 1989-1991 гг. вызвало не только политические перемены. Последовавший за этим экономический и политический кризис инициировал массовые миграционные потоки в этой части света. Так, численность мигрантов в Европе в 1990 г. составляла около 48,5 млн. чел., на тот момент почти столько же, сколько в Азии, но в 7 раз больше, чем в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна; в 3 раза больше, чем в Африке; в 1,7 раза больше, чем в Северной Америке²⁷⁶.

1990-е гг. характеризуются массовой иммиграцией в Европейское Сообщество, а затем Европейский Союз как по экономическим, так и политическим причинам жителей Центральной и Восточной Европы, стран СНГ. Привлекательность ЕС для иммиграции была обусловлена более высоким уровнем жизни, щедрой системой социальной защиты и политической стабильностью, которая контрастировала с ситуацией в странах бывшего СССР и с трагическими событиями в Югославии, Афганистане, Израиле и Ираке²⁷⁷. Именно благодаря возросшим иммиграционным потокам к концу 1990-х гг. население ЕС преимущественно увеличивалось посредством иммиграции, а не естественного прироста. Например, в 1990 г. общий прирост населения в странах ЕС и вступивших затем в него Австрии, Финляндии и Швеции составил 4,6 чел. на 1000 чел., из которого показатель в 1,8 чел. обеспечивался естественным приростом, а 2,8 чел. – иммиграцией. В 2000 г. эти цифры снизились до 2,8; 1,0 и 1,8 чел. на 1000 жителей, однако ключевая роль иммиграции в обеспечении прироста европейского населения сохранилась²⁷⁸.

Эти обстоятельства заставили страны-члены Евросоюза, а также Комиссию осознать необходимость выработки общей иммиграционной политики. Однако, как и в случае с ОВПБ, вопрос контроля населения на своей территории оказался очень щепетильным для стран-членов. Передача решений такого рода на наднациональный уровень представлялась нежелательной для их суверенитета и противоречащей соображениям безопасности. В итоге лишь в Лиссабонском договоре 2009 г. был сделан, хоть и не окончательно, переход к общей иммиграционной политике²⁷⁹.

²⁷⁶ Юдина Т.Н. Социология миграции. М., 2004. С.256.

²⁷⁷ Хижный Э.К. Роль иммиграции в формировании трудовых ресурсов стран Западной Европы...// Актуальные проблемы Европы. Западная Европа перед вызовом иммиграции. Сборник научных трудов / РАН ИНИОН. М., 2005. С. 75.

²⁷⁸ Lanzieri G. Population in Europe in 2007: first results//Statistics in focus, 2008, № 8. P.5.

²⁷⁹ Потемкина О. Иммиграционная политика ЕС: от Амстердама до Лиссабона // Мировая экономика и международные отношения, 2010. №4. С. 42-51.

Таким образом, на момент образования ЕС страны-члены были еще не готовы к передаче на наднациональный уровень ни своей внешней политики, ни иммиграционной. Тем не менее, ситуация требовала срочных мер. Останавливать силовыми методами массовую иммиграцию, рискуя испортить отношения с соседями, Евросоюз не стал, зато начал активно использовать в своей политике концепцию «мягкой силы». Это понятие предполагает оказание влияния на другие акторы путем продвижения определенных ценностей, культуры, образа жизни и т.п. Европейский Союз значительно преуспел в этом, содействуя установлению демократии, соблюдению прав человека, искоренению бедности в других регионах мира²⁸⁰. Вдобавок страны-члены были более расположены передать подобные инициативы на наднациональный уровень, поскольку это не ущемляло бы их суверенитет.

Хотя применение «мягкой силы» приносит результаты лишь в отдаленной перспективе, оно менее рискованно, чем воздействие экономическими или военными средствами. Однако, «мягкую силу» всегда «трудно использовать, легко утратить и дорого восстанавливать»²⁸¹. Конечно, возможности применения такой силы зависят от степени доверия к актору на международной арене, к тому же такие методы зачастую малопродуктивны в решении острых кризисов. Тем не менее, именно «мягкая сила» более действенна тогда, когда речь идет о достижении долгосрочных целей глобального масштаба. Разумная внешняя политика, заслужившая доверия партнеров и считающаяся с легитимностью, является одним из важнейших ресурсов «мягкой силы». Также «мягкая сила» актора опирается на его культуру, экономическую мощь и политические ценности этой страны или группы стран. И хотя многие критикуют данный концепт, приходится признать, что в определенной степени благодаря действию «мягкой силы» (привлекательности образа жизни, культуры, политических ценностей, а также экономической стабильности) было достигнуто расширение ЕС, ведь страны ЦВЕ сами стремились в Евросоюз, несмотря на всю строгость требований и трудности вступления²⁸².

Учитывая то, что в начале 1990-х гг. ЕС еще только приступал к построению ОВПБ, а военные структуры в основном были в распоряжении НАТО, то страны-члены были катастрофически ограничены в выборе традиционных средств давления. Как показал кризис на Балканах, разразившийся в результате распада Югославии, ЕС был не способен остановить кровопролитие из-за нехватки материальных и человеческих ресурсов. Неудивительно, что Евросоюз вскоре осознал возможность и необходимость применения «мягкой силы» для достижения своих задач на мировой арене. Так, например, в рамках Пакта о стабильности, ЕС

²⁸⁰ Nye J.S. *Soft Power: the means to success in world politics*. 1st ed. US, 2004. P.15-17.

²⁸¹ Nye J.S. *The Future of Power*. US, 2011. P.83.

²⁸² *Ibid.* P.86.

смог организовать ряд международных конференций и круглых столов для обсуждения на высшем уровне территориальных и этнических споров в Центральной и Восточное Европе²⁸³.

В этой связи ЕС пришлось распределять свои силы и расставлять приоритеты. Это привело к тому, что задача обеспечения безопасности и стабильности на границах Евросоюза была частично переложена на другие государства, в большей степени – приграничные с ЕС. Как результат, внешнюю и миграционную политику ЕС стало характеризовать наличие так называемых «концентрических кругов» - групп стран, опоясывающих ЕС по периметру, формирующих своеобразную буферную зону, и имеющих разный уровень взаимоотношений с Европейским Союзом. Так, в качестве ближайшего «круга» некоторые исследователи рассматривают Европейскую экономическую зону и Швейцарию, состоящие в тесном взаимодействии с ЕС. До последних расширений 2004, 2007 и 2013 гг. страны-кандидаты на вступление представляли собой «второй круг» на внешних границах ЕС. Следующий «круг» условно составляют ближайшие соседи Европейского Союза, которые пока претендуют на вступление в ЕС, а именно Турция и Балканские страны. Четвертым «кругом» считаются ближайшие соседи ЕС, которые не претендуют на вступление (по географическому признаку), но получают от Евросоюза всяческую поддержку, поскольку предполагается, что они напрямую обеспечивают стабильность у его границ, а значит и безопасность, в том числе и защиту от нелегальных мигрантов. Часть этих стран охвачена политикой добрососедства ЕС, поэтому они могут рассчитывать на значительную европейскую помощь. Другие страны являются буферной зоной и потому – выступают стратегическими партнерами ЕС, с которыми он зачастую подписывает соглашения о реадмиссии. Такие соглашения дают право ЕС высылать туда нелегальных иммигрантов, прибывших в ЕС с их территорий. Другие государства, в частности, страны-источники мигрантов для ЕС, составляющие внешний круг внешнеполитического воздействия ЕС, в основном являются бедными странами и/или бывшими колониями европейских государств. Для того чтобы одновременно поддерживать с ними добрые отношения, но уменьшить миграционное давление из таких территорий, ЕС проводит политику развития в отношении данных регионов, т.е. способствует экономическому развитию, социальному прогрессу, соблюдению прав человека и построению демократии в этих странах.²⁸⁴ Такая деятельность продиктована тем, что именно колоссальное различие в уровне доходов и качестве жизни между глобальными Севером и Югом заставляет массы мигрантов из

²⁸³ Fraser, C. An Introduction to European Foreign Policy. 2nd ed. London, 2012. P.36.

²⁸⁴ Lavenex S. Concentric circles of flexible 'European' integration: A typology of EU external governance relations // Comparative European Politics, 2011, №9, P.372-393. Lavenex S. and Ucarer E.M. The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies//Cooperation and Conflict, 2004, Vol.39, №4, P.423.

бедных стран использовать все доступные, в том числе и нелегальные, пути для иммиграции в развитые страны, в том числе в государства ЕС²⁸⁵.

Модель «концентрических кругов» во внешней политике ЕС показывает, что она охватывает множество направлений, имеет разные цели и задачи, и соответственно использует разные инструменты. Тем не менее, в дополнение к указанным инструментам были запущены особые механизмы для развития взаимоотношений с определенными группами стран по отдельным вопросам. Это позволило выделить ресурсы для решения данных проблем и назначить ответственные за их использование органы. К таким механизмам можно отнести Будапештский процесс, позволяющий 50 странам Евразии регулировать миграцию на их территориях; Барселонский процесс, развивавший сотрудничество ЕС со странами Средиземноморья с целью обеспечения безопасности и развития региона; Пражский процесс, призванный управлять миграцией на территории ЕС, Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы, Центральной Азии, Турции и России. В 2000-х гг. ЕС запустил несколько новых подобных механизмов, что говорит если не об их эффективности, то об удобстве такого формата для решения проблем.

Эти механизмы призваны одновременно решать задачи, поставленные перед политикой развития, политикой добрососедства и миграционной политикой, что особенно важно в контексте данного исследования. Учитывая значительную роль ЕС в качестве мирового центра притяжения мигрантов и беженцев, важно понимать, что любые действия по привлечению или же чаще – по ограничению миграционных потоков, направляющихся в Евросоюз, несомненно, отражаются как на странах исхода и транзита мигрантов, так и на их отношениях с ЕС. В начале становления ЕС миграционная политика и внешняя политика развивались параллельно. Тем не менее, страны исхода и транзита мигрантов оказались, по сути, зависимы от политики ЕС²⁸⁶. И хотя эта зависимость стала очевидна давно, Евросоюзу понадобилось долгое время, чтобы признать необходимость использования внешнеполитических инструментов для регулирования миграции.

Только в 2000-х гг. Евросоюзом систематически стали запускаться специфические механизмы сотрудничества с третьими странами в целях управления миграцией с помощью внешнеполитических инструментов, например, Седеркопингский процесс (2001 г.), Диалог по транзитной миграции в Средиземноморье (2002 г.), Рабатский процесс (2006 г.), Партнерство между Африкой и ЕС по миграции, мобильности и занятости (2006 г.), Черноморская синергия (2008 г.), Пражский процесс (2009 г.) и некоторые другие.

²⁸⁵ Castles St. The Factors That Make and Unmake Migration Policies//International Migration Review, 2004, Vol.38, №3. P.862.

²⁸⁶ Lavenex S. and Uçarer E.M. The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies//Cooperation and Conflict, 2004, Vol.39, №4. P. 425.

Хронологически первой инициативой межрегионального сотрудничества в сфере миграции стала серия Консультаций по вопросам предоставления убежища и регулирования миграции в Европе, Северной Америке и Австралии, запущенных в 1985 г. Причинами их начала стало резкое увеличение количества прошений о предоставлении убежища в Западных странах и учреждение ими рестриктивной иммиграционной политики в связи с началом секьюритизации миграции. Отсутствие координации между странами назначения, происхождения и назначения мигрантов усугубляло ситуацию. Переговоры с участием Управления верховного комиссара ООН по делам беженцев привели к утверждению механизма постоянных консультаций по вопросам миграции и убежища, принимавшего необязательные к исполнению рекомендации. Данный механизм и стал примером для дальнейшего развития региональных консультативных процессов и межрегиональных форумов в сфере управления миграцией²⁸⁷.

Сейчас в нем участвуют 16 государств: 11 стран Европы, Австралия, Новая Зеландия, Канада и США. Партнерами данного механизма стали Международная организация по миграции, Управление верховного комиссара ООН по делам беженцев и Европейская Комиссия. Первоначальной целью механизма было налаживание диалога и обмена информацией между участниками. Консультации стали межправительственным процессом, а не институтом, и носят неформальный характер. В Секретариате работают специалисты в сфере миграции, направления деятельности механизма распределены по Рабочим группам, занимающимся вопросами иммиграции, интеграции, предоставления убежища, приема и контроля мигрантов, сбора информации о миграции и странах происхождения мигрантов и использования технологий в миграционном регулировании²⁸⁸.

Консультации проводятся между старшими должностными лицами раз в год, где обсуждаются основные вопросы управления миграцией и текущая ситуация с беженцами в мире. Дважды в год проходят встречи Глав делегаций, утверждающие планы работы на полгода. Кроме постоянной работы экспертов в рамках Рабочих групп, данный механизм консультаций при необходимости дополняется семинарами и специальными встречами, проводимыми отдельными государствами-участниками. Несмотря на наличие устоявшегося сотрудничества по семи направлениям в рамках Рабочих групп, Председатель консультаций, которым регулярно становится представитель одного из государств-участников, может выбирать общую тему дискуссии. Поэтому в разное время в рамках Консультаций акцент был сделан на вопросах предоставления временной защиты беженцам, воссоединения семей,

²⁸⁷ Thouez C. and Channac F. Shaping international migration policy: The role of regional consultative processes//West European Politics, 2006, Vol.29, №2. P.370-387.

²⁸⁸ IGC Flyer [Electronic resource] // International organization for migration, 2014. URL: http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/IGC-Flyer-2014_public.pdf (access date: 26.03.2015).

национальной безопасности в связи с миграцией, переселения, распространения обязательной регистрации граждан, предоставления гражданства и других²⁸⁹.

В данной серии Межправительственных консультаций были заложены основные характерные черты современных региональных консультативных процессов и межрегиональных форумов, однако он отличается от последующих инициированных ЕС процессов и форумов в сфере миграции тем, что объединил только страны назначения мигрантов, без участия стран происхождения и транзита мигрантов²⁹⁰.

В начале нового тысячелетия стало ясно, что для более успешного управления миграцией в интересах всех затрагиваемы ею государств необходимо и дальше развивать региональные и глобальные инициативы в данной области. К деятельности ООН и Международной организации по миграции (МОМ) стали постепенно присоединяться новые механизмы, в частности, Глобальная комиссия по вопросам международной миграции (2003 – 2005 гг.), Бернская инициатива (2001 – 2004 гг.), Глобальный форум по вопросам миграции и развития (с 2007 г.). Установление равноправия развитых и развивающихся стран, которое необходимо для решения глобальных проблем, способствовало закреплению идеи создания региональных партнерств по миграции²⁹¹.

Учитывая глобальную тенденцию к управлению миграцией через региональные консультативные процессы и межрегиональные форумы, а также недостаточную мотивацию третьих стран участвовать в двустороннем сотрудничестве с ЕС по вопросам миграции в связи со строгими требованиями Евросоюза, внимание ЕС привлекает концепция создания региональных механизмов по регулированию миграции. Как заявила в 2010 г. член Еврокомиссии по внутренним делам Сесилия Мальмстрём, «если мы хотим управлять миграцией на благо всех [затронутых участников], мы вынуждены признать, что мир меняется и модернизировать нашу политику»²⁹². Если до начала 2000-х ЕС инициировал лишь два таких механизма – Будапештский (1991 г.) и Барселонский процессы (1995 г.), то в новом тысячелетии наблюдаются энергичные усилия Евросоюза по созданию региональных партнерств. Сегодня абсолютное большинство стран мира участвует хотя бы в одном региональном консультативном процессе по вопросам миграции и/или предоставления

²⁸⁹ IGC Flyer [Electronic resource] // International organization for migration, 2014. URL: http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/IGC-Flyer-2014_public.pdf (access date: 26.03.2015).

²⁹⁰ Harnes Ch. Regional Inter-State Consultation Mechanisms on Migration: Approaches, Recent Activities and Implications for Global Governance of Migration [Electronic resource] // IOM, 2013. URL: http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/2013-Global-RCP-Background-Study_MRS45.pdf (access date: 15.01.2015).

²⁹¹ Kunz R. Governing International Migration through Partnership [Electronic resource] // Third World Quarterly, 2013, Vol.34, №7. P. 1227-1228. URL: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01436597.2013.825089?journalCode=ctwq20> (access date: 15.11.2014).

²⁹² Malmström C. The Future of Migration: Building Capacities for Change. Speech/10/699 [Electronic resource] // IOM, 29.11.2010. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-699_en.htm?locale=en (access date: 24.06.2015).

убежища, а некоторые государства одновременно принимают участие в нескольких механизмах²⁹³.

В настоящее время ЕС участвует в работе около десятка региональных консультативных процессов по миграции. Несмотря на разнообразие этих механизмов, все они способствуют распространению общих взглядов и опыта в сфере регулирования миграции и предоставления убежища, а потому служат цели гармонизации миграционной политики всех стран. Появление таких механизмов знаменует изменение понимания миграционной политики: ее перестали считать исключительно прерогативой государства, обсуждаемой лишь в двустороннем порядке. Теперь в миграционном регулировании задействованы кроме национального, также региональный и глобальный уровни управления, а среди его участников есть не только государства, но и международные правительственные, неправительственные организации, представители бизнеса, науки и гражданского общества. Все современные региональные консультативные процессы имеют определенный набор характеристик: они являются неформальными, т.е. сотрудничество не институционализировано, а переговоры конфиденциальны; открытыми, поскольку участие в них добровольно, а решения не обязательны к исполнению; и, наконец, эффективными из-за отсутствия раздутой административной структуры, что облегчает общение участников²⁹⁴.

Причиной внимания ЕС к региональным диалогам, стало то, что третьи страны более склонны к участию в них, поскольку тогда их издержки ниже, чем при двустороннем сотрудничестве. В рамках консультативных механизмов ЕС имеет меньше возможностей давить на партнеров, тогда как действие двусторонних соглашений требует от третьей страны исполнения всех требований ЕС²⁹⁵.

²⁹³ Solomon M.K. Regional and Global Migration Dialogues, Roundtable 1 [Electronic resource] // 2013 High-Level Dialogue Series, IOM, 12.10.2012. URL: <http://www.un.org/esa/population/migration/hlmimd2013/Michele%20Klein%20Solomon%20-%20Regional%20and%20Global%20Migration%20Dialogues.pdf> (access date: 17.11.2014).

²⁹⁴ Thouez C. and Channac F. Shaping International Migration Policy: The Role of Regional Consultative Processes // West European Politics, 2006, Vol. 29, №2, 2006. P. 370-378.

²⁹⁵ Korenevych M. 2004 Söderköping Process Cluster Meetings [Electronic resource] // European Commission, 2005. URL: <https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/rcps/soderkopring/Soderkopring-Cluster-Meetings-2004.pdf> (access date: 01.12.2014).

2.2 Сотрудничество Европейского Союза со странами Восточной Европы, Кавказа и Средней Азии

Основываясь на опыте Консультаций по вопросам политики в отношении предоставления убежища, защиты беженцев и регулирования миграции в Европе, Северной Америке и Австралии, ЕС инициировал создание такого механизма межгосударственного сотрудничества, направленного на регулирование миграции, как Будапештский процесс, запущенный на межгосударственной основе в 1993 г. Толчком к его введению послужила ситуация в Европе конца 1980-1990-х гг., когда в результате масштабных политических изменений миграционное давление на Европу с востока значительно усилилось. Когда стало ясно, что без сотрудничества государств Западной, Центральной и Восточной Европы невозможно регулировать эти миграционные потоки, для обсуждения назревших проблем были проведены несколько министерских конференций: Конференция Организации экономического сотрудничества и развития в г. Рим (Италия) в марте 1991 г., Министерская конференция Совета Европы в Люксембурге в сентябре 1991 г. и Венская конференция по вопросам миграции и Берлинская министерская конференция 1991 г. Последняя как раз считается отправной точкой Будапештского процесса²⁹⁶.

Основной темой для обсуждения министрами внутренних дел в г. Берлин (Германия) стало противодействие возрастающей нелегальной миграции. Причиной выбора темы было то обстоятельство, что на 1990 г. в Европе было около 2,6 млн. нелегальных мигрантов, и их количество продолжало расти, преодолев в 1998 г. отметку в 3 млн. чел.²⁹⁷ По итогам Первой министерской встречи 31 октября 1991 г. 28 стран-участниц выпустили официальное сообщение, в котором обязывались принять необходимые кратко-, средне- и долгосрочные меры для противодействия нелегальной миграции на своей территории. Среди таких мер указывались, в частности, налаживание обмена информацией, укрепление пограничного контроля, заключение двух- и многосторонних соглашений о реадмиссии и развитие пограничной инфраструктуры. Самым важным в идеологическом плане стало признание того факта, что именно социальный и экономический прогресс в странах исхода мигрантов в долгосрочной перспективе является важнейшей предпосылкой для уменьшения миграционного давления из этих регионов²⁹⁸. Можно заметить, что это заявление напрямую соответствует

²⁹⁶ Budapest process: A Silk Routes Partnership for Migration: 20+ years of the Budapest process [Electronic resource] // ICMPD, 2013. URL: <http://www.budapestprocess.org> (access date: 26.03.2014).

²⁹⁷ Wanner P. Migration trends in Europe [Electronic resource] // European Population Papers Series № 7, Council of Europe, 2002. URL: http://www2.unine.ch/repository/default/content/sites/sfm/files/shared/pub/o/o_09.pdf (access date: 23.06.2015).

²⁹⁸ Final Communiqué of the Ministerial Conference on measures for checking illegal Immigration from and through Central and Eastern Europe (31 October 1991) [Electronic resource] // ICMPD, 1997. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Budapest_Process/January_2013/1991_Berlin_recommendations.pdf (access date: 26.05.2014).

постепенному процессу изменения политики развития в сторону ее согласования с задачами миграционной политики и комплексному подходу к миграции, который позже будет официально утвержден в ЕС. Поэтому можно предположить, что сотрудничество в рамках Будапештского процесса также в некоторой степени способствовало принятию такого подхода странами-членами Евросоюза.

Выбор Евросоюзом партнеров был не случаен. К 1990 г. в странах ЕС, за исключением Португалии, Испании и Великобритании, куда основная часть иммигрантов приезжала из их бывших колоний, уже сложились диаспоры из таких стран, как Босния и Герцеговина (110 000 чел. в Германии, 90 000 чел. в Австрии), России (по 20 000 чел. в Австрии и Греции, 10 000 чел. в Финляндии), однако больше всего в ЕС на тот момент было иммигрантов из Турции (1,6 млн. чел. в Германии, 240 000 чел. во Франции, 140 000 чел. в Нидерландах, 90 000 чел. в Австрии)²⁹⁹. Это создавало предпосылки для увеличения иммиграции в ЕС из стран Южной и Восточной Европы и Средней Азии с падением «железного занавеса».

15-16 февраля 1993 г. представители уже 32 европейских государств, а также Турции и России встретились на Второй министерской конференции в г. Будапешт (Венгрия), чтобы обсудить возможности предотвращения неконтролируемой миграции в Европе. В заключительном официальном сообщении было заявлено о создании совместных органов для сбора и анализа информации о такой миграции в Европе³⁰⁰.

Для имплементации решений и наблюдения за ходом процесса в декабре того же года был создан неформальный консультативный орган – Группа старших должностных лиц под председательством Венгрии, позже получившая название Будапештская группа, в работе которой могут принимать участие представители всех стран-участниц Процесса³⁰¹.

Практика показала удобство такого формата, поэтому группа собиралась пять раз до следующей - Третьей министерской конференции 1997 г. в г. Прага (Чехия). В ходе Встречи в г. Прага (Чехия), например, постоянным секретариатом Будапештского процесса был назначен Международный центр развития миграционной политики (МЦРМП), основанный в Вене в 1993 г.³⁰² Эта организация имела две новые для того времени черты, которые в дальнейшем способствовали ее развитию. Во-первых, она была создана как центр анализа миграционных тенденций и политики в целях создания базы знаний для консультирования государств-

²⁹⁹ Origins and Destinations of the World's Migrants, from 1990-2013 [Electronic resource] // PewResearchCenter, 2015. URL: <http://www.pewglobal.org/2014/09/02/global-migrant-stocks/> (access date: 22.06.2015).

³⁰⁰ Final Communiqué of the Ministerial Conference to Prevent Uncontrolled Migration (16 February 1993) [Electronic resource] // ICMPD, 1993. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Budapest_Process/January_2013/1993_Budapest_recommendations.pdf (access date: 26.05.2014).

³⁰¹ Budapest process: A Silk Routes Partnership for Migration: 20+ years of the Budapest process [Electronic resource] // ICMPD, 2013. URL: <http://www.budapestprocess.org> (access date: 26.03.2014).

³⁰² Будапештский процесс: Реализация Партнерства по вопросам миграции в регионе Шелкового пути [Электронный ресурс] // МЦРМП, 2014. URL: www.icmpd.org (дата обращения: 26.03.2014).

участников в выработке долгосрочной миграционной политики. Во-вторых, она стала точкой соприкосновения и обмена опытом и информацией между международными, национальными и неправительственными структурами³⁰³.

Очередную Министерскую конференцию было решено провести в 1997 г., поскольку необходимо было обсудить и учесть в своей деятельности последствия расширения ЕС с 12 до 15 стран и вступления в силу Шенгенского соглашения в 1995 г., как и изменения в миграционных процессах, произошедшие с 1993 г.³⁰⁴ В ходе работы Пражской министерской конференции по предотвращению нелегальной миграции было признано, что это явление обусловлено огромной разницей в уровне жизни в странах исхода и странах назначения мигрантов. Соответственно, для уменьшения миграционного давления из бедных стран необходимо обеспечить их устойчивое развитие. Рекомендации, опубликованные по итогам конференции, затрагивали в первую очередь гармонизацию законодательства и налаживание обмена информацией для создания общей системы мониторинга и анализа нелегальной миграции. Пограничным с Евросоюзом странам было рекомендовано заимствовать стандарты ЕС в сфере проверки документов, обеспечения пограничной безопасности и визового контроля. Такие строгие требования могли быть рассмотрены как посягательство на суверенитет стран, поэтому ЕС пришлось выторговывать их в обмен на обещание предоставить финансовую и техническую помощь пограничным с ним странам³⁰⁵.

Среди рекомендаций содержался и призыв к скорейшему заключению и реализации соглашений о реадмиссии, что было важно для Евросоюза. Как инициатор и основной донор Будапештского процесса, ЕС максимально использовал этот механизм для достижения своих задач в управлении миграцией. В то же время влияние европейских стандартов в некоторых вопросах было оправдано, например, в вопросах обеспечения безопасности мигрантов или предоставления должной защиты персональных данных в создаваемых электронных системах. Главное, что показала данная конференция, это удобство такого неформального общения. Поэтому в итоговом сообщении подчеркивалась необходимость расширения сотрудничества и имплементации принимаемых решений на национальном и международном уровне.

После проведения Третьей министерской конференции сотрудничество в рамках Будапештского процесса интенсифицировалось, что подтверждается созданием большого числа рабочих групп. Руководство группой по имплементации решений, принятых на конференции,

³⁰³ Thouez C. and Channac F. Shaping international migration policy: The role of regional consultative processes // *West European Politics*, 2006, Vol.29, №2. P.375.

³⁰⁴ Budapest process: A Silk Routes Partnership for Migration: 20+ years of the Budapest process [Electronic resource] // ICMPD, 2013. URL: <http://www.budapestprocess.org> (access date: 26.03.2014).

³⁰⁵ Recommendations. Conference of Ministers on the Prevention of Illegal Migration held in the context of the Budapest process in Prague on 14-15 October 1997 [Electronic resource] // ICMPD, 1997. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Budapest_Process/January_2013/Prague_Recommendations_in_English.pdf (access date: 26.05.2014).

было доверено Норвегии. Дополнительно были созданы Рабочие группы по гармонизации законодательства стран-участниц (под председательством Дании), по сближению визовой политики (под председательством Словении), по возврату и реадмиссии (под председательством Франции и Польши). Один из сохранившихся до настоящего времени органов – Рабочая группа по Юго-Восточной Европе, основанная в 1998 г. на чрезвычайном собрании по проблеме нелегальной миграции в соответствующем регионе. Позже к ним присоединились Рабочие группы по нерегулярной миграции и предоставлению убежища (с 2001 г. под председательством Чехии) и по проблемам Молдовы (с 2002 г.)³⁰⁶.

Помимо деятельности рабочих групп, в рамках Будапештского процесса проводилось множество специальных совещаний по проблемам обмена информацией, борьбы с организованной преступностью, связи миграции и терроризма, а также по региональным вопросам. Постепенно сложился механизм действия Будапештского процесса. Собрания Будапештской группы, объединяющие официальных представителей государств-участников процесса и международных организаций, проходят раз в год. На подобных совещаниях обсуждаются результаты процесса и определяются основные направления его развития. Различные Рабочие группы по специфическим вопросам собираются для обеспечения имплементации рекомендаций и заключений Министерских конференций, а также для оперативного реагирования на острые кризисные ситуации. Министерские конференции являются высшим органом и проводятся по мере необходимости раз в несколько лет³⁰⁷.

Несмотря на значительное развитие механизма, в начале 2000-х Будапештский процесс оказался в кризисе. Причиной кризиса было то, что изначально он рассматривался как средство подготовки стран ЦВЕ к вступлению в ЕС, согласования их законодательства и различных процедур, учреждения необходимых для этого органов и т.п. Соответственно, когда основная работа в данном направлении была выполнена, встал вопрос о дальнейшей судьбе Будапештского процесса, необходимости пересмотра его задач и масштабов³⁰⁸. Учитывая успехи Процесса, странами-участницами были подготовлены рекомендации по обновлению данного механизма, которые обсуждались на очередной Четвертой министерской конференции на острове Родос (Греция) 25-26 июня 2003 г.

В ходе этой конференции было решено расширить зону действия Будапештского процесса, поскольку большинство его участников из Центральной и Восточной Европы

³⁰⁶ Budapest process: A Silk Routes Partnership for Migration: 20+ years of the Budapest process [Electronic resource] // ICMPD, 2013. URL: <http://www.budapestprocess.org> (access date: 26.03.2014).

³⁰⁷ Budapest process [Electronic resource] // ICMPD, 2014. URL: <http://www.icmpd.org/Budapest-Process.1528.0.html> (access date: 26.03.2014).

³⁰⁸ Towards the Enlarged Union. Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries [Electronic resource] // Commission of the European Communities, 9.10.2002. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0700&from=EN> (access date: 18.04.2014).

предположительно должны были вступить в ЕС через год. Таким образом, в Будапештский процесс были включены Азербайджан, Армения, Белоруссия, Грузия, Молдова, Казахстан, Киргизстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан и Украина, а Турция стала сопредседателем процесса. Причиной сохранения и даже расширения Процесса стала динамика миграционных потоков в Европе: с 1990 по 2000 г. во всех странах ЕС миграционное сальдо стало положительным, т.е. иммиграция превысила эмиграцию. Поэтому кроме географического расширения, изменился и сам характер рекомендаций участникам процесса, а именно, акцент действий сместился с контроля миграции на комплексное управление этим процессом с учетом его причин³⁰⁹. Тем самым Будапештский процесс вступил во вторую фазу своего развития.

В рекомендациях, составленных по итогам Министерской конференции, было выделено пять приоритетных целей деятельности в рамках Будапештского процесса: противодействие нелегальной миграции, согласование визовой политики, развитие реадмиссии и добровольного возвращения мигрантов, соблюдение прав беженцев и укрепление пограничного контроля. Там же перечислялись меры, рекомендованные для достижения каждой из поставленных целей³¹⁰.

Были учреждены три новые Рабочие группы: по согласованию мер ответственности за контрабандный перевоз мигрантов и торговлю людьми (под председательством Бельгии); по иммиграции и политике приема (под председательством Венгрии и Словакии), а также по развитию системы управления миграцией (под председательством Болгарии). Рабочая группа по нерегулярной миграции и предоставлению убежища и Рабочая группа по возврату и реадмиссии продолжили свою работу. Была проведена совместная конференция с Управлением ООН по наркотикам и преступности и с Организацией Черноморского экономического сотрудничества, которая заложила основу Рабочей группы по Черноморскому региону, созданной позже в 2008 г. под председательством Болгарии³¹¹.

Турция выполняла функции сопредседателя на протяжении трех лет, пока наконец не получила право председательствования в процессе с 2006 г. На встречах высших должностных лиц в г. Стамбул (2006 г.) и г. Трабзон (2008 г.) эта страна уже в роли Председателя выдвинула предложения по обновлению Будапештского процесса и расширению его географического и тематического охвата³¹². Предполагалось, что Чехия в рамках своего председательства в Совете ЕС проведет Пятую министерскую конференцию в 2009 г. Однако, организованная Чехией

³⁰⁹ Budapest process: A Silk Routes Partnership for Migration: 20+ years of the Budapest process [Electronic resource] // ICMPD, 2013. URL: <http://www.budapestprocess.org> (access date: 26.03.2014).

³¹⁰ Recommendations. Conference of Ministers on the prevention of irregular migration in the wider European region held in Rhodes on 25-26 June 2003 in the framework of the Budapest process [Electronic resource] // ICMPD, 2003. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Budapest_Process/January_2013/Rhodes_recommendations.pdf (access date: 26.05.2014).

³¹¹ Budapest process: A Silk Routes Partnership for Migration: 20+ years of the Budapest process [Electronic resource] // ICMPD, 2013. URL: <http://www.budapestprocess.org> (access date: 26.03.2014).

³¹² Ibid.

встреча под названием «Построение миграционных партнерств» в итоге привела к учреждению отдельного механизма по регулированию миграции на территории Восточной и Юго-Восточной Европы, Средней Азии, Турции и России, позже названного Пражским процессом³¹³. Учитывая данное обстоятельство, было принято решение о значительном пересмотре Будапештского процесса, поэтому был инициирован сбор предложений стран-участниц по вопросу дальнейшей судьбы механизма. Полученные предложения обсуждались на встрече Друзей Председателя Будапештского процесса в г. Вена (Австрия) 9 сентября 2009 г. После встречи Председатель процесса – Турция, продолжила выработку своих рекомендаций, представленных другим участникам в мае 2010 г. Эта работа привела к тому, что на 16-ой встрече высших должностных лиц в г. Стамбул (Турция) 3 ноября 2010 г. было объявлено о значительных преобразованиях Будапештского процесса и, соответственно о его вступлении в третью фазу развития³¹⁴.

Для того, чтобы Будапештский процесс и далее предоставлял неформальную площадку для сотрудничества стран исхода, транзита и назначения мигрантов, снова был расширен его географический охват на восток. К процессу присоединились Афганистан, Бангладеш, Китай, Иран, Ирак и Пакистан, получившие статус участников или государств-наблюдателей. Иммигранты из этих стран составляют небольшой процент в общем количестве иммигрантов в Европе, однако в отдельных странах он довольно значителен: 8,6% всех иммигрантов в Швеции составляют выходцы из Ирака, 4,4% - из Ирана; а выходцы из Пакистана составляют 6% всех иммигрантов в Великобритании³¹⁵.

Рабочие группы были разделены по географическому принципу: по региону Юго-Восточной Европы (под председательством Хорватии), по Черноморскому региону (под председательством Болгарии) и по региону Шелкового пути (под председательством Турции). Страны-участницы еще раз подтвердили основные принципы работы Будапештского процесса: гибкость его структуры, неформальное общение и равенство всех партнеров. Для лучшей адаптации процесса к меняющейся политической и экономической ситуации было принято решение о комбинировании нескольких источников финансирования. Был сделан акцент на необходимости уделять внимание в рамках процесса вопросам трудовой и легальной миграции,

³¹³ Prague Process. Overview [Electronic resource] // ICMPD, 2012. URL: <http://www.icmpd.org/Prague-Process.1557.0.html> (access date: 22.12.2012).

³¹⁴ Budapest process: A Silk Routes Partnership for Migration: 20+ years of the Budapest process [Electronic resource] // Budapest process, 2013. URL: <http://www.budapestprocess.org> (access date: 26.03.2014).

³¹⁵ International Migrant Population by Country of Origin and Destination, mid-2013 Estimates [Electronic resource] // Migration Policy Institute, 2013. URL: <http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/international-migrant-population-country-origin-and-destination> (access date: 22.06.2015). International Migrant Population by Country of Destination, 1960-2013 [Electronic resource] // Migration Policy Institute, 2013. URL: <http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/international-migration-statistics> (access date: 22.06.2015).

а также проблеме взаимосвязи миграции и развития, что отражало принятый в ЕС комплексный подход к управлению миграцией³¹⁶.

Как показала проведенная 18 ноября 2011 г. 17-я Встреча старших должностных лиц в г. Анкара (Турция), все страны-участницы поддержали принятые на третьем этапе цели, а также разделение Рабочих групп по географическому принципу. Принимая во внимание удобство Будапештского процесса как механизма обсуждения назревших проблем, было заявлено о важности расширения круга таких вопросов, включая в него сферы добровольного возвращения и реадмиссии, оказания помощи несопровождаемым несовершеннолетним, развития многостороннего сотрудничества в регулировании пограничного контроля, развития внутренней миграции, предоставления убежища и противодействия торговле людьми. Для расширения ресурсной базы и привлечения наиболее компетентных специалистов, была подчеркнута важность сотрудничества процесса с неправительственными организациями³¹⁷.

На третьем этапе Будапештского процесса постепенно устанавливалась и развивалась деятельность Рабочих групп. Сохранившаяся в рамках третьего этапа Рабочая группа по региону Юго-Восточной Европы была основана еще в 1998 г. Несмотря на удачное развитие сотрудничества в данном регионе и даже заключение соглашений о реадмиссии со странами-партнерами – с Албанией в 2005 г., с Македонией, Черногорией, Сербией, Боснией и Герцеговиной в 2007 г.³¹⁸ – выполнение этих соглашений, предотвращение нелегальной миграции через территорию указанных стран и управление смешанными потоками миграции в регионе остались предметом обсуждения и анализа этой Рабочей группы. Ее задачами на третий период развития Будапештского процесса были названы развитие информационного обмена между партнерами, непрерывное развитие миграционных систем в регионе и поощрение координации миграционной политики стран региона с ЕС³¹⁹.

Первоначально в рамках Рабочей группы участникам Процесса было рекомендовано подкрепить договоренности о реадмиссии двусторонними соглашениями по пограничному сотрудничеству полицейских органов, расширить межведомственное сотрудничество, наладить

³¹⁶ Будапештский процесс, 16-я встреча старших должностных лиц [Электронный ресурс] // МЦПМП, 2010. URL: http://www.anti-trafficking.net/fileadmin/ICMPD-Website/Budapest_Process/Budapest_Process_SOM_3.11.10_Final_Conclusions_EN.pdf (дата обращения: 04.05.2014).

³¹⁷ Будапештский процесс, 17-я встреча старших должностных лиц [Электронный ресурс] // МЦПМП, 2011. URL: <https://www.budapestprocess.org/component/attachments/download/23> (дата обращения: 04.05.2014).

³¹⁸ Соглашения о реадмиссии со странами Западных Балкан [Электронный ресурс] // Восточное партнерство: Панель по миграции и убежищу, 2008. URL: <http://eapmigrationpanel.org/page20009.html> (дата обращения: 01.05.2014).

³¹⁹ Будапештский процесс: Оценка положения дел и пути дальнейшего развития в 2010 г. [Электронный ресурс] // МЦПМП, 2010. URL: <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/Third-Phase-Budapest-Process-ru.pdf> (дата обращения: 01.05.2014).

регулярный обмен информацией и опытом.³²⁰ Затем на встрече Рабочей группы в г. Загреб (Хорватия) 27-28 августа 2009 г. для обеспечения выполнения этих соглашений государства-партнеры договорились расширять сотрудничество правоохранительных органов с неправительственными организациями, консульствами и посольствами; создавать совместные пограничные пункты и «безопасные дома» (для несовершеннолетних репатриантов); обеспечить возможности для добровольного возвращения³²¹.

Однако со временем участники Рабочей группы отошли от обсуждения исключительно вопросов реадмиссии, демонстрируя более широкое видение проблем региона. В частности, встреча группы по региону Юго-Восточной Европы 2012 г. в г. Загреб (Хорватия) была посвящена обсуждению вопросов, связанных со смешанными миграционными потоками, проходящими через регион. Страны-участницы согласились применять дифференцированные процедуры: обеспечить защиту тем, кто в ней нуждается; выслать нелегальных иммигрантов; а главное – сделать принятие решения быстрым и эффективным. Также акцент был сделан на необходимости устранять первопричины миграции, т.е. способствовать развитию стран исхода мигрантов. По итогам работы было принято заявление о необходимости применения комплексного подхода к миграции³²². Таким образом, постепенно приоритетом деятельности Рабочей группы по региону Юго-Восточной Европы стали развитие миграционной системы в регионе с учетом первопричин миграции, обеспечение эффективной реадмиссии и налаживание обмена информацией между странами-участницами.

Решение о создании Рабочей группы по Черноморскому региону было принято на встрече Высших должностных лиц в г. Трабзон (Турция) 15-16 мая 2008 г. Первая встреча Рабочей группы под председательством Болгарии состоялась уже 13-14 ноября 2008 г. и была посвящена сотрудничеству по борьбе с нелегальной транзитной миграцией в регионе³²³. Участники объявили приоритетом углубление практического сотрудничества между государствами региона³²⁴.

³²⁰ Резюме заключений. Встреча Рабочей группы Будапештского процесса по нерегулярной миграции в регионе юго-восточной Европы (г. Загреб, 27-28 ноября 2007 г.) [Электронный ресурс] // МЦРМП, 2007. URL: <http://www.budapestprocess.org> (дата обращения: 01.05.2014)

³²¹ Сборник задач, рекомендаций и лучшей практики для практической реализации соглашений по реадмиссии в юго-восточной Европе, Рабочая группа Будапештского процесса по юго-восточной Европе [Электронный ресурс] // МЦРМП, 2009. URL: <http://www.budapestprocess.org> (дата обращения: 01.05.2014).

³²² Проект «Итогов», содержащий выводы. Будапештский процесс, Рабочая группа по региону Юго-Восточной Европы [Электронный ресурс] // МЦРМП, 2012. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Budapest_Process/Conclusions_BP_SEE_Zagreb_25-26_4_12_RUS-tr_doc.pdf (дата обращения: 02.05.2014).

³²³ Отчет о пограничном сотрудничестве. Будапештский процесс, Рабочая группа по Черноморскому региону [Электронный ресурс] // МЦРМП, 2011. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD-Website_2011/Migration_Dialogues/Budapest_Process/meetings/BP_Black_Sea_WG_Sofia_9-10_Feb_2011_RUS.pdf (дата обращения: 03.05.2014).

³²⁴ Second Meeting of the Budapest Process Working Group on the Black Sea region [Electronic resource] // ICMPD, 2011. URL: <http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD->

Вторая встреча Рабочей группы состоялась 9-10 февраля 2011 г. в г. София (Болгария) и была посвящена развитию сотрудничества пограничных служб стран Черноморского региона. На встрече обсуждались возможности проведения совместных операций, обмена информацией, обеспечения совместной подготовки и обмена кадрами. По итогам встречи было принято решение о создании контактных центров между несколькими странами, которые бы функционировали на границе, обеспечивали обмен информацией в режиме реального времени и координацию действий различных ведомств, а также решение об учреждении совместных пунктов пересечения границ и совместных патрулей³²⁵. Повестка Третьей встречи Рабочей группы по Черноморскому региону (12-13 ноября 2012 г.) была посвящена взаимосвязи различных видов миграции, что соответствует комплексному подходу к данной проблеме, принятому в ЕС. В ходе обсуждения было предложено расширять сотрудничество для обеспечения быстрой реакции на события, учета особенностей каждой страны-партнера, готовности к увеличению миграционного давления и обмена опытом³²⁶.

В результате, приоритеты Рабочей группы по Черноморскому региону на сегодня включают борьбу с нелегальной миграцией, налаживание обмена информацией между странами-участницами и укрепление пограничного контроля. Кроме того, итогом встреч Рабочей группы по Черноморскому региону стало гармоничное дополнение уже существующих в регионе механизмов взаимодействия, которые составляют базу для гибкого и бесперебойного сотрудничества, консультаций, обмена опытом и информацией. В частности, Рабочую группу по Черноморскому региону Будапештского процесса дополняют такие структуры как Региональная инициатива по вопросам миграции, убежища и беженцев, Организация Черноморского экономического сотрудничества, Черноморская синергия, Восточное партнерство, а также деятельность в данном регионе Управления верховного комиссара ООН по делам беженцев и Международной организации по миграции³²⁷. В итоге, Будапештский процесс надежно вписался в общую систему сотрудничества в Черноморском регионе и представляет собой гибкую основу для межправительственных консультаций.

[Website 2011/Migration Dialogues/Budapest Process/meetings/PPP_BSWG Good Practices - ICMPD 2011-02-09-10.pdf](http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Budapest_Process/meetings/PPP_BSWG_Good_Practices_-_ICMPD_2011-02-09-10.pdf) (access date: 03.05.2014).

³²⁵ Выводы. Будапештский процесс, 2я встреча Рабочей группы по Черноморскому региону [Электронный ресурс] // МЦРМП, 2011. URL: http://www.anti-trafficking.net/fileadmin/ICMPD-Website/Budapest_Process/Working_Groups/Final_Conclusions_Sofia_9-10_Feb_2011_RU.pdf (дата обращения: 03.05.2014)

³²⁶ Заключение. Будапештский процесс, Третья встреча Рабочей группы по Черноморскому региону «Связи между урегулированной и неурегулированной миграцией в Черноморском регионе» [Электронный ресурс]//МЦРМП, 2012. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Budapest_Process/February_2014/Conclusions_BP_3rd_Black_Sea_WG_12-13_11_12_RUS.pdf (дата обращения: 04.05.2014).

³²⁷ Отчет о пограничном сотрудничестве, Будапештский процесс, Рабочая группа по Черноморскому региону [Электронный ресурс]//МЦРМП, 2011. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD-Website_2011/Migration_Dialogues/Budapest_Process/meetings/BP_Black_Sea_WG_Sofia_9-10_Feb_2011_RUS.pdf (дата обращения: 04.05.2014).

Наиболее динамично развивающимся направлением работы Будапештского процесса является в настоящее время деятельность Рабочей группы по региону Шелкового пути. Ее председателем является Турция, которая и предложила развивать данное направление, поскольку она стремится быть лидером в Средней Азии. Европейским странам это направление работы также показалось выгодным, поскольку позволяло задействовать страны региона Шелкового пути в регулировании миграционных потоков путем гибкого сотрудничества без предоставления им официального статуса кандидата на вступления в ЕС. В то же время, учитывая масштаб проблемы, оказалось целесообразным включить в работу и отдаленные страны, служащие источником массовой миграции. В результате, в работе группы принимают участие как государства Будапештского процесса, так и ряд стран Южного Кавказа и Азии, которые обсуждают вопросы миграции и смежные проблемы, уделяя особое внимание миграционным потокам из Ближнего Востока и Южной Азии.

Рабочая группа по региону Шелкового пути должна была стать основой для сотрудничества, обмена информацией и практическими знаниями. Среди технических задач Рабочей группы – установление сети контактных лиц для налаживания эффективных каналов коммуникации между ведомствами стран; сбор информации и обработка миграционной статистики; гармонизация законодательства и укрепление административного ресурса для управления миграцией. Приоритетными темами обсуждения были названы взаимосвязь миграции и развития, вопросы убежища, легальная и трудовая миграция, интеграция мигрантов, пограничный и визовый контроль, предотвращение нелегальной иммиграции и незаконного ввоза мигрантов³²⁸.

Первая встреча Рабочей группы по региону Шелкового пути состоялась 3-4 ноября 2010 г. в г. Стамбул (Турция) и была посвящена противодействию нелегальной миграции в регионе³²⁹. По итогам встречи Секретариат в лице Международного центра развития миграционной политики обязался разработать стратегический рабочий план для группы. На Второй встрече Рабочей группы по региону Шелкового пути, которая прошла 7-8 июня 2011 г. в г. Невсехир (Турция), было решено распространить развивающуюся сеть офицеров связи на все страны Рабочей группы, а также были одобрены Рабочий план и ежегодная программа обучения специалистов миграционных ведомств³³⁰.

³²⁸ Strategic work-plan, Working group on the Silk Routes Region [Electronic resource]//ICMPD, 2010. URL: <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/Strategic-Work-Plan-Silk-Routes.pdf> (access date: 05.05.2014).

³²⁹ Summary. Conclusions, 1st Meeting of the Budapest Process Working Group on the Silk Routes Region [Electronic resource] // ICMPD, 2010. URL: http://www.anti-trafficking.net/fileadmin/ICMPD-Website/Budapest_Process/Budapest_Process_SRWG_2010-11-04_Final_Conclusions_EN.pdf (access date: 06.05.2014).

³³⁰ Выводы, Будапештский процесс, 2ая встреча рабочей группы по региону Шелкового пути [Электронный ресурс] // МЦПМП, 2011. URL: <http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD->

Вскоре после этого в рамках Рабочей группы был запущен первый проект под названием «Содействие сотрудничеству в области миграции в регионе Великого шелкового пути» (проект Шелкового пути), рассчитанный на полтора года (сентябрь 2011 г. – февраль 2013 г.). Целями проекта были названы укрепление сотрудничества в области миграции между странами Будапештского процесса и Шелкового пути, упорядочение миграционных потоков, защита прав мигрантов и содействие положительному взаимовлиянию миграции и развития. Практические задачи проекта включали создание базы знаний о миграционных процессах в регионе и предоставление возможностей для неформального сотрудничества представителям заинтересованных стран. Страны Шелкового пути, охваченные данным проектом, включали Афганистан, Бангладеш, Иран, Ирак и Пакистан. Государствами-донорами финансирования выступили Нидерланды, Норвегия, Швеция, Швейцария и Турция. Имплементация проекта была возложена на Секретариат Будапештского процесса – Международный центр развития миграционной политики. Мероприятия в рамках проекта Шелкового пути были разделены на две большие группы: 1) меры по созданию базы знаний о миграционных потоках в регионе в виде миграционных профилей стран и 2) меры по обучению специалистов миграционных ведомств и обмену опытом, включая проведение семинаров³³¹.

Результаты этих шагов детально обсуждались на Третьей встрече группы, которая прошла 28-29 июня 2012 г. в г. Тбилиси (Грузия) и была посвящена взаимосвязи миграции и развития и ее использованию для удовлетворения нужд региона Шелкового пути. Так, например, было заявлено о принятии пакета мер для Пакистана, Ирана и Афганистана, разработанных Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев, о расширении сети образовательных учреждений, а также о необходимости развивать банковскую систему, чтобы обеспечить необходимую пересылку денег от эмигрантов их родственникам на родину. В целом по итогам встречи было изъявлено желание участников привлечь к обсуждению представителей гражданского общества. Было подчеркнуто, что Будапештский процесс стал удобной платформой для миграционного диалога многих стран, которая обеспечивает долгосрочное сотрудничество стран происхождения, транзита и назначения мигрантов, отражающее комплексный подход к управлению миграцией³³².

Следующей контрольной точкой в реализации проекта «Содействие сотрудничеству в области миграции в регионе Великого шелкового пути» стало проведение Первого

[Website/Budapest Process/Working Groups/Conclusions - Silk Routes Region WG second meeting - Nevsehir 7-8 June 2011 RU.pdf](#) (дата обращения: 06.05.2014).

³³¹ Project description Fostering Cooperation in the Area of Migration with and in the Silk Routes Region [Electronic resource] // ICMPD, 2011. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Budapest_Process/October_2012_Update/Project_Description_Silk_Routes_October_2012.pdf (access date: 21.05.2014).

³³² 3-е заседание Рабочей группы по региону Великого шелкового пути [Электронный ресурс] // МЦРМП, 2012. – URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Budapest_Process/Final_Conclusions_SRWG_28-29_June_2012_RUS.pdf (дата обращения: 21.05.2014).

консультационного совещания в г. Анкара (Турция) 11-12 декабря 2012 г., главным выводом которого стало признание того, что начинать сотрудничество необходимо с внедрения практических проектов, а затем уже расширять их до регионального уровня, поскольку невозможно сразу же приступить к разработке всеобъемлющей миграционной политики для всего региона.³³³ По итогам Второго консультационного совещания по реализации проекта Шелкового пути, которое прошло 31 января – 1 февраля 2013 г. в г. Гаага (Нидерланды), был сделан вывод о том, что для эффективной реализации поставленных задач необходимо предложенные Секретариатом Процесса региональные проекты разбить на национальные проекты и меры, поскольку они легче в имплементации и принесут более наглядные результаты. Участники также указали на необходимость принятия мер в рамках политики развития, которые помогут снизить эмиграцию из региона. Было выдвинуто предложение по созданию регионального учебного центра для национальных специалистов в области миграции, который будет служить местом повышения квалификации и обмена знаниями³³⁴.

Промежуточные итоги деятельности в рамках проекта Шелкового пути были подведены на Третьем консультационном совещании, которое проходило 5-6 марта 2013 г. в г. Будапешт (Венгрия). Деятельность в рамках проекта с продуманными и гарантированно профинансированными акциями привела к тому, что были заложены основы региональной системы по регулированию миграции. Данный проект предоставил возможности для диалога между его участниками и позволил определить их нужды и приоритеты в сфере регулирования миграции. Участники встречи заявили, что после реализации данного проекта пришло время переходить от обсуждений к реальному региональному сотрудничеству.

28-29 октября 2013 г. в г. Исламабад (Пакистан) прошла Четвертая встреча Рабочей группы по региону Великого шелкового пути, которая стала заключительным совещанием в рамках проекта «Содействие сотрудничеству в области миграции в регионе Великого шелкового пути». В ходе встречи были организованы заседания, касавшиеся представления результатов проекта Шелкового пути; многолетней стратегии Будапештского процесса; и национальных структур управления миграцией. Секретариатом были показаны наглядные результаты работы проекта Шелкового пути, в частности, информационные графические материалы и соответствующий сегмент электронной карты миграционных потоков. В целом, по итогам встречи были сделаны важные практические выводы. Например, было указано на

³³³ Summary. Budapest process Silk Routes Project “Fostering Cooperation in the Area of Migration with and in the Silk Routes Region” First Consultation Meeting [Electronic resource] // ICMPD, 2012. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Budapest_Process/March_2013_Update/Consultation_meetings/First_Consultation_Meeting_Summary_Ankara_11-12_December_2012.pdf (access date: 21.05.2014).

³³⁴ Summary. Budapest process Silk Routes Project “Fostering Cooperation in the Area of Migration with and in the Silk Routes Region” Second Consultation Meeting [Electronic resource] // ICMPD, 2013. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Budapest_Process/March_2013_Update/Consultation_meetings/2nd_Consultation_Meeting_Summary_The_Hague_31_Jan-1_Feb_2013.pdf (access date: 24.05.2014)

необходимость создать систему взаимного признания квалификаций и профессиональной подготовки, сеть информационных центров, предоставляющих информацию о вакансиях, визах, правовых нормах и т.п. С этими целями была принята схема текущих и предстоящих инициатив в рамках Партнерства Шелкового пути, а также высказаны соображения по поводу объединения усилий Будапештского процесса с другими региональными диалогами и структурами и даже глобальными акторами (например, Диалогом ООН по вопросам миграции и развития)³³⁵.

В период разработки многолетнего проекта Партнерства Шелкового пути в мае 2013 г. был дан старт новому проекту в рамках Рабочей группы по региону Великого шелкового пути, который был назван «Вспомогательные меры в области управления миграцией в регионе Шелкового пути». Он был направлен на реализацию экспериментальных проектов по расширению возможностей миграционного регулирования и поддержку администраций Афганистана, Пакистана и Ирака в развитии национальных систем управления миграцией в период с мая 2013 г. по апрель 2014 г. Донором в данном проекте выступило Соединенное Королевство. В дальнейшем начатая в этот период деятельность должна была развиваться в рамках следующего проекта – проекта Партнерства Шелкового пути (февраль 2014 г. – январь 2017 г.), инициированного на Пятой министерской конференции Будапештского процесса, состоявшейся 19 апреля 2013 г. в г. Стамбул (Турция)³³⁶.

Таким образом, приоритетами деятельности Рабочей группы по региону Великого шелкового пути в целом стали борьба с нелегальной миграцией, налаживание информационного обмена между странами-участницами, расширение возможностей информирования потенциальных мигрантов, обеспечение надлежащего возвращения и реинтеграции мигрантов, обеспечение развития стран исхода мигрантов с целью уменьшения миграционного давления и согласование действий с другими региональными и глобальными инструментами регулирования миграции.

В общем, активность всех трех Рабочих групп направлена на создание региональных систем управления миграцией, где деятельность стран Будапештского процесса дополнялась бы работой других межгосударственных механизмов. Их объединяет комплексный подход к регулированию миграции, в котором миграционные потоки рассматриваются как смешанные, а управление миграцией происходит через влияние на ее причины, в частности, развитие государств-источников мигрантов. Достоинством Рабочих групп является то, что они предоставляют возможность участникам встречаться в неформальной обстановке и налаживать

³³⁵ Выводы. Будапештский процесс, 4-е совещание Рабочей группы по региону Шелкового пути Заключительное межправительственное совещание по проекту Шелкового пути I [Электронный ресурс] // МЦРМП, 2013. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Budapest_Process/February_2014/Final_conclusions_4SRWG_3IGM_Islamabad_28-19.10.13_RU.pdf (дата обращения: 25.05.2014).

³³⁶ Projects [Electronic resource] // ICMPD, 2014. URL: <http://www.icmpd.org/Projects.1614.0.html> (access date: 25.05.2014).

постоянный информационный обмен. Отличительной чертой последних дискуссий в рамках Рабочих групп является решение о необходимости привлечения гражданского общества и диаспор к реализации проектов. Разделение Рабочих групп по регионам стало отражением характерной черты третьей фазы развития Будапештского процесса – регионального подхода³³⁷. Важно отметить, что именно деятельность в рамках Рабочих групп составляет основную активность Будапештского процесса на текущем этапе, поскольку осуществляется на регулярной основе в отличие от Министерских конференций, собирающихся только для принятия стратегических решений с многолетней перспективой.

Такой характер носила и Пятая министерская конференция, состоявшаяся в г. Стамбул (Турция) 19 апреля 2013 г. и ознаменовавшая 20-ю годовщину Будапештского процесса. Одним из основных результатов деятельности Будапештского процесса и других региональных консультативных механизмов в области миграции стало снижение миграционного сальдо в ЕС с 582 000 чел. (2009 г.) до 397 000 чел. (2012 г.) в период 2009 – 2012 гг.³³⁸

Важнейшим достижением Пятой министерской конференции стало принятие Стамбульской министерской декларации по Партнерству Шелкового пути, которая выделила шесть приоритетных областей работы Процесса: улучшение условий легальной миграции и мобильности; содействие интеграции мигрантов и противодействие дискриминации; обеспечение положительного взаимовлияния миграции и развития; поддержка добровольного возвращения и реадмиссии мигрантов; борьба с нелегальной миграцией и торговлей людьми; международная защита и соблюдение прав беженцев³³⁹. В рамках каждого направления был составлен перечень мер, реализация и контроль над которыми были поручены старшим должностным лицам при содействии Секретариата – МЦРМП³⁴⁰. Пятая министерская конференция дала старт новой инициативе – «Партнерство Шелкового пути по вопросам миграции» и ознаменовала новый этап развития Будапештского процесса.

Эта конференция должна была подтвердить правильность смещения акцента деятельности Процесса далее на восток, утвержденного еще в 2010 г. Принятие Стамбульской министерской декларации свидетельствовало о переходе к отлаженному миграционному диалогу, тогда как вся предшествовавшая работа в рамках процесса закладывала основы этого диалога. Результаты

³³⁷ Budapest process [Electronic resource] // ICMPD, 2014. URL: <http://www.icmpd.org/Budapest-Process.1528.0.html> (access date: 25.05.2014).

³³⁸ Bräuninger D. The dynamics of migration in the euro area [Electronic resource] // Deutsche Bank, 2014. URL: https://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000338137/The+dynamics+of+migration+in+the+euro+area.PDF (access date: 22.06.2015).

³³⁹ Будапештский процесс: Реализация Партнерства по вопросам миграции в регионе Шелкового пути [Электронный ресурс]//МЦРМП, 2014. URL: www.icmpd.org (дата обращения: 26.03.2014).

³⁴⁰ Стамбульская Министерская Декларация «Партнерство по вопросам миграции в регионе Шелкового пути» [Электронный ресурс] // МЦРМП, 2013. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Budapest_Process/MC_Documents/Istanbul_Ministerial_Declaration_Silk_Routes_Partnership_RUS.pdf (дата обращения: 26.05.2014).

двадцатилетнего сотрудничества подтвердили превращение Будапештского процесса в эффективный сбалансированный межправительственный механизм по управлению миграцией³⁴¹.

Вслед за Министерской конференцией были предприняты шаги по реализации ее решений, в частности, был запущен проект Партнерства Шелкового пути, рассчитанный на период с февраля 2014 г. по январь 2017 г. Его главной целью стало укрепление возможностей стран Шелкового пути по управлению миграцией. Проект касается трех сфер: обучения персонала, обмена информацией и выработки необходимой политики. Донорами проекта согласились выступить ЕС, Венгрия, Болгария, Нидерланды, Норвегия, Швеция, Швейцария и Турция. Получателями помощи стали страны Шелкового пути – Афганистан, Ирак и Пакистан³⁴². И хотя к 2017 г. ожидаются определенные результаты проекта, необходимо подчеркнуть, что цель построения устойчивой системы управления миграцией в регионе является очень амбициозной, а значит, ее достижение может занять гораздо большее время. Следовательно, реальные дивиденды от предпринимаемых сегодня в этом направлении усилий могут быть получены только в достаточно отдаленном будущем.

Итак, Будапештский процесс за время своего существования прошел в своем развитии три этапа: на первом этапе (1993 – 2003 гг.) акцент делался на сотрудничестве со странами Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы; на втором этапе (2004 – 2009 гг.) после интеграции бывших партнеров по Процессу в ЕС, Будапештский процесс распространился на страны бывшего СССР; третий этап (с 2010 г.) характеризуется дальнейшим расширением процесса на восток с включением стран региона Шелкового пути³⁴³.

Деятельность Будапештского процесса сыграла важную роль в подготовке стран Центральной и Восточной Европы к вступлению в ЕС, поскольку содействовала гармонизации их миграционного законодательства с общеевропейским, позволила усовершенствовать пограничный контроль, предоставила техническую помощь, возможности для обучения персонала и налаживания межведомственного сотрудничества³⁴⁴. Однако в 2012 г. на маршруте нелегальной иммиграции в ЕС, пролегающем через Восточное Средиземноморье, лидировали выходцы из Афганистана (9560 из 37220 чел.) и Бангладеш (4600 из 37220 чел.), что обусловило

³⁴¹ Сообщение о Будапештском процессе. Партнерство Великого шелкового пути по вопросам миграции [Электронный ресурс] // МЦРМП, 2012. URL: <https://www.budapestprocess.org/component/attachments/download/4> (дата обращения: 26.05.2014).

³⁴² Projects [Electronic resource] // ICMPD, 2014. URL: <http://www.icmpd.org/Projects.1614.0.html> (access date: 25.05.2014).

³⁴³ Будапештский процесс: Реализация Партнерства по вопросам миграции в регионе Шелкового пути [Электронный ресурс] // МЦРМП, 2014. URL: www.icmpd.org (дата обращения: 26.03.2014).

³⁴⁴ Casas-Cortes M. et al. Re-bordering the neighbourhood: Europe's emerging geographies of non-accession integration//European Urban and Regional Studies, 2012, Vol. 20, № 1. P. 40.

более активное включение их в работу Процесса³⁴⁵. Тем не менее, успех на более ранних направлениях деятельности Процесса был очевиден: в 2014 г. нелегальная иммиграция в ЕС на его восточной границе и в регионе Черного моря составила гораздо меньше, чем из других приграничных с ЕС районов, в частности, в 25 раз меньше, чем из Западных Балкан и в 113 раз меньше, чем нелегальная иммиграция из Центрально-Средиземноморского региона³⁴⁶.

Еще накануне расширения 2004 г. стала осознаваться необходимость улучшения отношений с третьими странами, граничащими с бывшими кандидатами на вступление, для того, чтобы лучше противостоять рискам, связанным с незаконной миграцией³⁴⁷. Уже в начале своего существования Будапештский процесс позиционировался не просто как инструмент регулирования миграции, но и механизм обеспечения стабильности у границ ЕС, в том числе за счет расширения потенциала соседних стран в регулировании миграции. Фактически, развивая сотрудничество с третьими странами в сфере миграции, ЕС перекладывает на них часть своего пограничного контроля (в частности, проверку и реадмиссию). Постепенно Евросоюз понял, что обеспечить безопасность на континенте возможно путем распространения европейских ценностей и стандартов на третьи страны. А поскольку незаконная и неконтролируемая миграция, особенно после событий сентября 2001 г., стала рассматриваться как реальная угроза безопасности, то и Будапештский процесс гармонично вписался в структуру безопасности, создаваемую внешней политикой ЕС на континенте.

Когда в 2009 г. назрел кризис Будапештского процесса и встал вопрос о ликвидации данного механизма, была проведена масштабная оценка его достижений, по итогам которой Будапештский процесс не только был сохранен, но и расширен. Важную роль в этом решении сыграл тот факт, что на сегодняшний день Будапештскому процессу как устоявшемуся неформальному межгосударственному диалогу по вопросам миграции в Евразийском пространстве нет альтернативы. Кроме того, на сегодня количество иммигрантов из стран-партнеров Евросоюза по Будапештскому процессу в ЕС весьма значительно. Так, в Германии велико количество иммигрантов из Турции (1,54 млн. чел. на 2013 г.), России (1 млн. чел.), Казахстана (718 тыс. чел.); в Греции и Италии – из Албании (575 тыс. чел. и 450 тыс. чел. соответственно), во Франции – из Турции (263 тыс. чел.)³⁴⁸.

³⁴⁵ How do illegal immigrants get into the European Union? [Electronic resource] // CNN, 30.10.2013. URL: <http://edition.cnn.com/2013/10/30/world/eu-immigration-infographic/> (access date: 23.06.2015).

³⁴⁶ Questions and Answers: Smuggling of Migrants in Europe and the EU response/ European Commission- Fact Sheet [Electronic resource] // European Commission, 13.01.2015. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-3261_en.htm (access date: 23.06.2015).

³⁴⁷ Ceccorulli M. Security and migration: the development of the Eastern dimension//European Security, Vol. 19, №3, 2010. P.504.

³⁴⁸ International Migrant Populations by Country of Origin and Destination, mid-2013 Estimates [Electronic resource] // Migration Policy Institute, 2013. URL: <http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/international-migration-statistics> (access date: 22.06.2015).

Все участники процесса сотрудничают на добровольной основе на равных началах и имеют возможность делать запросы о проведении встреч по интересующим проблемам, тем самым делая обсуждение конструктивным и конкретным. Поскольку источники финансирования процесса диверсифицированы, это также дает ему преимущество и гибкость в реагировании на потребности стран-участниц. Работа секретариата (МЦРМП) также оценивается как недорогая, но эффективная. Кроме того, за время существования Будапештского процесса он завоевал определенную степень доверия в мировой политике, особенно на экспертном уровне, что позволяет ему выгодно сотрудничать с другими международными акторами³⁴⁹.

Хронологически следующим региональным консультативным механизмом с участием ЕС стал Седеркопингский процесс, запущенный в 2001 г. по инициативе председательствовавшей на тот момент в ЕС Швеции при содействии Управления верховного комиссара ООН по делам беженцев и Международной организации по миграции³⁵⁰. Название процессу было дано по имени города, где состоялась его первая встреча – Седеркопинг (Швеция). Стимулами для запуска данного механизма стали планы по расширению ЕС на восток, которое планировалось на 2004 г., и, соответственно, необходимость укрепить и обезопасить его новые восточные рубежи от связанных с изменением границы ЕС проблем в сфере миграции и предоставления убежища³⁵¹. Задачей Процесса должно было стать содействие трем государствам – Украине, Белоруссии и Молдове в создании систем предоставления убежища, миграционного и пограничного контроля, соответствующих международным стандартам³⁵². Стратегической целью Процесса было названо содействие трансграничному сотрудничеству государств-участников в вопросах миграции, предоставления убежища и пограничного контроля³⁵³.

Первоначально участниками Процесса стали Украина и Белоруссия, а также Литва и Польша. Вскоре к ним присоединились Венгрия, Молдова, Латвия, Румыния, Словакия и Швеция. Участники имели разный статус: часть из них стала странами-членами Процесса (Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Румыния, Словакия и Швеция), другая часть – странами-

³⁴⁹ Будапештский процесс: Оценка положения дел и пути дальнейшего развития в 2010 г. [Электронный ресурс] // МЦРМП, 2010. URL: <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/Third-Phase-Budapest-Process-ru.pdf> (дата обращения: 01.05.2014).

³⁵⁰ Migration and Development Policies and Practices. A mapping study of eleven European countries and the European Commission [Electronic resource] // ICMPD and ECDPM, 2013. P. 161. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD_General/Publications/Migration_and_Development_June_2013.pdf (access date: 01.12.2014).

³⁵¹ Migration and Asylum Panel [Electronic resource] // State Commission on Migration Issues, Georgia. URL: http://migration.commission.ge/index.php?article_id=51&clang=1 (access date: 28.11.2014).

³⁵² High Level Meeting of the Södertörping Process [Electronic resource] // Eastern Partnership Panel on Migration and Asylum, 2009. URL: <http://eapmigrationpanel.org/page26197.html> (access date: 24.11.2014).

³⁵³ The Cross-Border Cooperation. Södertörping Process [Electronic resource] // IOM, 2009. URL: https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/rcps/rcp_bkk/pres_soderkoping.pdf (access date: 28.11.2014).

партнерами (Белоруссия, Молдова и Украина)³⁵⁴. В 2011 г. с вступлением в Седеркопингский процесс Азербайджана, Армении и Грузии он был интегрирован в Восточное партнерство – механизм сотрудничества ЕС с шестью странами бывшего СССР (Арменией, Азербайджаном, Беларуссией, Грузией, Молдавией и Украиной) по вопросам внутренних дел, инициированный в 2009 г.³⁵⁵

Седеркопингский процесс при содействии Шведской миграционной службы, Управления верховного комиссара ООН по делам беженцев и Международной организации по миграции, и при финансовой поддержке Еврокомиссии и Шведского министерства иностранных дел должен был стать Партнерством по управлению миграцией, которое постепенно трансформировалось в механизм постоянного межправительственного сотрудничества по многим связанным с миграцией и убежищем вопросам³⁵⁶. Деятельность в рамках Процесса сейчас в основном заключается в обмене опытом между специалистами указанных стран и международных организаций по соответствующим вопросам; в координации действий министерств внутренних дел, миграционных служб и служб пограничного контроля, а также неправительственных организаций в соответствующих вопросах; и в развитии эффективного обмена информацией³⁵⁷.

До внедрения Седеркопингского процесса в Восточное партнерство в виде Панели по миграции и убежищу четыре органа отвечали за его функционирование: Руководящий комитет, Консультативный комитет, механизм Встреч на высоком уровне и Секретариат. Руководящий комитет состоял из представителей Еврокомиссии, Управления верховного комиссара ООН по делам беженцев, МОМ и Шведской миграционной службы. Его функциями были утверждение стратегии и годовых планов работы Процесса и контроль работы Секретариата. Консультативный комитет, включавший представителей Белоруссии, Украины Молдовы, а также Еврокомиссии, Управления верховного комиссара ООН по делам беженцев, МОМ и Шведской миграционной службы, участвовал в формулировании тематических направлений деятельности Процесса и в разработке годовых планов действий. Высшим руководящим органом были ежегодные Встречи министров по вопросам миграции и пограничного контроля, где оценивалась проделанная работа. Кроме того, была создана сеть ответственных лиц от каждого государства-участника, которые на местах осуществляли координацию деятельности участников Процесса, распространение информации, поддерживали связь с Секретариатом.

³⁵⁴ Восточное партнерство: Панель по миграции и убежищу [Электронный ресурс] // Европейская Комиссия. URL: <http://eapmigrationpanel.org/page40209.html?template=print> (дата обращения: 28.11.2014).

³⁵⁵ Eastern Partnership [Electronic resource] // European Commission, DG Home Affairs, 2014. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/eastern-partnership/index_en.htm (access date: 28.11.2014).

³⁵⁶ Migration and Asylum Panel [Electronic resource] // State Commission on Migration Issues, Georgia. URL: http://migration.commission.ge/index.php?article_id=51&clang=1 (access date: 28.11.2014).

³⁵⁷ The Cross-Border Cooperation. Södertöping Process [Electronic resource] // IOM, 2009. URL: https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/rcps/rcp_bkk/pres_soderkoping.pdf (access date: 28.11.2014).

Последний был утвержден в 2003 г. в г. Киев (Украина) на основе регионального представительства Управления верховного комиссара ООН по делам беженцев в Молдове, Украине и Белоруссии. В обязанности Секретариата вошли содействие обмену информацией и опытом; поддержание связей со странами-участницами; обслуживание сайта Процесса; координация исследовательской деятельности в его рамках; организация тематических встреч экспертов и чиновников; распространение информации о Процессе³⁵⁸.

Финансирование Седеркопингского процесса в период с мая 2003 г. по июнь 2009 г. осуществлялось через специальные фонды: программу ТАСИС – инструмент технической помощи ЕС странам СНГ с целью содействия развитию рыночной экономики, укреплению демократии и верховенства закона;³⁵⁹ и программу Эней – инструмент финансовой и технической помощи ЕС третьим странам в области миграции и предоставления убежища³⁶⁰.

По итогам Первой встречи в рамках Седеркопингского процесса 6-8 мая 2001 г. была отмечена необходимость дифференцированного подхода в рамках Процесса в связи с различным уровнем развития и сотрудничества с ЕС стран-участниц, а также подчеркивалась основная проблема региона – отсутствие согласия между участниками в вопросах предоставления убежища и отсутствие системы защиты беженцев в регионе³⁶¹. В том же году прошли еще две региональные встречи и промежуточные консультации на высоком уровне. В том же формате Процесс продолжал свое существование в последующие годы. В 2002 г. была проведена региональная конференция по вопросам приграничного сотрудничества, три семинара для должностных лиц и экспертов в вопросах миграции и предоставления убежища, а также встреча на высоком уровне в г. Кольмарден (Швеция)³⁶².

С момента учреждения Процесса он вел подготовку к адекватному ответу на вызовы, которые принесет с собой расширение ЕС в 2004 г. С изменением границ, с одной стороны, была выполнена такая задача Седеркопингского процесса, как подготовка стран-кандидатов на вступление к изменениям в сфере миграции и предоставления убежища. С другой стороны, появилась возможность более активно сотрудничать по отдельным тематическим

³⁵⁸ The Cross-Border Cooperation. Söderköping Process [Electronic resource] // IOM, 2009. URL: https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/rcps/rcp_bkk/pres_soderkoping.pdf (access date: 28.11.2014).

³⁵⁹ Tacis programme (2000-2006). Summaries of EU legislation [Electronic resource] // EU, 2007. URL: http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17003_en.htm (access date: 08.12.2014).

³⁶⁰ AENEAS programme – Programme for financial and technical assistance to third countries in the area of migration and asylum [Electronic resource] // European Commission, 2014. URL: <https://ec.europa.eu/europeaid/aeneas-programme-programme-financial-and-technical-assistance-third-countries-area-migration-and-en> (access date: 08.12.2014).

³⁶¹ Встреча высоких должностных лиц из миграционных и пограничных структур, 6-8.05.2001, Седеркопинг, Швеция [Электронный ресурс] // ЕС, МОМ, Шведская миграционная служба, 2014. URL: <http://eapmigrationpanel.org/page5829.html> (дата обращения: 14.12.2014).

³⁶² 2002 События [Электронный ресурс] // ЕС, МОМ, Шведская миграционная служба, 2014. URL: <http://eapmigrationpanel.org/page7941.html> (дата обращения: 14.12.2014).

направлениям. Вследствие этого в конце 2004 г. были организованы отдельные встречи Северной, а также Центральной и Южной группы стран-участниц Процесса.

На встрече стран Северной субрегиональной группы в г. Минск (Белоруссия) 9-10 сентября 2004 г. были определены проблемы, которые предполагалось решать в последующем: наличие пробелов в системе регистрации мигрантов и лиц в поисках убежища в Белоруссии и Украине; дороговизна и сложность составления баз данных об иммигрантах в указанных государствах, а также проблема обеспечения защиты личных данных; отсутствие эффективного обмена информацией и опытом между странами³⁶³. Встреча стран Центральной и Южной субрегиональной группы состоялась 28-29 октября 2004 г. в г. Будапешт (Венгрия). Среди достижений Седеркопингского процесса было отмечено заключение контракта между имплементирующим органом – Шведским миграционным советом и Еврокомиссией на сумму 997, 5 тыс. евро на период с 1 мая 2004 г. по 31 октября 2005 г. для реализации проекта по усилению потенциала пограничных с ЕС стран по предоставлению убежища и борьбы с транзитной нелегальной миграцией. Страны этой группы активно включились в реализацию других проектов: один из них объединил усилия Германии, Испании и Румынии для содействия последней в течение 18 месяцев в координации ее миграционного законодательства с общеевропейским и укрепления пограничного контроля; другой заключался в помощи министерством внутренних дел Литвы и австрийским институтом прав человека им.Л.Больцмана в течение года Украине в укреплении ее потенциала по предоставлению убежища в соответствии с нормами европейского и международного права. По итогам данной встречи был запланирован ряд семинаров, тренингов и визитов с целью обмена опытом³⁶⁴.

Исходя из оценок, высказанных участниками Процесса на встречах, Седеркопингский процесс был достаточно успешен на первом этапе своего существования и принес ощутимую пользу, в частности, в законодательном совершенствовании миграционного регулирования в странах-участницах. Выполнив функцию подготовки государств-кандидатов на вступление в ЕС в сфере миграции, предоставления убежища и осуществления пограничного контроля, Седеркопингский процесс также стал форумом для обмена опытом и информацией, однако, участники столкнулись с необходимостью найти достаточно актуальные цели для продолжения сотрудничества. Разработка проектов в рамках Процесса подтверждала желание участников двигаться дальше по пути совершенствования управления миграцией.

Через год участникам Встречи на высоком уровне в г. Седеркопинг (Швеция) было доложено об успехах Седеркопингского процесса. Например, за это время начал работу

³⁶³ Korenevych M. 2004 Söderköping Process Cluster Meetings [Electronic resource] // European Commission, 2005. URL: <https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/rcps/soderkoping/Soderkoping-Cluster-Meetings-2004.pdf> (access date: 01.12.2014).

³⁶⁴ Ibid.

официальный сайт Процесса, был проведен первый тематический семинар по режиму приема беженцев и задержания нелегальных мигрантов, состоялись информационные встречи с представителями ряда посольств и международных организаций. План работы на будущие три года был скоординирован с деятельностью ЕС по реализации Стокгольмской программы 2004 г. и Европейской политики добрососедства. Кроме того, были высказаны предложения по развитию Процесса путем сотрудничества по тематическим направлениям. Было отмечено, что Седеркопингский процесс выполнил задачу по созданию региональной системы сотрудничества в трансграничных вопросах, и теперь его задачей становится ее развитие³⁶⁵.

С целью передачи опыта по модернизации систем миграционного и пограничного контроля и предоставления убежища от ЕС Белоруссии, Молдове и Украине в рамках Седеркопингского процесса была принята Дорожная карта на период 2005 – 2007 гг. Согласно этому документу, Процесс должен предоставить трем странам-бенефициарам дальнейшую поддержку в имплементации международных и общеевропейских норм в законодательство, поддерживать обмен опытом, развитие диалога и координацию деятельности в области управления миграцией и пограничного контроля между Евросоюзом, кандидатами на вступление в ЕС и Белоруссией, Молдовой и Украиной. Были обозначены и новые долгосрочные цели Процесса: достижение управляемости миграционных потоков, сокращение нелегальной иммиграции и предотвращение злоупотреблений системой предоставления убежища в ЕС и пограничных с ним европейских государствах³⁶⁶. Мероприятия, запланированные на время действия Дорожной карты, включали три элемента: тематические встречи по трем направлениям (предоставление убежища, роль гражданского общества в трансграничном взаимодействии, управление миграцией); проведение ежегодных Встреч на высоком уровне; установление контактов, обмен мнениями и опытом по вопросам сотрудничества. Было предложено сотрудничать в рамках Процесса с негосударственными акторами и расширять сеть экспертов, созданную ранее для нужд данного механизма³⁶⁷.

Анализируя положения этого трехлетнего плана, можно отметить, что поставленные цели были слишком размытыми, чтобы можно было в точности определить момент их достижения, но и достаточно общими, чтобы привлечь к консультациям больше участников. Второе обстоятельство как раз и было преимуществом Седеркопингского процесса над двусторонними соглашениями третьих стран с ЕС, поскольку не накладывало на них жестких требований.

³⁶⁵ Senior Level Review Meeting (Söderköping, 12-13 May 2005) Concluding Document [Electronic resource] // European Commission, Swedish Migration Board, UNHCR, IOM, 2005. URL: <https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/rcps/soderkoping/2005-Senior-Level-Review-Meeting-2005-concluding-document.pdf> (access date: 01.12.2014).

³⁶⁶ Road Map of the Söderköping process 2005 – 2007 [Electronic resource] // International Organization for Migration. URL: <https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/rcps/soderkoping/Roadmap-2005-2007.pdf> (access date: 08.12.2014).

³⁶⁷ Ibid.

В ходе Встречи на высоком уровне в г. Седеркопинг (Швеция) в 2006 г. было предложено постепенно передавать полномочия от международных организаций, участвующих в Процессе, его странам-участницам. В частности, последние обязались активно развивать двух- и многостороннее сотрудничество в вопросах управления миграцией и предоставления убежища путем расширения обмена информацией, проведения совместных исследований и организации ознакомительных визитов. Например, на состоявшемся перед данной Встречей заседании Консультативного комитета были обозначены мероприятия на 2007 г., включая исследовательский семинар по миграции в г. Вильнюс (Литва); семинар в г. Минск (Белоруссия) по итогам визита литовского эксперта в центры приема беженцев и нелегальных мигрантов в Белоруссии, Молдове и Украине; проведение исследования по интеграции беженцев в этих странах; а также совместное обучение представителей пограничных служб трех стран-бенефициаров с европейскими специалистами³⁶⁸.

Список проведенных мероприятий показывает, что работа Седеркопингского процесса стала в основном включать налаживание связей и обмен мнениями по вопросам управления миграцией и предоставления убежища. В связи с этим стало создаваться впечатление, что развитие Процесса несколько замедлилось, о чем свидетельствует и перечень действий на 2005 – 2008 гг., подтверждающий проведение ежегодно лишь Обзорной встречи на высоком уровне и двух тематических семинаров³⁶⁹. Тем не менее, в ходе встречи на высоком уровне 2-3 октября 2008 г., проходившей в г. Стокгольм (Швеция), успехом Процесса было признано формирование региональной сети неправительственных организаций, работающих в сферах миграции и убежища и готовых сотрудничать с участниками Седеркопингского процесса. Была высоко отмечена результативность работы Секретариата и национальных координаторов. Также было доложено о завершении исследований по проблеме незаконного ввоза нелегальных мигрантов и по тенденциям трудовой миграции в регионе. В целом же отмечалась важность Седеркопингского процесса как форума для обмена мнениями и опытом по вопросам миграции и предоставления убежища между Евросоюзом, странами-кандидатами, пограничными с ЕС странами, неправительственными и международными правительственными организациями³⁷⁰.

В начале 2009 г. Шведским миграционным советом была предложена Стратегия развития Седеркопингского процесса с целью его преобразования в постоянный механизм

³⁶⁸ Concluding Statement. Senior Level Review Meeting of the Söderköping Process, Stockholm, Sweden 12-13 October 2006 [Electronic resource] // European Commission, Swedish Migration Board, UNHCR, IOM, 2006. URL: <https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/rcps/soderkoping/2006-Senior-Level-Review-Meeting-2006-concluding-document.pdf> (access date: 08.12.2014).

³⁶⁹ Архив 2001-2011 [Электронный ресурс] // ЕС, МОМ, Шведская миграционная служба, 2014. URL: <http://eapmigrationpanel.org/page19035.html> (дата обращения: 14.12.2014).

³⁷⁰ Concluding Statement, Senior Level Review Meeting of the Söderköping Process, Stockholm, Sweden 2-3 October 2008 [Electronic resource] // European Commission, Swedish Migration Board, UNHCR, IOM, 2008. URL: <http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/rcps/soderkoping/2008-Senior-Level-Review-Meeting-2008-concluding-document.pdf> (access date: 08.12.2014).

межправительственного сотрудничества, управляемый самими странами-участницами. Тогда же было принято решение о включении Седеркопингского процесса в структуру Восточного партнерства под эгидой его первой Платформы, получившей название «Демократия, управление и стабильность». Причинами продолжения сотрудничества в таком формате стало то, что Седеркопингский процесс смог как успешно выполнить свою первоначальную задачу, так и внести вклад в снижение иммиграционного давления на ЕС. В 2009 г. миграционное сальдо (разница между иммиграцией в ЕС и эмиграцией из ЕС) достигло всего 685 тыс. чел., в то время как в период 2002 – 2007 гг. оно в среднем составляло 1 573 тыс. чел. в год. Конечно, свою роль в этом сыграл и мировой финансовый кризис, вызвавший кризис еврозоны, однако в целом динамика миграционных потоков на тот момент была такой, к которой стремился Евросоюз³⁷¹. Поэтому началась имплементация Седеркопингского процесса в Восточное партнерство, проходившая постепенно, начиная с конца 2009 г. до конца 2011 г.³⁷²

Восточное партнерство – это специфический инструмент политики добрососедства Европейского Союза, запущенный в ходе Пражского саммита в мае 2009 г. и направленный на ускорение политической ассоциации и экономической интеграции ЕС с Азербайджаном, Арменией, Белоруссией, Грузией, Молдовой и Украиной. Партнерство предполагает развитие сотрудничества в экономической сфере, сфере управления миграцией, энергетической безопасности, области охраны окружающей среды и других путем обмена опытом³⁷³. Все сферы сотрудничества были соответственно объединены в четыре Платформы. Финансирование складывалось из грантов ЕС и вклада стран-участниц Партнерства, а также финансовой помощи других доноров из числа неправительственных организаций, международных правительственных организаций и частного сектора для реализации конкретных проектов³⁷⁴.

Практические задачи Восточного партнерства заключались в содействии политическим и социально-экономическим реформам в странах-партнерах для их сближения с общеевропейскими стандартами. Сотрудничество в рамках Восточного партнерства не предполагало дальнейшего вступления третьих стран в ЕС; оно должно было дополнять, но не заменять двустороннее сотрудничество ЕС с каждой из стран СНГ, участвующих в

³⁷¹ Bräuninger D. The dynamics of migration in the euro area [Electronic resource] // Deutsche Bank, 2014. URL: https://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000338137/The+dynamics+of+migration+in+the+euro+area.PDF (access date: 22.06.2015).

³⁷² History, Eastern Partnership, Panel on Migration and Asylum [Electronic resource] // European Union, International Organization for Migration, Swedish Migration Board, 2014. URL: <http://eapmigrationpanel.org/page40191.html> (access date: 06.12.2014).

³⁷³ Восточное партнерство. Восточное партнерство: Панель по миграции и убежищу [Электронный ресурс] // Европейский Союз, Международная организация по миграции, Шведская миграционная служба, 2014. URL: <http://eapmigrationpanel.org/page40187.html> (дата обращения: 07.12.2014).

³⁷⁴ Press release 78, Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, Prague, 7 May 2009 [Electronic resource] // Council of the European Union, Brussels, 2009. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-09-78_en.htm (access date: 08.12.2014).

Партнерстве. Например, сотрудничество в сфере миграции предполагалось направить на содействие мобильности населения путем заключения Соглашений об упрощении визового режима и Соглашений о реадмиссии на двусторонней основе³⁷⁵.

С присоединением Седеркопингского процесса к Восточному партнерству в качестве Панели по миграции и предоставлению убежища, число государств-участников Процесса расширилось до 13, поскольку в него вошли Азербайджан, Армения и Грузия. Было решено проводить ежегодно по две встречи представителей стран-участниц Панели с участием делегатов от международных организаций, гражданского общества и академических кругов, призванных осуществлять стратегическое планирование работы Процесса, и по две экспертные встречи, фокусирующиеся на практических рекомендациях и имплементации принятых решений. Позже был введен и принцип ротации председательства в Процессе. Координацию деятельности стала осуществлять Европейская Комиссия, которая также обеспечивает финансирование встреч в рамках Панели. Национальные координаторы стали опорой Панели по миграции и убежищу в государствах-участниках³⁷⁶. В организации каждого мероприятия в рамках Панели обязательно принимают участие как минимум два государства: одно является членом Европейского союза, второе – одним из его Восточных партнеров.³⁷⁷

Финансирование Панели по миграции и убежищу в период 2009 – 2013 гг. осуществлялось через Европейский инструмент Соседства и Партнерства, с 2014 г. – через Европейский инструмент Соседства. В период 2010 – 2013 гг. ЕС выделил на сотрудничество со странами Восточного партнерства около 2,5 млрд. евро³⁷⁸. Следует отметить, что основная часть средств отводится на цели двустороннего сотрудничества, а остальное – на цели регионального, межрегионального и трансграничного сотрудничества³⁷⁹.

С момента внедрения Седеркопингского процесса в Восточное партнерство проходят регулярные запланированные встречи экспертов, посвященные обсуждению отдельных проблем в сфере миграции и убежища. Кроме того, 1 апреля 2011 г. по инициативе Института Европейского университета (г. Флоренция, Италия) и Центра миграционных исследований

³⁷⁵ Press release 78, Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, Prague, 7 May 2009 [Electronic resource] // Council of the European Union, Brussels, 2009. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-09-78_en.htm (access date: 08.12.2014).

³⁷⁶ Eastern Partnership (EaP) Panel on Migration and Asylum (former Söderköping Process) [Electronic resource] // International Organization for Migration, 2014. URL: <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/what-we-do/regional-processes-1/rcps-by-region/soumllderkoumlping-process.html> (access date: 27.11.2014).

³⁷⁷ Панель по вопросам миграции и убежища. Структура [Электронный ресурс] // ЕС, МОМ, Шведская миграционная служба. URL: <http://eapmigrationpanel.org/page40180.html> (дата обращения: 13.12.2014).

³⁷⁸ Eastern Partnership. Eastern Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations [Electronic resource] // European Commission, 2014. – URL: http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/eastern-partnership/index_en.htm (access date: 08.12.2014).

³⁷⁹ Финансирование. Восточное Партнерство, Панель по миграции и убежищу [Электронный ресурс] // ЕС, МОМ, Шведская миграционная служба, 2014. URL: <http://eapmigrationpanel.org/page40420.html> (дата обращения: 08.12.2014).

Варшавского университета (Польша) был запущен масштабный проект по мониторингу миграционных процессов в странах Восточного партнерства и России. Этот миграционный наблюдательный центр КАРИМ-Восток регулярно проводит анализ миграционных тенденций на постсоветском пространстве и восточных рубежах Европейского Союза, а также служит форумом для экспертов и ученых и вспомогательным органом выработки миграционной политики ряда стран³⁸⁰. Таким образом, ранее заложенный в Седеркопингском процессе механизм обмена информацией и мнениями между экспертами был теперь дополнен платформой для регулярных исследований проблем в области миграции и предоставления убежища в странах Восточного партнерства.

В течение 2012 г. было организовано две встречи Панели по миграции и убежищу, посвященных национальным процедурам определения статуса беженца (г. Тбилиси, Грузия, 3-4 мая) и маятниковой миграции (г. Кишинев, Молдова, 18-19 октября), а также экспертный семинар по вопросам информации о странах происхождения в контексте определения статуса беженца (г. Бухарест, Румыния, 10-11 сентября)³⁸¹. В следующем году Панель по миграции и убежищу стала функционировать в полном объеме, поэтому были проведены уже четыре встречи, которые были посвящены вопросам возвращения, реадмиссии и реинтеграции (г. Тбилиси, Грузия, 20-21 марта) и вопросам интеграции мигрантов и соблюдения прав внутренне перемещенных лиц (г. Прага, Чехия, 13-14 декабря). Тематика экспертных встреч включала проблемы торговли людьми (г. Варшава, Польша, 21-22 мая) и лиц без гражданства (г. Будапешт, Венгрия, 12-13 декабря)³⁸². На проведенных в 2014 г. встречах Панели обсуждались вопросы незаконного ввоза людей (г. Вильнюс, Литва, 10-11 июня) и трудовой миграции (г. Варшава, Польша, 6-7 ноября). В ходе экспертных встреч 2014 г. рассматривались проблемы содержания мигрантов (г. Кишинев, Молдова) и процедур предоставления убежища (г. Гаага, Нидерланды)³⁸³. Как видно из этого списка, участники Панели по миграции и убежищу нацелены на обсуждение конкретных вопросов, что делает их диалог более эффективным.

За время существования Седеркопингского процесса (2001 – 2011 гг.) были достигнуты поставленные перед ним задачи: страны, вступившие в ЕС в 2004 г., привели в соответствие с

³⁸⁰ Консорциум прикладных исследований по международной миграции. О нас [Электронный ресурс] // CARIM-East, 2014. URL: <http://www.carim-east.eu/about-us/?lang=ru> (дата обращения: 13.12.2014).

³⁸¹ Встречи 2012. Восточное партнерство, Панель по миграции и убежищу [Электронный ресурс] // ЕС, МОМ, Шведская миграционная служба, 2014. URL: <http://eapmigrationpanel.org/page48704.html> (дата обращения: 14.12.2014).

³⁸² Встречи 2013, Восточное партнерство, Панель по миграции и убежищу [Электронный ресурс] // ЕС, МОМ, Шведская миграционная служба, 2014. – URL: <http://eapmigrationpanel.org/page48699.html> (дата обращения: 14.12.2014).

³⁸³ Встречи 2014, Восточное партнерство, Панель по миграции и убежищу [Электронный ресурс] // ЕС, МОМ, Шведская миграционная служба, 2014. – URL: <http://eapmigrationpanel.org/page48694.html> (дата обращения: 14.12.2014).

общеевропейскими стандартами свою миграционную политику, политику предоставления убежища и пограничный контроль; была до определенной степени согласована с общеевропейскими стандартами политика в области миграции и убежища стран Восточного партнерства; был учрежден постоянный диалог, обмен информацией и лучшими практиками в области управления миграцией и предоставления убежища между Европейским Союзом и странами Восточного партнерства, за счет чего потенциал последних в управлении миграцией вырос. С вступлением Седеркопингского процесса в новую фазу развития, в котором он стал частью более обширного диалога между ЕС и некоторыми его восточными соседями, позволяет ему развиваться в контексте текущей политики добрососедства ЕС, а также большего экономического и политического сближения Европейского Союза с указанными странами. Кроме того, консультативный статус Панели по миграции и убежищу способствует активному взаимодействию заинтересованных сторон и, возможно, будет площадкой для выработки более обязательных форм сотрудничества³⁸⁴. Что же касается самих миграционных потоков на территории действия бывшего Седеркопингского процесса, то их изменения вызваны множеством факторов, прежде всего экономическим развитием региона, поэтому невозможно однозначно утверждать, что их динамика целиком зависит от решений, принятых в рамках Панели по миграции и убежищу. Однако, тенденция 2007 – 2009 гг. в снижении миграционного сальдо в ЕС сохранялась до 2012 г., когда его показатели упали с 582 тыс. чел. (2009 г.) до 397 тыс. чел. (2012 г.). Статистика подтверждает также, например, определенный успех в пресечении нелегальной миграции в данном регионе в связи с укреплением пограничного контроля и обмена информацией в рамках данного механизма. В целом, в том числе и с помощью данного механизма, ЕС удалось добиться снижения уровня нелегальной иммиграции в период 2002 – 2010 гг. В частности, в 2009 и 2010 гг. только 1% от всей нелегальной иммиграции в ЕС пришелся на его восточные границы, буферной зоной для которых служат страны-партнеры ЕС по бывшему Седеркопингскому процессу (Панели по миграции и убежищу Восточного партнерства)³⁸⁵. Учитывая эти обстоятельства, можно назвать заслугой Седеркопингского процесса налаживание диалога в сфере управления миграцией, что позволяет в долгосрочной перспективе более эффективно регулировать миграцию в интересах всех участвующих в Процессе сторон³⁸⁶.

³⁸⁴ Harnes Ch. Regional Inter-State Consultation Mechanisms on Migration: Approaches, Recent Activities and Implications for Global Governance of Migration [Electronic resource] // International Organization for Migration, 2013. URL: http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/2013-Global-RCP-Background-Study_MRS45.pdf (access date: 17.12.2014).

³⁸⁵ Morehouse Ch. and Blomfield M. Irregular Migration in Europe [Electronic resource] // Migration Policy Institute, 2011. URL: <http://www.migrationpolicy.org/research/TCM-irregular-migration-europe> (access date: 22.06.2015).

³⁸⁶ Леончикас Т., Жибас К. Миграционные тенденции 2006-2008 в странах Седеркопингского процесса [Электронный ресурс] // Европейская Комиссия, 2009. URL: <http://www.refworld.org.ru/pdfid/533d0b564.pdf> (дата обращения: 17.12.2014).

Сотрудничество ЕС с его восточными соседями было снова расширено с вступлением в ЕС двух черноморских государств – Болгарии и Румынии – в 2007 г. После этого Европейский Союз стал более заинтересован в обеспечении стабильности и безопасности в регионе Черного моря, поскольку он занимает стратегически важное положение между Европой, Средней Азией и Ближним Востоком и обладает как большим потенциалом для развития, так и рядом проблем, таких как наличие «замороженных конфликтов», сильное загрязнение окружающей среды и недостаточный пограничный контроль, что привело к росту нелегальной миграции и организованной преступности. В этой связи в 2007 – 2010 гг. фокус внимания ЕС в вопросе пресечения нелегальной иммиграции сместился с традиционного Средиземноморского региона, где усиленно патрулировались границы Испании и Италии, в Восточное Средиземноморье и в регион Черного моря³⁸⁷. ЕС уже делал шаги по содействию развитию стран Черноморского бассейна: давно началась подготовка Турции к вступлению в ЕС; в 2004 г. была учреждена политика добрососедства; было начато стратегическое партнерство с Россией, а также в регионе были запущены проекты в области энергоснабжения, строительства инфраструктуры, защиты окружающей среды, образования и науки³⁸⁸.

Черноморская синергия, которую Евросоюз предложил создать в 2007 г., должна была стать вспомогательным механизмом как сотрудничества между странами Черноморского региона (Азербайджаном, Арменией, Грузией, Молдовой, Россией, Турцией и Украиной), так и их взаимодействия с ЕС. Она задумывалась как инициатива, дополняющая существующие форматы сотрудничества и служащая основой для согласования политики отдельных государств и региональных программ сотрудничества. Поэтому с самого начала ее второстепенный характер предполагал ограниченность развития Черноморской синергии³⁸⁹.

Первоначально список предполагаемых областей сотрудничества в рамках этой структуры был обширным и включал взаимодействие в вопросах продвижения демократии, прав человека и надлежащего государственного управления; управления миграцией и повышения уровня безопасности; мониторинга «замороженных конфликтов»; обеспечения энергоснабжения; развития транспортной системы; защиты окружающей среды; развития судоходства, рыболовства и торговли; координации политики образования; обеспечения занятости населения; и регионального развития. Была запущена программа трансграничного сотрудничества, финансируемая Европейским инструментом Соседства и Партнерства и

³⁸⁷ Morehouse Ch. and Blomfield M. Irregular Migration in Europe [Electronic resource] // Migration Policy Institute, 2011. URL: <http://www.migrationpolicy.org/research/TCM-irregular-migration-europe> (access date: 22.06.2015).

³⁸⁸ Black Sea Synergy – A New Regional Cooperation Initiative. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament [Electronic resource] // Commission of the European Communities, 2007. URL: <http://www.enpi-info.eu/library/content/black-sea-synergy---new-regional-cooperation-initiative> (access date: 16.03.2015).

³⁸⁹ Black Sea Synergy [Electronic resource] // Summaries of EU legislation, 2008. URL: http://europa.eu/legislation_summaries/maritime_affairs_and_fisheries/external_relations_enlargement/r17102_en.htm (access date: 16.03.2015).

призванная помочь в налаживании контактов между обществами. Создание каких-либо органов в рамках Синергии не предполагалось, ее деятельность должна была состоять из регулярных встреч участников. Финансирование механизма предполагалось на совместной основе, но при необходимости Европейский Союз обязался оказывать финансовую помощь через Европейский инструмент Соседства и Партнерства и Европейский фонд развития³⁹⁰.

В области управления миграцией основной акцент в Черноморской синергии предполагалось сделать на укреплении пограничного контроля Черноморских государств для эффективного противодействия нелегальной миграции. По замыслу ЕС, участники должны были развивать сотрудничество через обмен информацией, обучение и повышение квалификации сотрудников соответствующих ведомств. Подобные же действия намечались для развития сотрудничества в сферах занятости и социального обеспечения, которые включали вопросы борьбы с бедностью, социальной защиты населения, интеграции национальных меньшинств, борьбы с дискриминацией, повышения уровня занятости населения³⁹¹.

При обсуждении в 2007 г. Европейским Парламентом вопроса о необходимости запуска отдельного механизма сотрудничества с Черноморским регионом парламентарии подчеркнули, что ЕС должен сосредоточиться на ограниченном количестве задач, чтобы избежать рассеивания усилий и дублирования деятельности других механизмов и направлений политики. Было заявлено, что для достижения результатов необходимо внедрять инициативы, разработанные с учетом специфики данного региона, а ведущую роль в их выработке и реализации возложить на Европейские страны региона – Болгарию, Грецию и Румынию³⁹². 17 января 2008 г. Европарламент выпустил Резолюцию о важности укрепления сотрудничества между ЕС и странами Черноморского региона³⁹³.

14 февраля 2008 г. в г. Киев (Украина) прошла Конференция министров иностранных дел стран ЕС и Черноморского региона, где они подтвердили свое желание сотрудничать в сферах развития транспортного сообщения, энергоснабжения, защиты окружающей среды, судоходства, рыболовства и миграции в регионе. В совместном заявлении участников, в частности, говорилось о необходимости налаживать связи в работе миграционных ведомств и правоохранительных органов стран региона. Было высказано предложение об упрощении визового режима. Министры также подчеркнули возможности повышения мобильности

³⁹⁰ Black Sea Synergy – A New Regional Cooperation Initiative. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament [Electronic resource] // Commission of the European Communities, 2007. URL: <http://www.enpi-info.eu/library/content/black-sea-synergy—new-regional-cooperation-initiative> (access date: 16.03.2015).

³⁹¹ Ibid.

³⁹² Report on the first year of Implementation of the Black Sea Synergy. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament [Electronic resource] // European External Action Service, 2008. URL: http://eeas.europa.eu/blacksea/doc/com08_391_en.pdf (access date: 16.03.2015).

³⁹³ Black sea Synergy: review of a regional cooperation initiative. Joint Staff Working Document [Electronic resource] // European External Action Service, 2015. URL: http://eeas.europa.eu/blacksea/index_en.htm (access date: 16.03.2015).

населения для развития экономических отношений между государствами региона и этими государствами и Евросоюзом³⁹⁴.

В сфере управления миграцией в апреле 2008 г. ЕС решил учредить специальную платформу для дискуссий и практического сотрудничества со странами Черноморского региона и другими региональными организациями в сфере миграции. Были обрисованы планы по поддержке координационного центра по Черноморскому региону в г. Бургас (Болгария), а также по созданию в странах региона центров для сбора и обмена информацией по миграции в регионе. Кроме того, Еврокомиссия начала финансирование двух проектов по борьбе с торговлей людьми. В целом, все участники активно включились в развитие нового механизма. Кроме того, ЕС получил статус наблюдателя в Организации экономического сотрудничества в Черноморском регионе, что укрепило его связи с государствами региона. Неправительственные организации, работающие в области охраны окружающей среды, также заинтересовались возможностью сотрудничества с Черноморской синергией, о чем они заявили на съезде в г. Одесса (Украина) в феврале 2008 г. Учитывая эти результаты, Еврокомиссия высказала некоторые рекомендации, которые включали предложения о создании тематических партнерств; назначении ответственной страны за реализацию мер в отдельных областях; привлечении Белоруссии к некоторым проектам; создании Черноморского форума представителей гражданского общества; расширении системы академических и студенческих обменов и основании Института европейских исследований в Черноморском регионе³⁹⁵.

В начале 2010 г. ЕС предложил учредить в рамках Синергии три тематические партнерства: по защите окружающей среды, развитию транспортной инфраструктуры и энергоснабжению. Кроме того, Европейская Комиссия подчеркнула, что средства, выделенные ЕС на Черноморскую синергию, довольно ограничены и будут выдаваться под конкретные проекты, поэтому необходимо привлекать к сотрудничеству другие региональные механизмы и организации³⁹⁶.

Как видно из очерченных приоритетов, управление миграцией и мобильностью в них не входит, что, с одной стороны, показывает, что ЕС не испытывает критического миграционного давления из Черноморского региона. С другой стороны, обращает на себя внимание заявление ЕС о необходимости избежать дублирования Восточного партнерства в лице Черноморской синергии, в том числе и в управлении миграцией. Действительно, Черноморская синергия и

³⁹⁴ Joint Statement of the Ministers of Foreign Affairs of the countries of the European Union and of the wider Black Sea area [Electronic resource] // European External Action Service, 2008. URL: http://eeas.europa.eu/blacksea/index_en.htm (access date: 16.03.2015).

³⁹⁵ Report on the first year of Implementation of the Black Sea Synergy. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament [Electronic resource] // European External Action Service, 2008. URL: http://eeas.europa.eu/blacksea/doc/com08_391_en.pdf (access date: 16.03.2015).

³⁹⁶ Black Sea Synergy. MEMO/10/78 [Electronic resource] // European Commission Press Release Database, 2010. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-78_en.htm?locale=en (access date: 16.03.2015).

Восточное партнерство во многом схожи. Они были запущены примерно в одно и то же время, многие их сферы деятельности пересекаются, оба Процесса являются частью политики добрососедства ЕС. Принципиальная разница между ними состоит в распределении центра тяжести. В Черноморской синергии ключевая роль возложена на страны Черноморского региона; в то время как в Восточном партнерстве ведущую роль играет Евросоюз. Кроме того, первостепенной задачей Черноморской синергии служит развитие сотрудничества в соответствующем регионе, задачами Восточного партнерства стали укрепление политической связи и экономической интеграции стран-участниц с ЕС. Два процесса отличаются составом (Черноморская синергия помимо участников Восточного партнерства включает Россию и Турцию), финансированием (Восточное партнерство имеет большее финансирование), частотой взаимодействия (в рамках Черноморской синергии проходят нерегулярные министерские встречи; в рамках Восточного партнерства систематически организуются встречи глав государств и правительств, министров иностранных дел и высоких должностных лиц). В рамках Черноморской синергии сфера миграции отошла на второй план, в то время как в рамках Восточного партнерства вопросы управления миграцией, мобильности, визовой политики и пограничного контроля имеют почти первостепенное значение³⁹⁷. Однако, несмотря на то, что два механизма были задуманы как взаимодополняющие, ЕС необходимо тщательно разграничивать обеспечение их ресурсами и финансированием, точно определять их задачи и стимулировать других участников к эффективному взаимодействию в обеих структурах.

В оценочном докладе, представленном Европейскому Парламенту в сентябре 2010 г., отмечался неоднородный и медленный прогресс в реализации задач Черноморской синергии. Развития в сфере управления миграцией с 2008 по 2010 гг. в рамках Черноморской синергии отмечено не было. Причинами промедления были названы эклектичность поставленных задач; последствия международного экономического кризиса; внутренние проблемы ЕС в связи с медленной ратификацией Лиссабонского договора; предпочтение, оказываемое странами-членами ЕС Восточному партнерству; нежелание усиления Европейского Союза в Черноморском регионе со стороны России, Турции и Украины, претендующих на лидерство в регионе. Напряженные отношения между некоторыми участниками Синергии (между Азербайджаном и Арменией, Арменией и Турцией, Грузией и Россией) продолжили негативно сказываться на ситуации в регионе. Эти факторы привели к низкому уровню сотрудничества в рамках Черноморской синергии и даже соперничеству между ее участниками и, в частности, к отсутствию значимых проектов; недостатку исследований и обмена информацией,

³⁹⁷ Tsantoulis Y. Black Sea Synergy and Eastern Partnership: Different Centres of Gravity, Complementarity or Confusing Signals? [Electronic resource] // The International Relations and Security Network, 2009. URL: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-aba8c7060233&lng=en&id=104869> (access date: 16.03.2015).

необходимых для принятия решений; недостаточной мобилизации ресурсов; ограниченному участию представителей бизнеса и гражданского общества; отсутствию координации с другими региональными инициативами. Тем не менее, несмотря на указанные препятствия, в докладе был отмечен потенциал Процесса в установлении дружественных отношений между странами-участницами и в обеспечении стабильности и процветания у границ ЕС. Постепенно препятствия для прогресса Черноморской синергии устраняются, например, вступил в силу Лиссабонский договор. Основные рекомендации по стимулированию развития Черноморской синергии, отмеченные в докладе 2010 г., включали необходимость устранить дублирование ее деятельности Восточного партнерства; увеличить финансирование; сделать акцент на устранении бедности и разногласий в регионе; ориентироваться на реализацию конкретных проектов; уменьшить количество приоритетов, чтобы избежать распыления ресурсов; привлечь к сотрудничеству не только страны региона, но и представителей гражданского общества³⁹⁸. В продолжение этих рекомендаций Европейский Парламент выпустил в 2011 г. резолюцию с призывом эффективнее развивать политику ЕС в отношении Черноморского региона³⁹⁹.

В начале 2015 г. Европейская Комиссия вновь провела обзор результатов деятельности Черноморской синергии. Несмотря на наличие определенного прогресса в сферах охраны окружающей среды, рыболовства, транспорта, энергетики и взаимодействия с гражданским обществом, в работе Синергии было отмечено больше неудач, чем успехов. Главными препятствиями для развития отношений были названы пассивность стран-участниц, недостаток координации с другими инициативами, недостаток данных и исследований реальной ситуации в регионе и, конечно, политическая обстановка. В связи с российско-украинским конфликтом вокруг Крымского полуострова взаимодействие в рамках Черноморской синергии оказалось заблокировано непримиримыми позициями двух крупных региональных игроков. Результаты работы по управлению миграцией за 2009 – 2014 гг. свелись к поддержке двух организаций – Регионального центра по борьбе с трансграничной преступностью в г. Бухарест (Румыния), основанного в рамках Инициативы по сотрудничеству в Юго-Восточной Европе, и Центра по сбору информации и пограничной координации в регионе Черного моря в г. Бургас (Болгария), занимающегося сбором и распространением информации о нелегальной деятельности в регионе и обменом информацией между береговой охраной стран в бассейне Черного моря. Ввиду начала вооруженных столкновений на юго-востоке Украины с апреля 2014 г., ситуация с беженцами в Черноморском регионе обострилась, парализовав взаимодействие по управлению

³⁹⁸ The EU's Black Sea Synergy: Results and Possible Ways Forward [Electronic resource] // European Parliament, 2010. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/divers/join/2010/433685/EXPO-AFET_DV\(2010\)433685_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/divers/join/2010/433685/EXPO-AFET_DV(2010)433685_EN.pdf) (access date: 17.03.2015).

³⁹⁹ European Parliament resolution of 17 January 2008 on a Black Sea Regional Policy Approach [Electronic resource] // European Parliament, 2008. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0017&language=EN> (access date: 17.03.2015).

миграцией в рамках Черноморской синергии. В целом, Черноморская синергия сейчас является временно замороженным Процессом, и его будущее пока не ясно⁴⁰⁰.

Реализация Черноморской синергии целиком зависит от желания и возможностей ее участников, которые значительно подрывает социально-экономическая и политическая ситуация в регионе. Участники Синергии зачастую преследуют противоположные цели, что сказывается на их восприятии друг друга и нежелании договариваться даже в нейтральных для партнеров вопросах⁴⁰¹. Отсутствие прогресса вызвано как тем, что Черноморский регион не имеет первостепенного значения для внешней политики Европейского Союза, так и периодически возникающими разногласиями между странами-участницами. В дополнение к этому, в настоящее время вопросы миграции не являются приоритетами повестки дня для стран Черноморского региона, поэтому данное направление сотрудничества сначала отошло на второй план, а затем и вовсе застопорилось. К сожалению, следует признать, что, несмотря на первоначальный потенциал Черноморской синергии в сфере управления миграцией, обстоятельства пока не позволили развиваться миграционной составляющей данного Процесса.

Вместе с началом обсуждения в ЕС необходимости запуска Черноморской синергии в 2007 г., комплексный подход к управлению миграцией был распространен на восточных и юго-восточных соседей ЕС. Еврокомиссия выпустила Сообщение о циркулярной миграции и Партнерствам по мобильности между ЕС и третьими странами, предполагавшее их совместную борьбу с нелегальной миграцией в обмен на расширение возможностей для легальной миграции и обеспечение положительного взаимовлияния миграции и развития. Указанные нововведения составили основу сотрудничества ЕС с его южными и восточными соседями в сфере управления миграцией, которое получило воплощение в Пражском процессе⁴⁰².

Это механизм бы учрежден на Министерской конференции под названием «Построение миграционных партнерств» 28 апреля 2009 г. в г. Прага (Чехия). Он стал политическим процессом, объединившим 49 государств, включая членов ЕС, участников Шенгенского соглашения, страны Юго-Восточной и Восточной Европы и Средней Азии, а также Турцию для сотрудничества в управлении миграцией. В 2010 г. к Пражскому процессу присоединилась

⁴⁰⁰ Black sea Synergy: review of a regional cooperation initiative. Joint Staff Working Document [Electronic resource] // European Commission, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, 2015. URL: http://eeas.europa.eu/blacksea/index_en.htm (access date: 16.03.2015).

⁴⁰¹ The EU's Black Sea Synergy: Results and Possible Ways Forward [Electronic resource] // European Parliament, 2010. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/divers/join/2010/433685/EXPO-AFET_DV\(2010\)433685_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/divers/join/2010/433685/EXPO-AFET_DV(2010)433685_EN.pdf) (access date: 17.03.2015).

⁴⁰² Harnes Ch. Regional Inter-State Consultation Mechanisms on Migration: Approaches, Recent Activities and Implications for Global Governance of Migration [Electronic resource] // International Organization for Migration, 2013. URL: http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/2013-Global-RCP-Background-Study_MRS45.pdf (access date: 17.12.2014).

Белоруссия. Процесс должен был содействовать созданию миграционных партнерств между участниками и реализации комплексного подхода к управлению миграцией⁴⁰³.

На той Первой министерской конференции была принята Совместная декларация, разработанная участниками совместно с рядом органов Евросоюза (Еврокомиссии, Фронтекс, Европола, Европейского фонда образования) и международных организаций (МЦРМП, МОМ, Региональной инициативы по миграции, убежищу и беженцам⁴⁰⁴ и Управления верховного комиссара ООН по делам беженцев). Основными принципами взаимодействия в рамках Процесса стали сотрудничество на добровольной основе; индивидуальный подход к миграционным проблемам каждого из участников; прагматичность и оперативность сотрудничества; учет элементов миграционных партнерств в политике каждого участника; а также соблюдение прав мигрантов и беженцев. Кроме того, в Декларации были очерчены пять областей сотрудничества, охватывающие: 1) предотвращение и борьбу с нелегальной миграцией; 2) содействие реадмиссии, добровольному возвращению и реинтеграции мигрантов; 3) содействие легальной трудовой миграции; 4) интеграцию легальных мигрантов; и 5) использование миграции и мобильности в качестве позитивных сил развития⁴⁰⁵. В рамках каждого направления были установлены конкретные задачи и перечислены рекомендации для стран-участниц. Во всех направлениях работы намечалось расширить информационный обмен и оперативное сотрудничество между соответствующими ведомствами. Кроме того, предполагалось проводить совершенствование пограничного контроля, информирование потенциальных мигрантов, стимулирование академической мобильности и квотирование трудовой иммиграции в ЕС, а также бороться с дискриминацией мигрантов, развивать системы денежных переводов мигрантов на родину и связи с диаспорами⁴⁰⁶.

Первоначально по своему составу и задачам Пражский процесс очень напоминал Будапештский процесс, однако затем с модификацией Будапештского процесса в 2011 г. это дублирование было ликвидировано: Будапештский процесс был распространен на новые страны – регион Шелкового пути (Афганистан, Бангладеш, Китай, Иран, Ирак, Пакистан), а основным принципом его работы стала деятельность трех Рабочих групп, образованных по региональному принципу. Тогда как Пражский процесс стал включать взаимодействие со странами Восточной Европы, Кавказа, Средней Азии и Россией в рамках конкретных проектов.

⁴⁰³ Overview. Prague Process [Electronic resource] // ICMPD, 2014. URL: <http://www.icmpd.org/Prague-Process.1557.0.html> (access date: 18.03.2015).

⁴⁰⁴ MARRI General Information [Electronic resource] // MARRI, 2012. URL: <http://marri-c.org/Default.aspx?mId=1&Lan=EN> (access date: 18.03.2015).

⁴⁰⁵ История. Пражский Процесс [Электронный ресурс] // Пражский Процесс, 2014. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/prague-process/history> (дата обращения: 18.03.2015).

⁴⁰⁶ Построение миграционных партнерств. Пражская министерская конференция. Совместная декларация [Электронный ресурс] // Пражский Процесс, 2014. URL: https://www.pragueprocess.eu/fileadmin/PPP/BMP_Joint_Declaration_RU.pdf (дата обращения: 18.03.2015).

Лидерство в Пражском процессе, первоначально принадлежавшее Чехии, позже перешло к Польше. Стратегические решения и оценка этапов развития Процесса являются прерогативой министерских конференций, которые организуются по мере необходимости. Встречи высших должностных встреч проводятся минимум раз в год для подготовки министерских конференций и мониторинга развития Процесса. Эти встречи поддерживаются Основной группой, состоящей из представителей 15 государств, Европейской Комиссии и Международного центра развития миграционной политики. Поскольку участники Пражского процесса заявили о необходимости опоры на знания, экспертные встречи и проведение исследований стали неотъемлемой частью Процесса⁴⁰⁷. Реализация большинства проектов в рамках Пражского процесса возложена на Международный центр развития миграционной политики, выполняющий функции Секретариата. Ряд международных организаций (МОМ, Управление верховного комиссара ООН по делам беженцев, Региональная инициатива по миграции, убежищу и беженцам) также активно участвуют в работе Процесса⁴⁰⁸.

В мае 2009 г. стартовал первый проект в рамках Пражского процесса, финансируемый Еврокомиссией – Инициатива по построению миграционных партнерств. Он должен был стать основой для внедрения комплексного подхода к управлению миграцией в регионах, граничащих с ЕС на востоке и юго-востоке. Целью проекта стал сбор информации, необходимой для имплементации положений Совместной декларации, принятой на Пражской конференции. В период реализации проекта с мая 2009 г. по июнь 2011 г. Международный центр развития миграционной политики при поддержке министерств внутренних дел пяти государств (Чехии, Венгрии, Польши, Румынии и Словакии) занимался созданием расширенных миграционных профилей стран-участниц, которые затем были использованы для составления интерактивной карты миграционных маршрутов⁴⁰⁹.

В 2009 г. были организованы три подготовительных семинара по реализации проекта – в г. Прага (Чехия) в июле, в г. Братислава (Словакия) в сентябре и в г. Бухарест (Румыния) в октябре. В дополнение к этим встречам был организован ряд миссий высокого уровня при участии ведущих экспертов из европейских государств, которые посетили Узбекистан, Туркменистан, Таджикистан, Казахстан, Кыргызстан, Армению, Грузию, Молдову и Азербайджан и встретились там с высокопоставленными лицами, главами миграционных ведомств и делегациями международных организаций (МОМ, Международной организации

⁴⁰⁷ Структура. Пражский Процесс [Электронный ресурс] // Пражский Процесс, 2014. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/prague-process/structure> (дата обращения: 18.03.2015).

⁴⁰⁸ Обзор Пражского процесса [Электронный ресурс] // Пражский Процесс, 2014. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Prague_Process/Prague_Process_Factsheet_ru_01_01_2014.pdf (дата обращения: 18.03.2015).

⁴⁰⁹ BMP Initiative. Projects. Prague Process [Electronic resource] // ICMPD, 2014. URL: <http://www.icmpd.org/Projects.1619.0.html> (access date: 18.03.2015).

труда, Управления верховного комиссара ООН по делам беженцев). Их итоги обсуждались на встрече старших должностных лиц в г. Будапешт (Венгрия) в ноябре 2009 г., где было предложено продолжить миссии в страны для составления их миграционных профилей⁴¹⁰.

В 2010 г. состоялись экспертные миссии в Армению, Азербайджан, Грузию, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Украину, Узбекистан и Белоруссию, получившую статус наблюдателя. Эксперты встречались с рядом должностных лиц, занимались сбором информации и подготовкой докладов о миграционной ситуации, приоритетах и интересах стран-участниц в миграционной политике. Результаты их работы были представлены на семинаре в г. Варшава (Польша) 21-22 июня 2010 г., где официально была показана интерактивная карта маршрутов нелегальной миграции в странах-участницах Пражского процесса, позволившая визуализировать основные пути миграции, а также определить уязвимые для нелегального проникновения участки границ⁴¹¹. Карта должна была быть представлена в ограниченном доступе с сентября 2010 г.⁴¹² За полтора года работы в рамках проекта по Построению миграционных партнерств были разработаны 16 расширенных миграционных профилей, содержащих статистическую и аналитическую информацию по миграции в отдельных странах. В октябре 2010 г. была организована экспертная миссия в Россию для обсуждения планов сотрудничества и создания ее миграционного профиля⁴¹³.

В ходе встречи старших должностных лиц в г. Брюссель (Бельгия) 15 декабря 2010 г. руководство Процессом было передано от Чехии к Польше, которая получила ведущую роль в разработке Плана действий на 2012 – 2016 гг. Этот План затем обсуждался на семинаре в г. Киев (Украина) в марте 2011 г. Было решено, что контроль за выполнением Плана будет осуществляться раз в три года, структура будет соответствовать указанным в Совместной декларации 2009 г. сферам деятельности с добавлением сферы предоставления убежища, для облегчения мониторинга развития Процесса в план будут включены конкретные проекты⁴¹⁴.

Хотя внимание участников в течение 2011 г. было приковано к подготовке Второй министерской конференции, Процесс продолжал функционировать в штатном режиме:

⁴¹⁰ Вестник ПМП. Ежеквартальный информационный бюллетень процесса Построения миграционных партнерств, № 1 [Электронный ресурс] // Пражский процесс, 2009. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/news/newsletter-archive> (дата обращения: 18.03.2015).

⁴¹¹ Вестник ПМП. Ежеквартальный информационный бюллетень Пражского процесса, № 2 [Электронный ресурс] // Пражский процесс, 2010. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/news/newsletter-archive> (дата обращения: 18.03.2015).

⁴¹² Вестник ПМП. Ежеквартальный информационный бюллетень Пражского процесса, № 3 [Электронный ресурс] // Пражский процесс, 2010. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/news/newsletter-archive> (дата обращения: 18.03.2015).

⁴¹³ Вестник ПМП. Ежеквартальный информационный бюллетень Пражского процесса, № 4 [Электронный ресурс] // Пражский процесс, 2010. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/news/newsletter-archive> (дата обращения: 18.03.2015).

⁴¹⁴ Вестник ПМП. Ежеквартальный информационный бюллетень Пражского процесса, № 5 [Электронный ресурс] // Пражский процесс, 2011. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/news/newsletter-archive> (дата обращения: 18.03.2015).

15-17 июня был организован учебный визит делегации Узбекистана в Испанию; 21 и 28 июня Международный центр развития миграционной политики провел встречи для участников Пражского процесса, не являющихся членами ЕС, для ознакомления с результатами деятельности Процесса; 12-13 июля в г. Батуми (Грузия) в рамках Глобального форума по миграции и развитию был организован семинар по оценке роли миграционных профилей⁴¹⁵.

На встрече старших должностных лиц в г. Будапешт (Венгрия) 30-31 мая 2011 г. обсуждались итоги реализации первого проекта «Построение миграционных партнерств», осуществлявшегося с мая 2009 г. по июнь 2011 г. Проект был признан успешным, поскольку в ходе организованных встреч, семинаров и миссий были налажены контакты между соответствующими ведомствами, а также была сформирована база знаний из расширенных миграционных профилей стран-участниц и интерактивной карты миграционных маршрутов⁴¹⁶. Учитывая важность этого инструмента для обмена информацией и знаниями, Министерство внутренних дел Польши в период с декабря 2008 г. по июнь 2011 г. выделило 90 тыс. евро на поддержку развития интерактивной карты. В дальнейшем пять ведущих государств Процесса (Чехия, Венгрия, Польша, Румыния, Словакия) финансово поддерживали это направление работы с июня 2011 г. по июль 2012 г., в ходе чего была обновлена интерактивная карта⁴¹⁷. После майской встречи старших должностных лиц состоялись еще две подготовительные встречи к Министерской конференции: одна прошла в г. Москва (Россия) 5-6 октября, где был согласован предварительный проект Плана действий на 2012 – 2016 гг.; другая – в г. Познань (Польша) 3 ноября, где были определены пилотные проекты, к реализации которых предполагалось приступить сразу же после Конференции⁴¹⁸.

Наконец, 4 ноября 2011 г. в г. Познань (Польша) состоялась Вторая министерская конференция Пражского процесса под названием «Построение миграционных партнерств в действии», где были отмечены успехи, достигнутые в рамках Процесса, в частности, создание базы знаний, и установление тесных контактов между миграционным и пограничными ведомствами государств-участников и рядом международных организаций.

Итогом Министерской конференции стало принятие Плана действий на 2012 – 2016 гг., охватывающего 6 тематических областей и 22 мероприятия. Его нововведением стало добавление такого направления сотрудничества как расширение потенциала по предоставлению

⁴¹⁵ Вестник ПМП. Ежеквартальный информационный бюллетень Пражского процесса, № 6 [Электронный ресурс] // Пражский процесс, 2011. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/news/newsletter-archive> (дата обращения: 18.03.2015).

⁴¹⁶ Там же.

⁴¹⁷ Пятилетие Пражского процесса: подводим итоги и движемся вперед. Дискуссионный документ. Встреча старших должностных лиц Пражского процесса 28-29 октября 2014, Берлин [Электронный ресурс] // Пражский процесс, 2014. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/prague-process/history> (дата обращения: 18.03.2015).

⁴¹⁸ Вестник ПМП. Ежеквартальный информационный бюллетень Пражского процесса, № 7 [Электронный ресурс] // Пражский процесс, 2011. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/news/newsletter-archive> (дата обращения: 18.03.2015).

убежища к пяти уже очерченным в Совместной декларации 2009 г.: борьбе с нелегальной миграцией; обеспечению реадмиссии, добровольного возвращения и реинтеграции мигрантов; содействию легальной трудовой миграции и мобильности; поощрению интеграции мигрантов; стимулированию положительного влияния миграции на развитие. Среди предусмотренных действий по всем направлениям деятельности были укрепление потенциала соответствующих ведомств; развитие практического сотрудничества между ними и обмена информацией и опытом; проведение информационных кампаний для потенциальных мигрантов⁴¹⁹.

План акцентирует внимание на заключении соглашений о реадмиссии, что стало приоритетом «внешнего измерения» иммиграционной политики ЕС еще в 2002 г. Из стран Пражского процесса соглашения о реадмиссии с ЕС имеют 10 государств: Албания (2005 г.), Россия (2006 г.), Украина, Македония, Босния и Герцеговина, Черногория, Молдова (все 2007 г.), Грузия (2010 г.), Турция (2013 г.) и Азербайджан (2014 г.)⁴²⁰. В феврале 2014 г. начались переговоры о таком соглашении с Белоруссией⁴²¹. Заключение соглашений о реадмиссии проблематично для Евросоюза, так как их выполнение связано с большими издержками для страны, подписавшей такое соглашение с ЕС. Евросоюз старается компенсировать их подписанием соглашений об упрощении визового режима и Партнерств по мобильности, как было в случае с партнерами по Пражскому процессу: Молдовой (2008 г.), Грузией (2009 г.), Арменией (2011 г.) и Азербайджаном (2013 г.)⁴²². Можно предположить, что наличие дополнительной площадки для переговоров по вопросам реадмиссии в виде Пражского процесса выгодно ЕС и демонстрирует важность региональных консультативных процессов для содействия двусторонним и многосторонним соглашениям.

Для реализации нового Плана действий Пражского процесса был учрежден проект по сотрудничеству Процесса с Восточным партнерством в борьбе с незаконной миграцией. Его целью было совершенствование межведомственного сотрудничества путем обмена опытом, обучения персонала и организации ознакомительных визитов⁴²³. Другой проект, реализованный под эгидой Пражского процесса, - «Российско-Европейские интеграционные стандарты»,

⁴¹⁹ План действий на 2012-2016 гг. Вторая министерская конференция Пражского процесса [Электронный ресурс] // Пражский Процесс, 2011. URL: https://www.pragueprocess.eu/fileadmin/PPP/PP_AP_POZNAN_RU.pdf (дата обращения: 18.03.2015).

⁴²⁰ The EU-Azerbaijan Visa Facilitation and the Readmission agreements enter into force today [Electronic resource] // European External Action Service, 2014. URL: http://eeas.europa.eu/delegations/azerbaijan/press_corner/all_news/news/2014/20140901_visafacilitation_enters_into_force_en.htm (access date: 20.03.2015).

⁴²¹ Commission Starts Negotiations of Visa Facilitation and Readmission Agreements with Belarus [Electronic resource] // European External Action Service, 2014. URL: http://eeas.europa.eu/delegations/belarus/press_corner/all_news/news/2014/04022014_01_en.htm (access date: 20.03.2015).

⁴²² Пражский Процесс. Квартальный обзор, № 2 [Электронный ресурс] // Пражский Процесс, 2014. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/news/newsletter-archive> (дата обращения: 18.03.2015).

⁴²³ Проект ВП – SIPPAP [Электронный ресурс] // Пражский Процесс, 2014. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/prague-process/pp-umbrella> (дата обращения: 18.03.2015).

возглавлялся Австрией, Россией и Чехией и был направлен на содействие интеграции легальных мигрантов⁴²⁴.

В августе 2012 г. между Европейской Комиссией и министерством внутренних дел Польши был подписан контракт на реализацию Целевой инициативы Пражского процесса, состоящей из 4 пилотных проектов: по борьбе с нелегальной миграцией (1); по миграции и развитию (2); по легальной миграции (3); и по предоставлению убежища и международной защиты (4). Осуществление Инициативы было предусмотрено в течение 3 лет, затем сроки были продлены до января 2016 г., что позволило запустить еще три пилотных проекта: по легальной миграции (5), по трудовой миграции (6) и по предоставлению убежища и международной защиты (7). В рамках проектов предполагалось расширить обмен информацией и знаниями между странами-участницами путем сотрудничества между национальными контактными центрами и проведения экспертных встреч. На реализацию первых 4-х пилотных проектов Еврокомиссия выделила 3 млн. евро, затем сумма увеличилась до 3,6 млн. евро⁴²⁵.

В ходе реализации Первого пилотного проекта с августа 2012 г. по июль 2014 г. были организованы пять семинаров, экспертный визит в г. Варшава (Польша) и экспертная миссия в Грузию. По их итогам были составлены пособие и сборник рекомендаций по заключению соглашений о реадмиссии и организации возвращения мигрантов, где были представлены передовые практики и даны рекомендации, основанные на опыте двадцати стран-участниц проекта⁴²⁶. В рамках Второго пилотного проекта были организованы экспертные миссии в Белоруссию и Кыргызстан и учебный визит в Финляндию. Три семинара в рамках Второго и Третьего пилотных проектов прошли совместно. Третий Пилотный проект помимо этого, включал один технический семинар. Их итогом стал выпуск Руководства по управлению трудовой и циркулярной миграцией⁴²⁷. Наиболее активная работа была отмечена при осуществлении Четвертого пилотного проекта, в ходе которого были оценены потребности стран-участниц в подготовке квалифицированных кадров для миграционных служб и были организованы 11 тренингов и 7 учебных визитов в государства ЕС. Итогом осуществления проекта стало составление Руководства Пражского процесса по предоставлению убежища⁴²⁸.

⁴²⁴ Пятилетие Пражского процесса: подводим итоги и движемся вперед. Дискуссионный документ. Встреча старших должностных лиц Пражского процесса 28-29 октября 2014, Берлин [Электронный ресурс] // Пражский Процесс, 2014. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/prague-process/history> (дата обращения: 18.03.2015).

⁴²⁵ Целевая Инициатива [Электронный ресурс] // Пражский Процесс, 2013. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/targeted-initiative> (дата обращения: 18.03.2015).

⁴²⁶ Обзор Пилотного Проекта 1. Незаконная миграция [Электронный ресурс] // Пражский Процесс, 2014. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/targeted-initiative/pilot-project-1> (Дата обращения: 18.03.2015).

⁴²⁷ Обзор Пилотного Проекта 3. Миграция и Развитие [Электронный ресурс] // Пражский Процесс, 2014. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/targeted-initiative/pilot-project-3> (дата обращения: 18.03.2015).

⁴²⁸ Обзор Пилотного Проекта 4. Убежище и Международная защита [Электронный ресурс] // Пражский Процесс, 2014. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/targeted-initiative/pilot-project-4> (дата обращения: 18.03.2015).

Пятый, Шестой и Седьмой пилотные проекты реализуются в период 2014 – 2015 гг. Пятый проект сосредоточен на укреплении потенциала стран-участниц в сфере установления личности и гражданства нелегальных мигрантов путем обмена информацией и передовым опытом между государствами Пражского процесса⁴²⁹. Целью Шестого пилотного проекта стало изучение и обсуждение студенческой мобильности между государствами Пражского процесса⁴³⁰. Наконец, Седьмой проект был посвящен качественному принятию решений в процессе предоставления убежища. В результате работы должно быть составлено Руководство по вопросам предоставления убежища и международной защиты⁴³¹. Учитывая успешный запуск такого количества проектов в рамках Пражского процесса, можно отметить, что участники вполне смогли ориентировать Процесс на конкретные действия.

В 2013 – 2014 гг. среди участников Пражского процесса был проведен опрос об их приоритетах в управлении миграцией. Результаты опроса показали, что Пражский процесс движется в правильном направлении, отражая интересы участников, которыми стали: борьба с нелегальной миграцией; обеспечение реадмиссии, добровольного возвращения и реинтеграции мигрантов; и предоставление убежища и международной защиты⁴³².

Следующим этапом на пути развития Пражского процесса стала встреча старших должностных лиц в г. Берлин (Германия) 28-29 октября 2014 г., где было принято решение о том, что Третья министерская конференция будет организована 3-4 октября 2016 г. в г. Братислава (Словакия)⁴³³. На ней предполагается принять важное решение о направлениях дальнейшего развития Пражского процесса. Встреча в Берлине также ознаменовалась подведением итогов пятилетней работы Пражского процесса, в ходе которой он стал стабильным региональным консультативным процессом в сфере управления миграцией. В частности, в Сообщении Еврокомиссии 2011 г. он был назван одним из приоритетных инструментов комплексного подхода к миграции. Он также был представлен на Четвертой Глобальной встрече председателей и секретариатов региональных консультативных процессов

⁴²⁹ Обзор Пилотного Проекта 5. Нелегальная миграция [Электронный ресурс] // Пражский Процесс, 2014. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/targeted-initiative/pilot-project-5> (дата обращения: 18.03.2015).

⁴³⁰ Обзор Пилотного Проекта 6. Законная миграция [Электронный ресурс] // Пражский Процесс, 2014. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/targeted-initiative/pilot-project-6> (дата обращения: 18.03.2015).

⁴³¹ Обзор Пилотного Проекта 7. Убежище и Международная защита [Электронный ресурс] // Пражский Процесс, 2014. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/targeted-initiative/pilot-project-7> (дата обращения: 18.03.2015).

⁴³² Пятилетие Пражского процесса: подводим итоги и движемся вперед. Дискуссионный документ. Встреча старших должностных лиц Пражского процесса 28-29 октября 2014, Берлин [Электронный ресурс] // Пражский Процесс, 2014. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/prague-process/history> (дата обращения: 18.03.2015).

⁴³³ История. Пражский процесс [Электронный ресурс] // Пражский Процесс, 2014. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/prague-process/history> (дата обращения: 18.03.2015).

по миграции в г. Лима (Перу) в мае 2013 г. Участники Процесса отметили, что он успешно соединяет политический диалог и практическую деятельность по управлению миграцией⁴³⁴.

В целом за время своего существования Пражский процесс стал надежным региональным консультативным процессом, продвигающим сбалансированный подход к управлению миграцией и позволившим создать обширную базу знаний по вопросам миграции, мобильности и предоставления убежища. Европейскому Союзу Процесс позволяет усилить восточное направление реализации комплексного подхода к управлению миграцией, а также играть нормотворческую роль в управлении миграцией в регионе, координируя миграционную политику 50 государств⁴³⁵. В том, что касается реального влияния на миграционные маршруты, то отчасти благодаря Пражскому процессу ЕС удалось за период 2012 – 2013 гг. снизить нелегальную иммиграцию из Восточной Европы на 18%, нелегальную миграцию, проходящую через Восточное Средиземноморье – на 33%⁴³⁶. К сожалению, в связи с ухудшением ситуации в Сирии, уровень нелегальной миграции в Восточном Средиземноморье (через территорию Турции) в 2014 г. вновь вырос в 2 раза⁴³⁷.

В скором времени на Министерской конференции 2016 г. Пражский процесс будет подвергнут тщательной оценке и должен будет определить свои приоритеты на будущее. От них зависит, удастся ли участникам сохранить практическую направленность Процесса. Значение имеет и то, сможет ли Пражский процесс избежать дублирования Будапештского процесса и Панели по миграции и убежищу в рамках Восточного партнерства (бывшего Седеркопингского процесса), которые имеют более продолжительную историю⁴³⁸. Тем не менее, на сегодняшний день Пражский процесс выглядит довольно перспективным региональным консультативным процессом, который, учитывая итоги реализованных проектов, взял удачный старт.

⁴³⁴ Пятилетие Пражского процесса: подводим итоги и движемся вперед. Дискуссионный документ. Встреча старших должностных лиц Пражского процесса 28-29 октября 2014, Берлин [Электронный ресурс] // Пражский Процесс, 2014. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/prague-process/history> (дата обращения: 18.03.2015).

⁴³⁵ Пражский Процесс. Квартальный обзор, № 3 [Электронный ресурс] // Пражский Процесс, 2014. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/news/newsletter-archive> (дата обращения: 18.03.2015).

⁴³⁶ Stevis M. Surge in Migrants Trying to Reach EU, Border Agency Warns [Electronic resource] // The Wall Street Journal, 2014. URL: <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052702304547704579561402484152042> (access date: 23.06.2015).

⁴³⁷ Questions and Answers: Smuggling of Migrants in Europe and the EU response/ European Commission - Fact Sheet [Electronic resource] // European Commission, 13.01.2015. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-3261_en.htm (access date: 23.06.2015).

⁴³⁸ Harnes Ch. Regional Inter-State Consultation Mechanisms on Migration: Approaches, Recent Activities and Implications for Global Governance of Migration [Electronic resource] // International Organization for Migration, 2013. URL: http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/2013-Global-RCP-Background-Study_MRS45.pdf (access date: 17.12.2014).

2.3 Сотрудничество Европейского Союза со странами Средиземноморья

В 1990 г. странами Европейского Экономического Сообщества была разработана Новая средиземноморская политика, предполагавшая переход от фрагментарного сотрудничества с отдельными странами Средиземноморья к целостной стратегии в отношении этого региона. Акцент в Новой стратегии был сделан на содействие социально-экономическому развитию стран Южного Средиземноморья в целях установления в этом регионе зоны стабильности и безопасности⁴³⁹.

Результатом перехода к Новой средиземноморской политике стал запуск Евросоюзом такого регионального консультативного процесса как Евро-Средиземноморское Партнерство, иногда называемое Барселонским процессом. Оно было инициировано принятием Барселонской декларации на Евро-Средиземноморской конференции 27-28 ноября 1995 г. Три аспекта деятельности Партнерства, принятых на конференции, включали: 1) сотрудничество в сфере политики и безопасности; 2) финансовое и экономическое сотрудничество; 3) сотрудничество в социальной, культурной сфере и в области защиты прав человека⁴⁴⁰. Только в 2005 г. сотрудничество в сфере миграции было добавлено в этот список приоритетов работы Процесса,⁴⁴¹ но, учитывая другие направления работы можно сказать, что с самого начала Барселонский процесс стал механизмом косвенного регулирования миграции из Средиземноморского региона в ЕС, поскольку был направлен на стабилизацию политической ситуации и экономическое развитие стран исхода мигрантов.

В 1995 г. с подписанием Барселонской декларации в Партнерство вступили 15 стран-членов ЕС и 12 стран Средиземноморья: Алжир, Кипр, Египет, Израиль, Иордания, Ливан, Мальта, Марокко, Палестинская Автономия, Сирия, Тунис и Турция. В каждой из трех сфер взаимодействия были поставлены цели и рекомендованы определенные меры. В сфере политики и безопасности предполагалось создание в регионе зоны мира и стабильности на основе многостороннего диалога между участниками⁴⁴². В сфере финансово-экономического сотрудничества целью стало обеспечение устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития региона путем помощи в проведении реформ в ключевых секторах экономики стран Южного Средиземноморья и установления зоны свободной торговли к 2010 г. Для этих целей в 2002 г. было создано специальное учреждение Европейско-

⁴³⁹ Трофимова О.Е. Эволюция средиземноморской политики Евросоюза: путь от сотрудничества к интеграции. ИМЭМО РАН, 2011. С.14.

⁴⁴⁰ Barcelona declaration adopted at the Euro-Mediterranean Conference [Electronic resource]//EU, 1995. URL: http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd_en.pdf (access date: 08.06.2014).

⁴⁴¹ The Barcelona process [Electronic resource] // EEAS, 2014. URL: http://www.eeas.europa.eu/euromed/barcelona_en.htm (access date: 01.06.2014).

⁴⁴² Summary [Electronic resource]//European Union, 2011. URL:http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relation_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r15001_en.htm (access date: 02.06.2014)

Средиземноморских инвестиций и сотрудничества (ФЕМИП) для выдачи ссуд партнерам⁴⁴³. В социальной, культурной сфере и в области защиты прав человека предполагалось обеспечение межкультурного и межконфессионального диалога в регионе путем привлечения СМИ и внедрения специальных образовательных программ; содействие соблюдению прав человека; привлечение гражданского общества к диалогу; налаживание сотрудничества с региональными и местными властями; борьба с коррупцией, транснациональной преступностью, терроризмом и нелегальной миграцией⁴⁴⁴.

Декларация также содержала несколько утверждений относительно миграции: страны обязались укреплять свое сотрудничество с целью уменьшения миграционного давления путем содействия профессиональному обучению и созданию рабочих мест в странах происхождения мигрантов. Прозвучал призыв заключать двусторонние соглашения о реадмиссии. Было решено наладить сотрудничество и обмен информацией между органами безопасности, судебными органами, таможенными службами и другими ведомствами для борьбы с нелегальной иммиграцией⁴⁴⁵. Можно заметить, что в Декларации не так много внимания уделено вопросу регулирования миграции, однако другие направления взаимодействия призваны были способствовать развитию стран Средиземноморского региона, а значит, косвенно уменьшать эмиграцию населения из них. Важно отметить: на тот момент миграция еще не была включена в приоритеты сотрудничества ЕС со странами Средиземноморья, поскольку в 1990-х гг. ЕС испытывал резкий наплыв мигрантов с востока, вызванный распадом социалистического блока, тогда как миграция в ЕС с Африканского континента была относительно небольшой⁴⁴⁶. Тем не менее, не упоминая в Декларации регулирование миграции как цель сотрудничества со странами Средиземноморья, ЕС явно имел такое намерение, что доказывает Сообщение Еврокомиссии 1994 г., сопровождавшее запуск Барселонского процесса и утверждавшее: «если миграционное давление не будет адекватно урегулировано посредством сотрудничества со странами-участницами (Барселонского процесса), то велик риск возникновения разногласий, которые нанесут вред международным отношениям и самим мигрантам»⁴⁴⁷. Новизна Барселонского процесса заключалась в его попытке охватить несколько направлений

⁴⁴³ Euro-Mediterranean Partnership Economic & Financial Cooperation [Electronic resource] // EEAS, 2014. URL: http://www.eeas.europa.eu/euromed/etn/finance_en.htm (access date: 02.06.2014).

⁴⁴⁴ Summary [Electronic resource] // European Union, 2011. URL: http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r15001_en.htm (access date: 02.06.2014)

⁴⁴⁵ Barcelona declaration adopted at the Euro-Mediterranean Conference [Electronic resource] // EU, 1995. URL: http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd_en.pdf (access date: 08.06.2014).

⁴⁴⁶ Turner S. et al. European Attitudes and Policies towards the Migration/Development Issue [Electronic resource]/DIIS//Mediterranean Transit Migration. Copenhagen, 2006. P. 68-69, 92-96. URL: <http://subweb.diis.dk/sw24384.asp> (access date: 01.06.2014).

⁴⁴⁷ Profant T. Barcelona Process: Political Background and Goals [Electronic resource] // Global politics: Politics and International affairs magazine. URL: <http://www.globalpolitics.cz/clanky/barcelona-process> (access date: 04.06.2014)

сотрудничества (сферы политики, экономики, культуры) для их совместного развития, тогда как ранее акцент делался на традиционные двусторонние торгово-экономические связи⁴⁴⁸.

Для достижения целей, поставленных в Барселонской декларации, было решено проводить регулярные конференции министров иностранных дел стран ЕС и их средиземноморских партнеров. Подготовка конференций была возложена на Евро-Средиземноморский комитет, состоящий из старших должностных лиц стран-партнеров, который кроме того контролировал все аспекты Барселонского процесса и обновлял Рабочую программу, утвержденную вместе с Барселонской декларацией⁴⁴⁹. Постановлением Совета от 23 июля 1996 г. был учрежден специальный механизм (МЕДА) для оказания финансовой и технической помощи реформированию экономической и социальной структуры стран-партнеров в рамках Евро-Средиземноморского Партнерства. Получить средства на конкурсной основе могли и местные власти, региональные организации, местные общины, ассоциации, фонды и неправительственные организации. Координация помощи была возложена на Европейский инвестиционный банк и Еврокомиссию. На период 1995 – 1999 гг. была выделена сумма в 3 424, 5 млн. экю (европейская валютная единица, замененная в 1999 г. на евро)⁴⁵⁰.

После 15 месяцев деятельности Барселонского процесса, 19 февраля 1997 г. Европейская Комиссия представила свой доклад о развитии Процесса, достигнутых результатах и своих предложениях для грядущей конференции министров иностранных дел. Результаты сотрудничества в трех сферах были достаточно ограничены, поэтому основным условием продолжения оказания помощи Евросоюзом был назван прогресс стран-партнеров в деле модернизации их экономики⁴⁵¹.

Вторая Евро-Средиземноморская конференция состоялась 15-16 апреля 1997 г. на Мальте. Участники конференции согласились, что был достигнут определенный прогресс в развитии Партнерства, в частности, произошло налаживание диалога между партнерами. В рамках финансово-экономического сотрудничества были высказаны рекомендации о необходимости более активного сотрудничества и координации политики. Было заявлено о продолжении переговоров о списании внешнего долга стран-участниц Партнерства, не принадлежащих к ЕС.

⁴⁴⁸ Трофимова О.Е. Эволюция Средиземноморской политики Евросоюза: путь от сотрудничества к интеграции. ИМЭМО РАН, 2011. С. 17.

⁴⁴⁹ Barcelona process [Electronic resource] // EuroMesCo, 2014. URL: http://www.euromesco.net/index.php?option=com_content&task=view&id=20&Itemid=36&lang=en (access date: 04.06.2014)

⁴⁵⁰ Council Regulation (EC) № 1488/96 on financial and technical measures to accompany (MEDA) the reform of economic and social structures in the framework of the Euro-Mediterranean partnership [Electronic resource] // The Council of the EU, 23.07.1996. URL: http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r15006_en.htm (access date: 08.06.2014).

⁴⁵¹ Progress report on the Euro-Mediterranean Partnership and Preparations for the Second conference of Foreign affairs ministers. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament [Electronic resource] // Commission of the European Communities, 19.02.1997. URL: <http://aei.pitt.edu/4291/1/4291.pdf> (access date: 08.06.2014).

В сфере сотрудничества по социальным, культурным вопросам и правам человека за прошедшие месяцы существования Евро-Средиземноморского Партнерства был проведен ряд конференций, семинаров и встреч по отдельным вопросам. Участники сообщили о запуске в будущем кампании по борьбе с дискриминацией, ксенофобией и нетерпимостью под эгидой Партнерства. Было подтверждено продолжение содействия развитию образования, включая высшее и профессиональное, в странах Южного Средиземноморья. Важным моментом стало то, что представители государств-партнеров впервые уверенно высказались за углубление сотрудничества в вопросах миграции, борьбы с нелегальной миграцией, терроризмом, организованной преступностью и наркоторговлей⁴⁵².

Затем для оценки эффективности Барселонского процесса 3-4 июня 1998 г. в г. Палермо (Италия) было проведено специальное Министерское совещание, где основное внимание уделялось проблемам внешнего долга стран Южного Средиземноморья и подписанию соглашений об экономическом сотрудничестве. Важно, что на совещании было впервые решено организовать экспертную встречу по вопросам миграции⁴⁵³.

Запланированная Первая Евро-Средиземноморская встреча экспертов по вопросам миграции и мобильности была проведена 1-2 марта 1999 г. в г. Гаага (Нидерланды). Понимая сложность регулирования миграции в регионе, эксперты высказались за необходимость следования комплексному подходу к миграции. Однако было признано, что, несмотря на все рестриктивные меры, вряд ли стоит ожидать в кратко- и среднесрочной перспективе снижения стимула для миграции населения из Южного Средиземноморья в Европу. Более того, страны Южного Средиземноморья скорее всего сами будут сталкиваться с увеличением миграционного давления из стран Африки и Азии⁴⁵⁴.

Третья Конференция министров иностранных дел стран Евро-Средиземноморского Партнерства прошла 15-16 апреля 1999 г. в г. Штутгарт (Германия). Отдельно здесь обсуждались Ближневосточный мирный процесс и составление Европейско-Средиземноморской хартии мира и стабильности. Учитывая медленный прогресс в выполнении задач политического сотрудничества и взаимодействия в сфере безопасности, участники обязались искать новые возможности для налаживания политического диалога. В отношении финансово-экономического сотрудничества участники с удовлетворением подчеркнули, что помощь Евросоюза странам Южного Средиземноморья к 1999 г. соответствовала плану,

⁴⁵² Conclusions. Second Euro-Mediterranean Ministerial Conference [Electronic resource] // EU, 15-16.04.1997. URL: http://www.eeas.europa.eu/euromed/conf/malta_conc_en.pdf (access date: 08.06.2014).

⁴⁵³ Euromed ad hoc ministerial meeting [Electronic resource] // EU, 3-4.06.1998. URL: http://www.eeas.europa.eu/euromed/conf/palermo_conc_en.pdf (access date: 08.06.2014).

⁴⁵⁴ Khader B. Chapter 6. Immigration and the Euro-Mediterranean Partnership [Electronic resource]/Amirah Fernandez H. and Youngs R. (eds.) The Euro-Mediterranean Partnership: assessing the first decade. Madrid, 2005. URL: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=32567> (access date: 14.09.2014).

поставленному в Декларации 1995 г., тем не менее, не был достигнут необходимый прогресс в создании зоны свободной торговли, запланированном на 2010 г. В рамках сотрудничества в социальной, культурной области и сфере защиты прав человека участники указали на необходимость более активно привлекать к участию гражданское общество. Была подчеркнута важность экспертных и министерских встреч, проведенных по отдельным вопросам в рамках данного направления работы, например, встречи экспертов по вопросам миграции, первая из которых прошла 1-2 марта 1999 г. в г. Гаага (Нидерланды)⁴⁵⁵.

Итак, по итогам трех конференций министров иностранных дел в рамках Евро-Средиземноморского Партнерства наиболее заметным результатом стало установление стабильной базы для диалога и сотрудничества. Однако во многом эти конференции сводились к подтверждению принципов и целей Барселонской декларации, указанию на важность Барселонского процесса и составлению рекомендаций на будущее.

В то же время важно подчеркнуть, что Средиземноморский регион всегда имел стратегическое значение для ЕС: 51% экспорта и 53% импорта (2000 г.) стран региона приходилось на ЕС⁴⁵⁶. Государства Южного Средиземноморья сейчас являются странами исхода и транзита огромного количества иммигрантов в Евросоюз. Так, например, по данным Международного центра развития миграционной политики, в начале 2000-х гг. ежегодно 100 – 120 тыс. мигрантов пересекали нелегально морские границы ЕС через Средиземное море⁴⁵⁷. Нестабильность в этом регионе угрожает, в том числе и безопасности ЕС. Соответственно, сотрудничество по многим вопросам выгодно как для ЕС, так и его средиземноморских соседей. Для того, чтобы разработать планы сотрудничества в долгосрочной перспективе, Европейский Совет 19 июня 2000 г. принял в рамках Общей внешней политики и политики безопасности Общую стратегию по отношению к странам Средиземноморского региона, рассчитанную на 4 года, а затем продленную до января 2006 г.

В документе подчеркивался стратегический характер сотрудничества в рамках Евро-Средиземноморского Партнерства с целью обеспечения мира, стабильности и процветания в регионе. Для достижения этой цели ЕС поставил перед собой такие задачи, как продвижение прав человека, демократии, эффективности системы управления и верховенства закона; установление зоны свободной торговли; сотрудничество в сфере правосудия и внутренних дел;

⁴⁵⁵ Chairman's formal conclusions. Third Euro-Mediterranean Conference of Foreign Ministers [Electronic resource] // EU, 15-16.04.1999. URL: http://www.eeas.europa.eu/euromed/conf/stutg_conc_en.pdf (access date: 08.06.2014).

⁴⁵⁶ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament to prepare the Fourth Meeting of Euro-Mediterranean Foreign Ministers 'Reinvigorating the Barcelona process' [Electronic resource] // Commission of the European Communities, 06.09.2000. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0497&from=EN> (access date: 11.06.2014).

⁴⁵⁷ Sorensen N.N. Mediterranean Transit Migration and Development: Experience and Policy Options [Electronic resource] /DIIS//Mediterranean Transit Migration. Copenhagen, 2006. P.7. URL: <http://subweb.diis.dk/sw24384.asp> (access date: 01.06.2014).

борьба с расизмом и ксенофобией и т.п. Выполнение задач виделось в основном через налаживание диалога, обмен информацией и подписание разного рода соглашений. Особое внимание в Стратегии в отношении Средиземноморья уделялось миграции. Были указаны намерения ЕС упростить выдачу виз, бороться с нелегальной иммиграцией, совершенствовать пограничный контроль, устранять причины миграции и способствовать интеграции иммигрантов в принимающее общество. Была обозначена и необходимость пересмотра законодательства стран-партнеров в соответствии с европейскими стандартами. Необходимость помощи беженцам и борьбы с организованной преступностью в регионе также назывались приоритетами Партнерства⁴⁵⁸.

Однако отсутствие ожидаемого прогресса в достижении целей Барселонского процесса заставило Европейскую Комиссию представить 6 сентября 2000 г. свое Сообщение Совету и Европарламенту под названием «Возрождение Барселонского процесса». В нем оценивались результаты и перспективы Евро-Средиземноморского Партнерства, а главное – его проблемы. Так, несмотря на то, что ЕС выделил за период 1995 – 2000 гг. более 9 млрд. евро на всевозможную поддержку своих партнеров по Барселонскому процессу, прогресс был замедлен по многим причинам. Например, страны региона по-разному реагировали на Ближневосточный мирный процесс, соответственно, зачастую его результаты изменяли отношения стран Южного Средиземноморья между собой, затрудняя сотрудничество. Переговоры и ратификация соглашений о сотрудничестве на деле занимали больше времени, чем предполагалось. Не удалось наладить торговлю между странами Южного Средиземноморья, а также привлечь туда крупные инвестиции. Программа МЕДА не имела должного эффекта из-за недостаточной информированности властей и гражданского общества. Последнее препятствие также не позволило наладить действенный диалог по вопросам защиты прав человека и миграции⁴⁵⁹.

В том же Сообщении Европейская Комиссия представила свои рекомендации с указанием сроков имплементации предложенных мер, что было необходимо для предотвращения пробуксовки Барселонского процесса, повышения его эффективности, а также для достижения и оценки конкретных результатов. Было решено сделать финансовую помощь странам-партнерам напрямую зависимой от их прогресса в проведении рекомендованных реформ. Предполагалось, что это заставит страны-партнеры более активно проводить изменения в различных сферах, постепенно подстраиваясь под общеевропейские стандарты. Европейская

⁴⁵⁸ EU Common Strategy for the Mediterranean [Electronic resource] // European Council, 19.06.2000. URL: http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r15002_en.htm (access date: 11.06.2014).

⁴⁵⁹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament to prepare the Fourth Meeting of Euro-Mediterranean Foreign Ministers 'Reinvigorating the Barcelona process' [Electronic resource] // Commission of the European Communities, 06.09.2000. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0497&from=EN> (access date: 11.06.2014).

Комиссия также особо подчеркнула необходимость разработки в течение 2001 г. программы регионального сотрудничества в сфере правосудия и внутренних дел, которая должна была быть посвящена различным аспектам миграции в регионе, а именно: защите прав беженцев; борьбе с нелегальной миграцией и организованной преступностью; сотрудничеству со странами происхождения мигрантов; интеграции легальных иммигрантов; гармонизации наследственного и семейного права⁴⁶⁰.

Четвертая Евро-Средиземноморская конференция министров иностранных дел состоялась 15-16 ноября 2000 г. в г. Марсель (Франция). В рамках обсуждения было решено расширить сотрудничество в политической сфере и сфере безопасности, включив в повестку вопросы миграции и борьбы с терроризмом. На конференции был представлен проект Хартии мира и стабильности в регионе, работа над которым велась в течение пяти лет. Однако было решено отложить ее принятие из-за политической ситуации в Ближневосточном регионе. В развитии экономической стороны Партнерства участники отметили недостаточный прогресс. Для облегчения механизма оказания помощи было намечено упростить соответствующие процедуры и выделить в рамках программы МЕДА II 5,35 млрд. евро на период 2000 – 2006 гг. в дополнение к выделенным Европейским инвестиционным банком 7,4 млрд. евро. Дискуссии в сфере социального, культурного сотрудничества и сотрудничества по правам человека касались необходимости реформ образования и расширения системы профессионального образования и переподготовки в странах Южного Средиземноморья; было решено продолжить реализацию ряда проектов в культурной сфере. Представители государств-партнеров также указали на необходимость интенсификации диалога по вопросу миграции для обеспечения комплексного управления ею и содействия интеграции легальных иммигрантов на территории этих стран⁴⁶¹. В общем, можно заметить, что прогресс в реализации рекомендаций министерских конференций был довольно скромным и выражался скорее в установлении контактов и очень медленном принятии мер на национальном уровне, что заставляло министров каждый раз поторапливать своих партнеров по Барселонскому процессу, устанавливая конкретные сроки выполнения постановлений и предлагая все новые меры. Однако промедлению способствовали как национальные проблемы, так и международная обстановка.

Так, например, участники Евро-Средиземноморского Партнерства по-разному относятся к проблеме урегулирования конфликта на Ближнем Востоке, соответственно, любое обострение

⁴⁶⁰ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament to prepare the Fourth Meeting of Euro-Mediterranean Foreign Ministers 'Reinvigorating the Barcelona process'[Electronic resource] // Commission of the European Communities, 06.09.2000. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0497&from=EN> (access date: 11.06.2014).

⁴⁶¹ Presidency's formal conclusions. Fourth Euro-Mediterranean Conference of Foreign Ministers [Electronic resource] // EU, 15-16.11.2000. URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/00006.en0.html (access date: 16.06.2014).

ситуации в этом регионе способно затормозить переговоры и в рамках Партнерства. Кроме того, имплементации предлагаемых в рамках Партнерства мер препятствует неэффективность системы управления в государствах Южного Средиземноморья. Например, по уровню коррупции во всем мире выделяются такие участники Партнерства, как Сирия (159 место из 175), Ливан (136 место), Алжир (100 место), Марокко (80 место), Тунис (79 место)⁴⁶². Регионы Ближнего Востока и Северной Африки по количеству авторитарных режимов уступают только региону к югу от Сахары⁴⁶³. По индексу демократического развития на 2014 г. страны Южного Средиземноморья также в большинстве своем находятся в конце списка – Сирия на 163 месте из 167, Египет на 138 месте, Иордания на 121-м, Алжир на 117-м, Марокко на 116 месте, Палестина на 106-м, Турция и Ливан делят 98 место, Тунис стоит на 70 месте, и лишь Израиль на 36-м⁴⁶⁴. Поэтому вполне понятно, что проводить в таких условиях реформы, особенно в сфере государственного управления, катастрофически трудно. Соответственно, затягивание с реформами в политической сфере отражается и на экономическом развитии, и на миграции, в частности. Проблема неэффективного государственного управления в странах Южного Средиземноморья стала особенно актуальна в связи с введением ЕС комплексного подхода к управлению миграцией. Необходимость строительства эффективного демократического государства, которое бы не вынуждало свое население искать лучших и более справедливых условий жизни за рубежом, стала камнем преткновения в отношениях ЕС и стран Южного Средиземноморья в сфере миграции. Не желая расставаться с неограниченной властью, правящая верхушка делает все, чтобы предотвратить или хотя бы замедлить преобразования в своих государствах. В таких непростых условиях ЕС постоянно приходится вести переговоры в рамках Евро-Средиземноморского Партнерства.

5 и 6 ноября 2001 г. в г. Брюссель (Бельгия) прошла внеочередная Евро-Средиземноморская конференция министров иностранных дел стран Барселонского процесса. Она состоялась вскоре после террористических актов в США 11 сентября 2001 г., поэтому большая часть встречи была посвящена вопросу безопасности в глобальном и региональном масштабе. Участники отметили, что Евро-Средиземноморское Партнерство является одним из инструментов обеспечения стабильности и безопасности в регионе. В этой связи была подтверждена необходимость запуска региональной программы по вопросам миграции. Также

⁴⁶² Corruption by country [Electronic resource] // Transparency International, 2014. URL: <https://www.transparency.org/country> (access date: 30.04.2015).

⁴⁶³ Democracy Index 2014 [Electronic resource] // The Economist Intelligence Unit, 2014. URL: <http://www.sudestada.com.uy/Content/Articles/421a313a-d58f-462e-9b24-2504a37f6b56/Democracy-index-2014.pdf> (access date: 30.04.2015).

⁴⁶⁴ Ibid.

по итогам Гражданского форума, проведенного 19-20 октября в г. Брюссель, был отмечен вклад гражданского общества в обсуждение проблем миграции⁴⁶⁵.

Пятая конференция министров иностранных дел стран Евро-Средиземноморского Партнерства прошла в г. Валенсия (Испания) 22-23 апреля 2002 г. Поскольку к этому времени обстановка на международной арене претерпела значительные изменения, в частности, ввиду терактов в США 11 сентября 2001 г. и кризиса на Ближнем Востоке, результатом конференции стало принятие Программы действий, призванной содействовать углублению политического диалога и сотрудничества по предотвращению конфликтов и расширению деятельности по борьбе с терроризмом. Среди предложенных институциональных преобразований было создание Евро-Средиземноморской Парламентской Ассамблеи, увеличившей бы прозрачность и отчетность в рамках Евро-Средиземноморского Партнерства. Хотя основная часть Программы была посвящена экономическому сотрудничеству, в рамках социального и культурного измерения Партнерства была принята Программа действий по развитию диалога культур и цивилизаций с акцентом на проблемах молодежи, образования и СМИ. Было предложено провести во второй половине 2003 г. министерскую конференцию по проблемам миграции и социальной интеграции мигрантов⁴⁶⁶.

Как можно заметить, внимание к проблеме регулирования миграции по мере развития Барселонского процесса увеличивалось, а также расширялась помощь развитию стран происхождения мигрантов. Это говорило не только о том, что миграция стала осознаваться как важный фактор в жизни европейского общества, но и проблема, которую нужно решать в рамках Партнерства совместно с задачей помощи развитию стран исхода мигрантов.

Для оценки последствий грядущего расширения ЕС для Евро-Средиземноморского Партнерства и проверки результатов имплементации Программы действий, принятой на Пятой конференции в Валенсии, была проведена промежуточная Евро-Средиземноморская конференция, организованная 26-27 мая 2003 г. на о. Крит (Греция). На конференции было отмечено, что успехом конференции в г. Валенсия 2002 г. было достижение соглашения о запуске региональной программы по сотрудничеству в сферах правосудия, борьбы с распространением наркотиков, организованной преступностью и терроризмом, а также социальной интеграции мигрантов и управления миграцией, которая должна была стартовать в июне 2003 г. Однако, министерская встреча, запланированная еще на конференции 2002 г. и призванная внедрить комплексный подход к управлению миграцией, была перенесена на более

⁴⁶⁵ Presidency conclusions. Euro-Mediterranean Conference of Ministers for Foreign Affairs [Electronic resource] // EU, 2001. URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/13582.en1-communique.pdf (access date: 15.06.2014).

⁴⁶⁶ Presidency Conclusions. Vth Euro-Mediterranean Conference of Foreign Ministers [Electronic resource] // Euromed Report, № 42, 26 April 2002. URL: http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/publication.htm (access date: 17.06.2014).

поздний срок. В то же время участники промежуточной конференции высказались в пользу двусторонних соглашений о реадмиссии между странами ЕС и Южного Средиземноморья, поскольку последние являются источниками массовой нелегальной иммиграции в Европу⁴⁶⁷.

Вскоре 2-3 декабря 2003 г. последовала Шестая Евро-Средиземноморская конференция министров иностранных дел, организованная в г. Неаполь (Италия). Ее главными целями были обзор имплементации Программы действий, принятой на предыдущей конференции в г. Валенсия, и разработка плана последующего развития Партнерства. В целом, было отмечено, что в связи с грядущим расширением ЕС и напряженной ситуацией на Ближнем Востоке, необходимость взаимодействия ЕС со странами Южного и Восточного Средиземноморья повышается. В рамках сотрудничества в политической сфере и сфере безопасности, вновь была подчеркнута прямая зависимость между размерами финансовой помощи странам Южного и Восточного Средиземноморья и их прогрессом в политических реформах и гармонизации законодательства. Такой шаг был продиктован во многом осознанием того, что именно неэффективность государства в регионах Южного и Восточного Средиземноморья является главным препятствием для прогрессивного сотрудничества и проведения реформ во всех сферах жизни. Для укрепления сотрудничества было решено разработать комплексную Стратегию стабильности и безопасности в регионе с учетом новых угроз. В дополнение к существующим органам в рамках Барселонского процесса была образована Парламентская Ассамблея, получившая консультативный статус. Можно предположить, что ее создание было ответом на критику непрозрачности ОВПБ и Барселонского процесса в частности.

В рамках финансово-экономического сотрудничества был учрежден Региональный экономический диалог – новый механизм, ответственный за мониторинг структурных реформ в средиземноморских странах-партнерах, имплементацию соглашений об ассоциации и оценку их результатов. Министры отметили успехи по внедрению региональной программы сотрудничества в сфере правосудия, правоохранительной деятельности и управления миграцией. Было вновь предложено внедрять комплексный подход к управлению миграцией, который бы принимал во внимание ее первопричины, способствовал борьбе с нелегальной миграцией путем заключения соглашений о реадмиссии с партнерами, а также развитию легальной миграции и интеграции мигрантов. Среди конкретных мер было заявлено о создании общего механизма по мониторингу и анализу миграционных потоков в регионе, а Европейская

⁴⁶⁷ Presidency Conclusions. Mid-term Euro-Mediterranean Conference [Electronic resource] // EU, 2003. URL: http://www.iemed.org/observatori-en/recursos/documents/documents-oficials/documents-oficials-adjunts/Euromed%206%20ministerial%20afers%20exteriors%20Creta%2026%20i%2027_05_03_EN.pdf (access date: 12.09.2014).

Комиссия высказала намерение провести исследование по определению взаимосвязи между легальной и нелегальной миграцией⁴⁶⁸.

В 2004 г. при поддержке Еврокомиссии и с одобрения Совета был выпущен отчет, представивший обзор и корректировку целей Стратегии отношений ЕС со странами Средиземноморья и Ближнего Востока. Основным приоритетом в сотрудничестве ЕС с данными регионами было названо стимулирование реформ, но особо подчеркивалось, что общества должны сами сделать шаги в этом направлении, без принуждения извне. Возможно, причиной такой риторики стала недостаточность прогресса ряда стран Средиземноморья и Ближнего Востока в желаемом со стороны ЕС реформировании, поэтому Евросоюз решил снизить уровень своего вмешательства, и, следовательно, свои финансовые издержки. В документе было оговорено, что чем лучше и быстрее партнеры Евросоюза будут реализовывать требуемые реформы, тем больше выгод они будут получать от сотрудничества с ЕС. Приводя длинный список трудностей, с которыми сталкиваются регионы Ближнего Востока и Средиземноморья, данный документ указывал вполне конкретный их источник – наличие огромного числа молодежи, чьи стремления к образованию и трудоустройству не могут реализоваться в текущих условиях. Соответственно, решение проблем региона должно быть комплексным и включать обеспечение стабильности и экономического роста, а также устойчивого развития в целом, решение миграционных проблем, соблюдение норм права и надлежащее управление государством. Евросоюз обещал оказывать соответствующим странам техническую помощь для совместного управления миграционными потоками, включая совершенствование пограничного контроля и поддержку соответствующих ведомств. Среди приоритетов в данном вопросе также были указаны заключение соглашений о реадмиссии и обеспечение соблюдения прав беженцев в соответствии с международными стандартами⁴⁶⁹.

Тогда же, в 2004 г. была запущена Первая Евро-Средиземноморская программа по миграции, рассчитанная на четырехлетний срок (2004 – 2007 гг.) и получившая финансирование в размере 2 млн. евро из фонда МЕДА. Программа охватывала страны Южного Средиземноморья и Ближнего Востока (Алжир, Египет, Израиль, Иорданию, Ливан, Марокко, Палестинскую автономию, Сирию, Тунис и Турцию) и была призвана помочь им в продвижении позитивного взаимовлияния миграции и развития и в управлении смешанными миграционными потоками, способствовать легальной миграции, объединить усилия государств в борьбе с нелегальной миграцией и торговлей людьми. Предполагалось создание эффективных

⁴⁶⁸ Press Release. Presidency Conclusions. Euro-Mediterranean Conference of Ministers of Foreign Affairs (Naples, 2-3 December 2003) [Electronic resource] // EU, 2003. URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/78183.pdf (access date: 14.09.2014).

⁴⁶⁹ Final Report on an EU Strategic Partnership with the Mediterranean and the Middle East [Electronic resource] // European Council, 2004. URL: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Partnership%20Mediterranean%20and%20Middle%20East.pdf> (access date: 14.09.2014).

механизмов по пересылке денежных средств мигрантами на родину, а также повышение информированности потенциальных мигрантов о возможностях легальной миграции и трудоустройства в Европе. Указанная программа предполагала образование четырех Рабочих групп (по сближению законодательства; по трудовой миграции; по борьбе с нелегальной миграцией; и по денежным переводам мигрантов на родину). В ходе ее реализации было организовано около 40 тренингов для персонала из стран-участниц, 10 учебных поездок в страны ЕС, начато исследование о роли женщин в миграции в Средиземноморском регионе, а также было предложено создать сайт для информирования общественности о прогрессе сотрудничества в данном направлении⁴⁷⁰.

В 2005 г. был проведен юбилейный саммит, ознаменовавший десятилетие существования Барселонского процесса. На встрече глав стран-партнеров была принята пятилетняя программа действий, что подтвердило важность сотрудничества в рамках Евро-Средиземноморского Партнерства. Представители ЕС вновь заявили, что политической стабильности и безопасности в регионе необходимо достичь путем введения демократических ценностей и построения гражданского общества в странах Южного Средиземноморья, в чем им была обещана финансовая поддержка со стороны Евросоюза.

Сотрудничество в социально-экономической сфере в ближайшие годы должно было быть направлено на искоренение бедности в регионе, расширение количества рабочих мест и укрепление систем социального обеспечения в странах-партнерах ЕС, а также на стимулирование внутрирегиональной торговли и инвестирования, так же как и малого и среднего бизнеса. Кроме того, страны ЕС обещали выделить средства на закупку европейских технологий, развитие региональной транспортной и энергетической инфраструктуры. Такое стимулирование экономической активности в регионе отвечало в целом задачам управления миграцией в регионе через обеспечение развития стран исхода мигрантов.

В области социально-культурного сотрудничества была поставлена цель расширения доступа к образованию всех уровней, на что Евросоюзом была обещана финансовая помощь. Кроме того, в данной пятилетней Программе был официально утвержден комплексный подход к миграции, который согласовывал решение миграционных проблем с вопросами социальной интеграции, обеспечения правосудия и безопасности. Миграции в целом было уделено большое внимание в Программе: партнеры обязались способствовать легальной миграции, а также облегчить мобильность высококвалифицированных кадров и пересылку денежных средств, отправляемых мигрантами на родину. Основной проблемой данного региона является нелегальная миграция через страны Южного Средиземноморья в Европу морем, что привлекает

⁴⁷⁰ Euro-Med Migration I [Electronic resource] // EU, 2014. URL: http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id_type=10&id=8 (access date: 02.09.2014).

большое внимание прессы и правозащитных организаций. В этой связи страны-партнеры пообещали принять меры, чтобы значительно сократить нелегальную миграцию морем, включая заключение соглашений о реадмиссии, борьбу с торговлей людьми, укрепление потенциала миграционных и пограничных ведомств. Для углубления диалога по вопросам управления миграцией было обещано организовать специальное министерское совещание. ЕС заверил страны исхода и транзита мигрантов в том, что окажет им помощь в вопросах развития, укрепления пограничного контроля, налаживания банковской сети для перевода средств мигрантов на родину, т.е. для уменьшения, в конечном счете, миграционного давления на ЕС⁴⁷¹.

Сравнивая две программы действий, принятые с промежутком в десять лет (1995 г. и 2005 г.), можно отметить, что более поздняя программа содержит конкретные меры, тогда как первая была достаточно размытой и носила скорее декларативный характер. Главной целью плана 1995 г. было налаживание диалога и обмена информацией между партнерами. К 2005 г. этого во многом удалось достичь, что, однако, не относится к вопросу управления миграцией: в плане 1995 г. было высказано пожелание организовывать встречи министров и экспертов по данному вопросу на регулярной основе, но систематических встреч на протяжении десяти лет не было, поэтому потенциал Процесса в данном вопросе не был реализован. Относительным успехом можно назвать принятие комплексного подхода к миграции всеми партнерами по Барселонскому процессу. Основным достижением за прошедшее десятилетие стал запуск в 2004 г. Первой Евро-Средиземноморской программы по миграции.

Что касается других областей сотрудничества, то Программа 2005 г. во многом повторяет цели, поставленные десятью годами ранее. Однако со временем большее внимание стало уделяться вопросам трудоустройства молодежи и расширения доступа к образованию в странах Южного Средиземноморья. Одновременно, несмотря на обещание расширения финансовой помощи ЕС странам-партнерам, она постепенно была поставлена в прямую зависимость от прогресса последних в проведении реформ. Все же в одном из основных направлений сотрудничества стран Барселонского процесса – создании зоны свободной торговли, достижения были скромными, поэтому оно было отложено до 2015 г.⁴⁷² В целом, по большинству направлений сотрудничества прогресс был меньше ожидаемого.

Учитывая ограниченные достижения десятилетней деятельности в рамках Барселонского процесса, на Европейском Совете 13-14 марта 2008 г. было решено изменить формат Евро-Средиземноморского Партнерства. Было рассмотрено предложение президента Франции Н. Саркози, сделанное в ходе его предвыборной речи в г. Танжер (Марокко) 23 октября 2007 г.,

⁴⁷¹ Five year work programme [Electronic resource] // EEAS, 2005. URL: http://www.eeas.europa.eu/euromed/summit1105/five_years_en.pdf (access date: 06.03.2015).

⁴⁷² Ibid.

о создании Средиземноморского Союза, который бы охватывал лишь прибрежные страны Средиземноморья, но углубил бы их сотрудничество с ЕС по всем направлениям. Первоначально представители Германии и Словении заявили, что новая структура будет дублировать существующий механизм взаимодействия и приведет к дополнительным расходам. Турция возражала против такого союза, поскольку ее членство в нем могло в итоге стать альтернативой вступлению в ЕС, которого она ждала уже много лет⁴⁷³.

Однако для Франции отношения с Африканскими странами, особенно ее бывшими колониями, имели большое значение. Несмотря на данное Римским договором 1957 г. право государств ЕС поддерживать связи со своими бывшими владениями, в частности, в торговле,⁴⁷⁴ после окончания «холодной войны» Средиземноморье стало играть более значимую роль во внешней политике ЕС. Это, в частности, объяснялось желанием создать буферную зону вокруг ЕС, которая бы защищала от наплыва нелегальной миграции, торговли оружием и наркотиками, распространения терроризма и т.п. Постепенно поддерживать двусторонние связи со своими бывшими колониями стало слишком дорогостоящим как для Франции, так и Великобритании, поэтому они передали большую часть своих полномочий на Европейский уровень, оставаясь, тем не менее, лидерами в развитии данного направления политики ЕС⁴⁷⁵. И Франция в полной мере использовала свое влияние, чтобы во время ее полугодового президентства в ЕС в 2008 г. были упрочены связи со странами Средиземноморья. В самом начале марта 2008 г. после значительной переработки первоначального предложения представителям Франции удалось заручиться поддержкой Германии в вопросе создания Средиземноморского Союза буквально за две недели до обсуждения вопроса в Европейском Совете⁴⁷⁶. После дискуссий в Совете на Европейскую Комиссию была возложена задача в короткие сроки оценить результаты Барселонского процесса и выработать предложения по новому формату сотрудничества.

Барселонский процесс на тот момент был парализован отсутствием прогресса в урегулировании Ближневосточного конфликта, незначительностью достижений в осуществлении демократических и экономических реформ в странах Средиземноморья, а также в установлении зоны свободной торговли. Как следствие, не было достигнуто намеченное экономическое сближение ЕС и стран Южного Средиземноморья. Желаемого значительного снижения иммиграции в ЕС, проходящей транзитом через Средиземноморский регион, достичь не удалось. Например, совокупная иммиграция в средиземноморские страны-члены ЕС

⁴⁷³ Zweiri M. and Pantaleo N. Will the Union for the Mediterranean learn from the Barcelona process? Research paper № 124 [Electronic resource] // RIEAS, 2008. URL: <http://rieas.gr/images/RIEAS124.pdf> (access date: 11.09.2014).

⁴⁷⁴ Joffe G. The EU, The Maghreb, and the Mediterranean/Adebajo A. and Whiteman K. (eds.) The EU and Africa: from Eurafrique to Afro-Europa, London, 2012. P.138-139.

⁴⁷⁵ Olsen G.R. Challenges to traditional policy options, opportunities for new choices: the Africa policy of the EU // The Round Table: the Commonwealth Journal of International Affairs, 2004, Vol.93, № 375. P.425-426.

⁴⁷⁶ Zweiri M. and Pantaleo N. Will the Union for the Mediterranean learn from the Barcelona process? Research paper № 124 [Electronic resource] // RIEAS, 2008. URL: <http://rieas.gr/images/RIEAS124.pdf> (access date: 11.09.2014).

Испанию, Португалию, Францию и Италию за период 1995 – 2008 гг. выросла в 10 раз со 141 623 чел. (1995 г.) до 1 414 934 чел. (2008 г.)⁴⁷⁷. Тем не менее, за Барселонским процессом признавался значительный нереализованный потенциал, который предполагалось активизировать, например, путем привлечения новых участников, таких как Хорватия, Босния и Герцеговина, Черногория, Монако. Планировалось, что изменение формата отношений должно устранить недостаточную вовлеченность участников в сотрудничество и низкую осведомленность общественности о Процессе⁴⁷⁸.

Эти предложения рассматривались на Совете ЕС в г. Марсель (Франция) 4 ноября 2008 г., где был утвержден новый формат Евро-Средиземноморского Партнерства – Средиземноморский Союз. Во многом предложения Еврокомиссии были одобрены и приняты. Это касалось, в частности, сохранения трех сфер сотрудничества и ряда проектов. Был утвержден принцип совместного председательства двух стран – одного члена ЕС и одного государства Средиземноморского региона. Структура Союза предполагала следующие органы: регулярные встречи старших должностных лиц для контроля реализации проектов; саммит глав государств раз в два года для принятия стратегических решений; Совместный постоянный комитет в г. Брюссель для подготовки встреч старших должностных лиц; Евро-Средиземноморская Парламентская Ассамблея для прозрачности функционирования Союза; и Секретариат в г. Барселона (Испания) для оперативной связи и оказания технической помощи всем органам⁴⁷⁹. По вопросу миграции министры высказались в поддержку комплексного подхода, а также за содействие легальной миграции в регионе и совместную борьбу с нелегальной миграцией и подчеркнули взаимозависимость миграции и развития, что в целом отвечало заключениям Первой Евро-Средиземноморской министерской конференции по миграции, проведенной 18-19 ноября 2007 г.⁴⁸⁰

Тем не менее, с самого начала создание Средиземноморского Союза стало компромиссом между его членами. Со стороны ЕС остро стоял вопрос об увеличении финансирования для его целей, однако большинство его государств-членов считало приоритетом внешней политики восточное направление и вопрос расширения Евросоюза. Представители Арабского мира, приглашенные для участия в Средиземноморском Союзе, были разделены непреодолимыми

⁴⁷⁷ International Migration Database [Electronic resource] // Organization for economic cooperation and development, 2015. URL: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIG> (access date: 12.06.2015).

⁴⁷⁸ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council “Barcelona Process: the Union for the Mediterranean” [Electronic resource] // The Commission of the European Union, 2008. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0319:FIN:EN:PDF> (access date: 12.09.2014).

⁴⁷⁹ European Parliament resolution of 5 June 2008 on the Barcelona Process: Union for the Mediterranean [Electronic resource] // Official Journal of the European Union, 26.11.2009. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2009:285E:FULL&from=EN> (access date: 12.09.2014).

⁴⁸⁰ Press release ‘Final declaration “Barcelona Process: the Union for the Mediterranean” ministerial conference’ [Electronic resource] // Council of the European Union, 2008. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/103733.pdf (access date: 11.09.2014).

противоречиями. С одной стороны, страны Магриба были больше заинтересованы в создании с помощью ЕС новых рабочих мест, продвижении возможностей для легальной миграции и достижении положительного влияния миграции на развитие; с другой стороны, многие страны, страдающие от Ближневосточного конфликта, надеялись, что приоритетом нового Союза станет его урегулирование. В итоге, создание Средиземноморского Союза было скорее шагом политическим, призванным подчеркнуть важность роли ЕС в международных отношениях, а также удовлетворить внешнеполитические амбиции отдельных лидеров (в частности, президента Франции Н. Саркози, главы Палестины М. Аббаса и премьер-министра Израиля Э. Ольмерта), а не решить те проблемы, которые привели к провалу Барселонского процесса⁴⁸¹.

В рамках Средиземноморского Союза не предусмотрена деятельность по управлению миграцией напрямую, хотя принимаются действия по обеспечению занятости молодежи и согласованию профессиональной подготовки кадров с нуждами рынка труда в соответствующих странах, что в перспективе должно снизить уровень эмиграции из них⁴⁸². Однако в 2008 г. была запущена Вторая Евро-Средиземноморская программа по миграции на 2008 – 2011 гг. с бюджетом в 5 млн. евро. Она призвана была содействовать установлению Евро-Средиземноморской зоны сотрудничества по миграции и помогать странам-партнерам в управлении миграцией. Программа охватывала Алжир, Египет, Израиль, Иорданию, Ливан, Марокко, Палестинскую автономию, Сирию и Тунис. Как и Первая Программа, она была направлена на содействие легальной трудовой миграции, обеспечение позитивного взаимовлияния миграции и развития, борьбу с нелегальной миграцией и управление смешанными миграционными потоками. Четыре рабочие группы, образованные в рамках Первой Программы, продолжили свою работу. За время действия Второй Евро-Средиземноморской программы по миграции прошли 18 тренингов для сотрудников миграционных ведомств, для них также были организованы 5 обучающих визитов в страны ЕС. Было продолжено исследование о роли женщин в миграции в Средиземноморском регионе⁴⁸³.

Вслед за Первой (2004 – 2007 гг.) и Второй (2008 – 2011 гг.) Программами по миграции была запущена Третья, рассчитанная на 2012 – 2014 гг., с бюджетом в 5 млн. евро. Она охватывает те же страны и преследует те же цели и, в частности, призвана организовать ряд встреч, тренингов и экспертных миссий для сотрудников министерств иностранных и внутренних дел, миграции, занятости, финансов, а также банков и организаций по сбору

⁴⁸¹ Zweiri M. and Pantaleo N. Will the Union for the Mediterranean learn from the Barcelona process? Research paper № 124 [Electronic resource] // RIEAS, 2008. URL: <http://rieas.gr/images/RIEAS124.pdf> (access date: 11.09.2014).

⁴⁸² Social & Civil Affairs [Electronic resource] // Union for Mediterranean Secretariat, 2015. URL: <http://ufmsecretariat.org/social-civil-affairs/> (access date: 26.03.2015).

⁴⁸³ Euro-Med Migration II [Electronic resource] // EU Neighbourhood Info Centre, 2014. URL: http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id=9&id_type=10 (access date: 26.03.2015).

статистической информации⁴⁸⁴. Финансирование Программы взяла на себя Европейская Комиссия. Имплементация возложена на Международный центр развития миграционной политики, Международный учебный центр Международной организации труда, Международный и Иберо-Американский фонд управления и государственной политики, Французскую службу иммиграции и интеграции и Евро-Средиземноморский университет⁴⁸⁵. В рамках Третьей Программы было выделено четыре опоры: содействие легальной миграции, борьба с нелегальной миграцией, взаимовлияние миграции и развития и горизонтальное измерение, комплексно объединяющее все три тематических компонента для содействия странам-участницам в составлении их миграционных профилей – характеристик, сочетающих статистическую и аналитическую информацию по миграции в определенной стране. В рамках трех опор предполагается установление связей между миграционными ведомствами стран-участниц с целью обмена информацией и опытом и осуществления эффективной реадмиссии. В сфере взаимовлияния миграции и развития основной упор сделан на развитии финансовых услуг, позволяющих мигрантам пересылать денежные средства на родину наиболее дешевым, быстрым и безопасным способом⁴⁸⁶.

В ходе реализации Третьей Евро-Средиземноморской Программы по миграции в каждой стране-участнице была учреждена команда по подготовке ее миграционного профиля, им в помощь были проведены две региональные встречи и 9 экспертных миссий. Также по запросу стран-участниц были организованы 9 миссий для оказания технической помощи и проведения обучения сотрудников соответствующих ведомств, 8 встреч и 16 тренингов, а также три региональных конференции. Было проведено исследование для согласования легальной трудовой миграции из стран Южного Средиземноморья с нуждами европейского рынка труда. Был также создан сайт Программы для информирования общественности о ее достижениях⁴⁸⁷.

Необходимо отметить, что в рамках Барселонского процесса особого прогресса в развитии сотрудничества в сфере миграции долгое время не наблюдалось. На конференциях постоянно указывалось на необходимость углубления сотрудничества в данном направлении и проведения дополнительных специализированных встреч. Однако количество этих встреч было минимальным. Наиболее эффективное сотрудничество по управлению миграцией отмечается с 2004 г., когда была запущена Первая Программа по миграции. Тот факт, что на сегодняшний день были реализованы три такие программы, комплексно охватывающие вопросы содействия

⁴⁸⁴ Euro-Med Migration III [Electronic resource] // EU Neighbourhood Info Centre, 2014. URL: http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id=391&id_type=10 (access date: 26.03.2015).

⁴⁸⁵ About the Project [Electronic resource] // ICMPD, EU, 2014. URL: <http://www.euromed-migration.eu/about-the-project/> (access date: 26.03.2015).

⁴⁸⁶ Project components [Electronic resource] // ICMPD, EU, 2014. URL: <http://www.euromed-migration.eu/project-components/> (access date: 26.03.2015).

⁴⁸⁷ Euro-Med Migration III [Electronic resource] // EU Neighbourhood Info Centre, 2014. URL: http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id=391&id_type=10 (access date: 26.03.2015).

легальной миграции, борьбы с нелегальной миграцией и взаимовлияния миграции и развития, говорит о том, что диалог по миграции в рамках Евро-Средиземноморского Партнерства постепенно развивается. Его основные успехи на сегодня заключаются в налаживании контактов между миграционными и пограничными ведомствами стран-участниц для обмена информацией и опытом между ними, а также повышении потенциала соответствующих ведомств в странах Южного Средиземноморья путем обучения их сотрудников европейскими специалистами. Свою роль диалог по миграции сыграл и в том, например, что приток средств, пересылаемых мигрантами на родину в страны Ближнего Востока и Северной Африки, в 2012 – 2013 гг. установился на уровне 49 млрд. долларов, что превысило официальную помощь развитию⁴⁸⁸. С 2008 г. по 2011 г. значительно снизился поток нелегальной иммиграции в ЕС через западное и центральное Средиземноморье и Западную Африку, однако в 2010 г. несколько увеличился приток нелегальных иммигрантов через территорию Восточного Средиземноморья⁴⁸⁹.

Барселонский процесс стал первой попыткой Евросоюза установить особые отношения со странами Средиземноморья одновременно в нескольких сферах. Однако он постепенно доказал свою несостоятельность, причинами которой стали разный уровень вовлеченности сторон в деятельность Процесса, а также недостаточно продуманная структура, не позволившая появиться сильному руководящему центру для стимулирования Барселонского процесса⁴⁹⁰. Кроме того, Ближневосточный конфликт не был урегулирован и затрудняет создание зоны безопасности и стабильности в регионе, в результате чего усилилось военное присутствие США в Средиземноморском регионе, демонстрирующее неспособность ЕС самостоятельно обеспечить безопасность у своих границ⁴⁹¹. Кроме того, Барселонский процесс не достиг поставленной экономической цели – создания зоны свободной торговли для стимулирования экономического развития стран, и в итоге, вырос разрыв в уровне экономического развития между северным и южным побережьем Средиземного моря,⁴⁹² что вкупе с рестриктивной иммиграционной политикой ЕС приводит к увеличению миграционного давления на Европу⁴⁹³. Другие причины неудачи Барселонского процесса включают недостаточную информированность заинтересованных слоев населения о развитии процесса; медленную

⁴⁸⁸ Migration and Development Brief 24 [Electronic resource] // The World Bank, 13.04.2015. URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1288990760745/MigrationandDevelopmentBrief24.pdf> (access date: 22.06.2015).

⁴⁸⁹ Morehouse Ch. and Blomfield M. Irregular Migration in Europe [Electronic resource] // Migration Policy Institute, 2011. URL: <http://www.migrationpolicy.org/research/TCM-irregular-migration-europe> (access date: 22.06.2015).

⁴⁹⁰ Zweiri M. and Pantaleo N. Will the Union for the Mediterranean learn from the Barcelona process? Research paper № 124 [Electronic resource] // RIEAS, 2008. URL: <http://rieas.gr/images/RIEAS124.pdf> (access date: 11.09.2014).

⁴⁹¹ Трофимова О.Е. Эволюция Средиземноморской политики Евросоюза: путь от сотрудничества к интеграции. ИМЭМО РАН, 2011. С. 6-7.

⁴⁹² Там же. С. 10.

⁴⁹³ Там же. С. 21.

имплементацию заключенных в рамках процесса соглашений; необходимость достижения консенсуса при принятии решений.

В результате Барселонский процесс так и не смог ликвидировать рост безработицы и отсутствие необходимых политических реформ в странах Южного Средиземноморья. Неудачи Барселонского процесса стали одной из причин Арабской весны – социальных волнений в этих странах с начала 2011 г. ЕС не только не смог добиться стабильности и процветания в соседствующих с ним странах Средиземноморья, но оказался не готов к такому повороту событий. Арабская весна стала последствием противоречивой политики ЕС в регионе. С одной стороны, в рамках Европейской политики развития любая помощь стала обуславливаться эффективностью экономических, политических и социальных реформ в третьих странах, что, однако, не мешало Евросоюзу сотрудничать с авторитарными режимами в целях поддержания видимой стабильности и отчасти – сдерживания миграционного давления. С другой стороны, когда народы этих стран стали сами решать свою судьбу, западные страны охватила паника, поскольку этот процесс стал неуправляемым, в том числе и в отношении беженцев. В результате, внешняя политика ЕС сосредоточилась на подавлении волнений, запугивании непокорных и поиске расположения новых лидеров. События Арабской весны продемонстрировали и неудачу имплементации комплексного подхода в регионе: поскольку не были устранены первопричины эмиграции из стран Южного и Западного Средиземноморья, миграционные потоки не ослабли, а превратились в настоящее бедствие, сопровождающееся гибелью нелегальных мигрантов и потенциальных беженцев в Средиземном море⁴⁹⁴.

Несмотря на неожиданный поворот событий в Северной Африке, ЕС быстро пришел к себе и принял решение сотрудничать с новыми режимами для обеспечения стабильности. В июле 2011 г. выступая в г. Каир (Египет), глава Еврокомиссии Ж.М. Баррозу заявил не только о поддержке Евросоюзом стремления египетского народа к демократии, но и его намерениях увеличить свою финансовую помощь соседям до 7 млрд. евро на последующие три года с тем, чтобы создать в тех странах Южного Средиземноморья, которые пожелают присоединиться к программам ЕС, достойные условия для жизни и учебы их граждан, тем самым предотвращая гибель тех, кто стремится получить их в ЕС, пересекая нелегально его границы⁴⁹⁵.

Стремление наладить отношения с новыми режимами было во многом продиктовано необходимостью пресечения нелегальной иммиграции в ЕС, вновь начавшей свой рост с конца 2011 г. Например, Италия, больше всего страдающая от наплыва иммигрантов по центрально-средиземноморскому маршруту, сразу же признала демократические преобразования Ливии и

⁴⁹⁴ Fraser C. An Introduction to European Foreign Policy. 2nd ed. Routledge: London, 2012. P.138-143.

⁴⁹⁵ Barroso J.M.D. Partners in Freedom: the EU response to the Arab Spring [Electronic resource] // European Commission, 14.07.2011. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-523_en.htm?locale=en (access date: 23.06.2015).

Тунисе с тем, чтобы как можно скорее договориться с ними по вопросу миграционного регулирования. В итоге, в 2011 г. она заключила двустороннее соглашение о пресечении нелегальной миграции с новым режимом в Тунисе, в 2012 г. – в Ливии. Однако с 2012 г. резко ухудшилась обстановка в Восточном Средиземноморье, которое стало испытывать наплыв сирийцев, стремящихся нелегально проникнуть в ЕС. Для противодействия этим попыткам в 2013 г. ЕС и Турция заключили соглашение о реадмиссии⁴⁹⁶.

Поскольку регион Средиземноморья продолжает оставаться территорией транзита основного числа нелегальных мигрантов и беженцев, следующих в ЕС, можно предположить, что Евросоюз заинтересован в продолжении диалога с соответствующими странами, в том числе и в рамках Евро-Средиземноморского Партнерства. Однако, в будущем Евросоюзу необходимо будет не только наладить отношения с новыми режимами, но и более активно способствовать развитию стран Северной Африки и Ближнего Востока на основе их собственных ресурсов, поскольку многие государства этого региона настолько привыкли жить за счет внешней помощи, что не желают менять свою систему управления, диверсифицировать экономику и т.п. Стратегической задачей ЕС остается установление стабильности в таких странах, как Ливия, Египет, Сирия и Йемен, которые пережили в последние годы тяжелую смену политических элит.

Евросоюзу важно понять, что расширение очагов напряженности в указанных регионах грозит Европе долгосрочным масштабным увеличением миграционного давления со стороны Южного Средиземноморья, с которым уже сейчас Европе трудно справиться без разногласий в своих рядах и без человеческих жертв среди мигрантов. Согласно данным Фронтекс, из 276 тыс. человек, проникших на территорию ЕС нелегально в 2014 г., абсолютное большинство (220 тыс.) попали в ЕС через Средиземное море. По данным Управления верховного комиссара ООН по делам беженцев, в 2014 г. из них погибло 3400 человек⁴⁹⁷. Несмотря на запуск Италией, а затем агентством Фронтекс операций по спасению тонущих в Средиземном море, по мнению Комиссара ЕС по внутренним делам Сесилии Мальмстрём, страны-члены далеко не солидарны друг с другом в этом вопросе; кроме того, ЕС не хватает средств для адекватного ответа на растущее давление нелегальных мигрантов и лиц в поисках убежища, потоки которых инициировали события Арабской весны⁴⁹⁸.

⁴⁹⁶ i-Map. Interactive Map on Migration [Electronic resource] // ICMPD, 2013. URL: <http://www.imap-migration.org/index.php?id=471&L=-1> (access date: 23.06.2015).

⁴⁹⁷ Migration and Development Brief 24 [Electronic resource] // The World Bank, 2015. URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1288990760745/MigrationandDevelopmentBrief24.pdf> (access date: 22.06.2015).

⁴⁹⁸ Stevis M. The EU at a Migration Crossroads: Speaking With Cecilia Malmström [Electronic resource] // The Wall Street Journal, 26.07.2014. URL: <http://blogs.wsj.com/brussels/2014/06/26/the-eu-at-a-migration-crossroads-speaking-with-cecilia-malmstrom/> (access date: 24.06.2015).

Поскольку Евросоюз так недальновидно позволил установиться хаосу в некоторых странах Северной Африки и Ближнего Востока, сейчас он должен проанализировать неудачи своей средиземноморской политики, чтобы не допустить таких же ошибок. Учитывая миграционный кризис, который переживает ЕС с начала 2015 г. можно предположить, что он будет пытаться любой ценой договориться с новыми режимами в странах Северной Африки и Ближнего Востока, чтобы остановить массовый наплыв иммигрантов из Средиземноморья. Тем не менее, необходимо помнить, что задачи политики развития и миграционной политики до этого не раз подчинялись внешнеполитическим интересам. Повториться ли это в будущем во многом зависит от ситуации с нелегальными мигрантами и просителями убежища в Средиземноморском регионе. Сегодня ЕС необходимо перейти от слов к реальному согласованию своей внешней и миграционной политики и политики развития и наладить диалог со странами средиземноморского региона, используя все доступные площадки для переговоров.

До середины 1990-х гг. сотрудничество единой Европы с государствами Средиземноморского региона носило фрагментарный характер, хотя идея выстраивания постоянного регионального диалога рассматривалась давно. Впервые такую мысль в начале 1980-х гг. высказал президент Франции Франсуа Миттеран. Инициатива касалась стран Западного Средиземноморья: пяти с юга – Мавритании, Марокко, Алжира, Туниса и Ливии, и четырех с севера – Португалии, Испании, Франции и Италии. Партнерство должно было способствовать их политическому диалогу и сотрудничеству для обеспечения безопасности и стабильности, экономической интеграции и управления миграционными потоками в регионе. Реализация этих надежд началась в октябре 1990 г., когда состоялась первая встреча министров иностранных дел этих стран, а в 1991 г. к инициативе присоединилась Мальта, ставшая ее десятым членом. Однако затем работе Диалога препятствовали обстоятельства: расследование взрыва самолета над г. Локерби (Шотландия); война в Персидском заливе 1991 г.; разногласия между странами Магриба; конфликты между Францией, Италией и Испанией в борьбе за лидерство в Процессе. Возобновление Диалога 5+5 пришлось на встречу министров иностранных дел соответствующих государств в январе 2001 г. в г. Лиссабон (Португалия). В 2003 г. состоялась первая встреча глав государств и правительств этих десяти стран⁴⁹⁹. В рамках Диалога 5+5 также стартовали регулярные встречи представителей парламентов и министров внутренних дел (с 1995 г.), обороны (с 2004 г.), туризма (с 2006 г.), транспорта (с

⁴⁹⁹ Dialogue 5+5 (Western Mediterranean) [Electronic resource] // MEDEA Institute, 2014. URL: <http://www.medeas.be/en/themes/euro-mediterranean-cooperation/dialogue-55-western-mediterranean/> (access date: 18.02.2015).

2007 г.), образования (с 2009 г.) и защиты окружающей среды (с 2010 г.), что позволило перейти от политического диалога к усиленному многоплановому сотрудничеству⁵⁰⁰.

В частности, 16-17 октября 2002 г. в Тунисе состоялась Первая министерская конференция по миграции в Западном Средиземноморье, положившая начало одноименному Диалогу. В нем помимо десяти стран Средиземноморья сегодня также участвуют Международная организация по миграции, Международная организация труда и Международный центр развития миграционной политики. Данный региональный процесс не имеет секретариата, но Международная организация по миграции предоставляет участникам техническую помощь и материально-техническое обеспечение по требованию⁵⁰¹.

По утверждению главы МОМ Брансона МакКинли, правильное управление миграцией в Западном Средиземноморье, а именно содействие легальной и предотвращение нелегальной миграции, должно стать основой экономического и культурного процветания региона⁵⁰². Согласно Тунисской декларации 2002 г., цели Диалога стали включать обмен информацией и исследование миграционных тенденций, борьбу с нелегальной миграцией и торговлей людьми, обеспечение положительного взаимовлияния миграции и развития, соблюдение прав мигрантов и облегчение их интеграции, управление постоянными миграционными потоками в регионе, поощрение легальной трудовой миграции и миграции с целью профессионального обучения⁵⁰³.

Вторая министерская конференция по миграции в Западном Средиземноморье состоялась 22-23 октября 2003 г. в г. Рабат (Марокко) и была посвящена вопросам исследования миграционных тенденций в регионе, борьбы с торговлей людьми, соблюдения прав мигрантов и охраны их здоровья, повышения квалификации персонала миграционных служб и обеспечения положительного взаимовлияния миграции и развития. В результате было решено реализовать ряд проектов в области легальной трудовой миграции и привлечения диаспор к развитию их родины⁵⁰⁴.

⁵⁰⁰ 5+5 Dialogue. Chronology of the main meetings (2003-2013) [Electronic resource] // Economic forum of the Western Mediterranean, 2013. URL: http://westmediterraneanforum.org/wp-content/uploads/2013/09/131017_chronology5+51.pdf (access date: 19.02.2015).

⁵⁰¹ 5+5 Dialogue [Electronic resource] // International Organization for migration, 2014. URL: <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/what-we-do/regional-processes-1/rcps-by-region/5--5-dialogue.html> (access date: 18.02.2015).

⁵⁰² Summary of the speech given by Mr Brunson McKinley, Director General of the International Organization for Migration. 5+5 Dialogue First Ministerial Conference on Migration in the Western Mediterranean [Electronic resource] // International organization for migration, 2002. URL: http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/rcp/5+5/Summary_of_DG_speech-Tunis_Conference_EN.pdf (access date: 18.02.2015).

⁵⁰³ Tunis Declaration. 5+5 Dialogue Ministerial Conference on Migration in the Western Mediterranean [Electronic resource] // International organization for migration, 2002. URL: https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/rcp/5+5/Tunis_Declaration_2002_En.pdf (access date: 18.02.2015).

⁵⁰⁴ Summary of the speech given by Mr Brunson McKinley, Director General of the International Organization for Migration. 5+5 Dialogue Second Ministerial Conference on Migration in the Western Mediterranean [Electronic resource] // International organization for migration, 2003. URL:

Третья конференция Диалога по миграции в Западном Средиземноморье проходила 15-16 сентября 2004 г. в столице Алжира. Здесь было отмечено, что в рамках Диалога идет активное сотрудничество экспертов из стран-участниц, продолжается разработка и реализация проектов по исследованию миграции, эффективному использованию денежных переводов мигрантов в странах их происхождения, борьбе с торговлей людьми и защите прав мигрантов. Африканский банк развития и МОМ начали работу над проектом по упрощению денежных переводов мигрантов на родину и их эффективному использованию. Решением участников конференции была образована группа Высоких должностных лиц, которые бы следили за выполнением поставленных задач⁵⁰⁵. В перерыве между двумя конференциями была учреждена Рабочая группа по вопросу взаимовлияния миграции и развития.

Четвертая министерская конференция по миграции в Западном Средиземноморье была организована в г. Париж (Франция) 9-10 ноября 2005 г. Здесь было решено наладить ежегодный обмен информацией о нуждах рынка труда в каждом из государств-участников. Дискуссии развернулись по вопросам интеграции иммигрантов в европейских странах и взаимовлияния миграции и развития. Делегаты высказались за разработку и реализацию проектов по повышению качества жизни и уровня занятости в регионах происхождения наибольших потоков трудовой миграции. Они согласились поддерживать техническое сотрудничество в сфере образования для устранения дисбалансов на рынке труда⁵⁰⁶.

Пятая министерская конференция по миграции в Западном Средиземноморье проходила 12-13 декабря 2006 г. в Испании под девизом «на пути к комплексному подходу к миграционным процессам». На встрече обсуждались экономические и социальные выгоды, которые могут получить страны происхождения, транзита и назначения мигрантов от миграции. Кроме того, делегаты отметили, что благодаря неформальному характеру Диалога, происходят свободный обмен информацией и мнениями и сближение интересов стран-участниц⁵⁰⁷.

26-27 мая 2008 г. в г. Эвора (Португалия) прошла Шестая министерская конференция по миграции в Западном Средиземноморье, где участники подтвердили свою приверженность комплексному подходу к управлению миграцией, чтобы добиваться эффективного сотрудничества между странами происхождения, транзита и назначения мигрантов. На Конференции рассматривались вопросы содействия легальной мобильности; улучшения

http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/rcp/5+5/Summary_of_DG_speech-Rabat_Conference_EN.pdf (access date: 18.02.2015).

⁵⁰⁵ Ibid.

⁵⁰⁶ Relevé de Conclusions de la Présidence. Quatrième Conférence Ministérielle sur la Migration en Méditerranée Occidentale [Electronic resource] // International organization for migration, 2005. URL: http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/rcp/5+5/5+5_Presidential_Summary_Paris_2005_Fr.pdf (access date: 19.02.2015).

⁵⁰⁷ 5+5 Dialogue. Chronology of the main meetings (2003-2013) [Electronic resource] // Economic forum of the Western Mediterranean, 2013. URL: http://westmediterraneanforum.org/wp-content/uploads/2013/09/131017_chronology5+51.pdf (access date: 19.02.2015).

информационного обмена; обеспечения добровольного возвращения мигрантов; снижения издержек при денежных переводах мигрантов на родину; борьбы с торговлей людьми и информирования населения о выгодах кратковременной и сезонной миграции. Было решено организовать в будущем два экспертных семинара по кратковременной миграции и интеграции мигрантов в принимающее общество⁵⁰⁸.

Участники Седьмой министерской конференции по миграции в Западном Средиземноморье, состоявшейся 13 декабря 2010 г. в г. Триполи (Ливия), сосредоточились на проблеме нелегальной миграции как последствия отсутствия развития в странах Африки⁵⁰⁹. В целом, за период действия Диалога по миграции в Западном Средиземноморье 2002 – 2010 гг. уровень нелегальной иммиграции в ЕС снизился, а ее основные маршруты сместились в Восточное Средиземноморье, на границу между Турцией и Грецией⁵¹⁰.

Начало Арабской весны 2011 г. негативно отразилось на взаимодействии в рамках Диалога по миграции в Западном Средиземноморье и показало ограниченность успехов ЕС в оказании помощи развитию стран Северной Африки и Ближнего Востока, что особенно ярко продемонстрировало резкое увеличение количества просителей убежища в ЕС. С середины 2010 г. по середину 2012 г. количество прошений об убежище в ЕС плавно повышалось, однако затем, во многом из-за событий в Северной Африке и на Ближнем Востоке, их число резко возросло почти в два раза с 330 тыс. (2012 г.) до 630 тыс. (2014 г.)⁵¹¹.

Также в связи с событиями в странах Северной Африки и Ближнего Востока с 2011 г. повестка Диалога стала включать вопросы обеспечения безопасности и размещения беженцев, что отразилось в Сообщениях Европейской Комиссии 2011 г. В частности, ЕС предложил инициировать диалоги по миграции, мобильности и безопасности со странами Южного Средиземноморья: Тунисом, Марокко и Египтом, а в будущем, возможно, и с Ливией. Кроме того, ЕС пообещал оказывать техническую и финансовую помощь странам Северной Африки в размещении беженцев в указанном регионе. Всего же на конец мая 2011 г. ЕС выделил 102 млн. евро на эвакуацию и репатриацию граждан, а также помощь нуждающимся в Ливии и соседних с ней странах. В дополнение к этому было решено интенсифицировать работу Фронтекс и

⁵⁰⁸ 5+5 Dialogue. Chronology of the main meetings (2003-2013) [Electronic resource] // Economic forum of the Western Mediterranean, 2013. URL: http://westmediterraneanforum.org/wp-content/uploads/2013/09/131017_chronology5+51.pdf (access date: 19.02.2015).

⁵⁰⁹ Ministerial Conclusions. Seventh Ministerial Conference on Migration for dialogue of the Western Mediterranean Countries (5+5) [Electronic resource] // International organization for migration, 2010. URL: <http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/rcps/5+5/7th-Ministerial-Conference-Migration-Ministerial-Conclusions-Tripoli-December-2010.pdf> (access date: 19.02.2015).

⁵¹⁰ i-Map. Interactive Map on Migration [Electronic resource] // ICMPD, 2013. URL: <http://www.imap-migration.org/index.php?id=471&L=-1> (access date: 23.06.2015).

⁵¹¹ Asylum applications (non-EU) in the EU-28 Member States, 2004 -2014 (thousands) [Electronic resource] // Eurostat, 2015. URL: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Asylum_applications_\(non-EU\)_in_the_EU-28_Member_States,_2004-14_\(^\)\(thousands\)_YB15_III.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Asylum_applications_(non-EU)_in_the_EU-28_Member_States,_2004-14_(^)(thousands)_YB15_III.png) (access date: 24.06.2016).

Европола в решении проблемы нелегальной миграции и выделить 25 млн. евро на поддержку средиземноморских стран ЕС, страдающих от наплыва беженцев. В долгосрочной перспективе ЕС подтвердил необходимость обеспечения развития в странах происхождения мигрантов для снижения миграционного давления, в частности, было решено сосредоточиться на создании рабочих мест и улучшении условий жизни людей в регионе Южного Средиземноморья⁵¹².

Вследствие этого внимание к обеспечению благоприятного взаимовлияния миграции и развития усилилось в рамках Диалога 5+5. В результате Восьмой министерской конференции в г. Рим (Италия) 2012 г. пункты о миграции и развитии были включены в Мальтийскую декларацию, принятую 5-6 октября 2012 г. в г. Валлетта (Мальта) на юбилейной встрече глав государств и правительств участников Диалога 5+5. В частности, в Декларации говорилось о необходимости комплексного подхода к миграции и сотрудничества стран исхода, транзита и назначения мигрантов с целью как получения ими выгоды от миграции, так и соблюдения прав самих мигрантов. Для обеспечения положительного взаимовлияния миграции и развития было решено сосредоточиться на устранении причин нелегальной миграции; содействии интеграции мигрантов в принимающее общество, а также реинтеграции мигрантов, вернувшихся на родину; упрощении и удешевлении денежных переводов мигрантов на родину; развитии Партнерств по мобильности для облегчения краткосрочной трудовой миграции⁵¹³.

Сегодня почти четверть иммигрантов в странах ЕС составляют выходцы из стран Африки, в основном, северной и западной ее части,⁵¹⁴ поэтому задача управления миграцией прочно заняла место в повестке Диалога по миграции, ставшего с 2002 г. одним из тематических направлений развития Диалога 5+5. Необходимо заметить, что в рамках данного механизма ЕС удалось во многом достичь цели снижения уровня нелегальной иммиграции из Северной и Западной Африки по маршруту, начинающемуся в Сенегале, Мавритании и Марокко и проходящему через Канарские острова (Испания) в ЕС. Статистика показывает, что после пиковых значений в 2006 г. с 2007 г. по 2013 г. количество нелегальных иммигрантов на данном маршруте снижалось. Через Западное Средиземноморье в 2012 г., по подсчетам агентства Фронтекс, на территорию ЕС нелегально въехало 6 400 чел., что почти в 6 раз меньше, чем

⁵¹² A dialogue for migration, mobility and security with the southern Mediterranean countries. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions [Electronic resource] // European Commission, 24.05.2011. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0292:FIN:EN:PDF> (access date: 26.02.2015).

⁵¹³ Malta Declaration concluding the Second Summit of the Heads of State and Government of the Member States of the Western Mediterranean Forum [Electronic resource] // Statewatch, 2012. URL: <http://www.statewatch.org/news/2012/oct/malta-declaration.pdf> (access date: 26.02.2015).

⁵¹⁴ File: Citizens of non-EU countries resident in the EU-27 by continent of origin, 1 January 2012 [Electronic resource] // Eurostat, 2013. URL: [http://madde14.org/english/index.php?title=File:Citizens_of_non-EU_countries_resident_in_the_EU-27_by_continent_of_origin,1_January_2012_\(%25\).png](http://madde14.org/english/index.php?title=File:Citizens_of_non-EU_countries_resident_in_the_EU-27_by_continent_of_origin,1_January_2012_(%25).png) (access date: 13.05.2015).

через Восточное Средиземноморье⁵¹⁵. В 2013 г. число нелегалов, задержанных на западно-средиземноморском маршруте достигло цифры в 283 чел., что однако с избытком было компенсировано увеличением нелегальной миграции в Центральном и Восточном Средиземноморье⁵¹⁶.

В 2002 г. механизмы сотрудничества ЕС со Средиземноморским регионом были дополнены Диалогом по транзитной миграции в Средиземноморье, который стал неформальным межрегиональным межправительственным консультативным процессом, объединяющим страны происхождения, транзита и назначения мигрантов. Изначально в его состав входили 27 участников: 15 государств-членов ЕС, Алжир, Египет, Кипр, Ливан, Ливия, Мальта, Марокко, Норвегия, Сирия, Тунис, Турция и Швейцария. После двух фаз расширения (2004 – 2007 гг. и 2009 – 2011 гг.) к ним присоединились Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Словакия, Словения, Чехия и Эстония (все в 2004 г.), Хорватия (2006 г.), Болгария и Румыния (2007 г.), Гана, Кабо-Верде, Мали, Нигер, Нигерия, Сенегал и Эфиопия (все в 2009 г.) и Кения (2011 г.). В настоящее время Диалог по транзитной миграции в Средиземноморье включает 45 государств Европы, Африки и Ближнего Востока и 7 международных организаций-партнеров Процесса (Международную организацию по миграции, Европол, Фронтекс, Международный фонд сельскохозяйственного развития, Интерпол, Управление верховного комиссара ООН по делам беженцев и Управление ООН по борьбе с наркотиками и преступностью). Множество других организаций выступают наблюдателями Диалога, например, Комиссия Африканского Союза, Совет Европы, Организация экономического сотрудничества и развития и т.п.⁵¹⁷

Целью Диалога стало содействие общению и укреплению доверия между официальными лицами стран-участниц. Его основная роль – оказание технической помощи в выработке миграционной политики и стратегии развития на региональном и национальном уровне. Методы, используемые для этого, включают проведение различных исследований, обмен и распространение информации, обсуждение наилучших практик, интересов и нужд с партнерами, продвижение и реализацию целевых кратко- и среднесрочных проектов, организацию обучения соответствующих специалистов, разработку и выявление новых инструментов и инновационных подходов в миграционной политике⁵¹⁸.

⁵¹⁵ How do illegal immigrants get into the European Union? [Electronic resource] // CNN, 30.10.2013. URL: <http://edition.cnn.com/2013/10/30/world/eu-immigration-infographic/> (access date: 23.06.2015).

⁵¹⁶ i-Map. Interactive Map on Migration [Electronic resource] // ICMPD, 2013. URL: <http://www.imap-migration.org/index.php?id=471&L=-1> (access date: 23.06.2015).

⁵¹⁷ Participants. MTM Dialogue [Electronic resource] // ICMPD, 2012. URL: <http://www.icmpd.org/Participants.1620.0.html> (access date: 26.02.2015).

⁵¹⁸ The MTM Dialogue 2002-2012: a Multifaceted Approach [Electronic resource] // ICMPD, 2013. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD-Website_2011/Migration_Dialogues/MTM/Factsheets/MTM_Anniversary_Malta_final_paper_Jan_2013.pdf (access date: 26.02.2015).

Диалог по транзитной миграции в Средиземноморье был основан как механизм исключительно технического сотрудничества по управлению миграцией в регионе. Его секретариатом стал Международный центр развития миграционной политики. Основы Диалога были заложены на двух неформальных встречах 2003 г. в г. Валлетта (Мальта) и г. Александрия (Египет), где были озвучены две опоры данного механизма: борьба с нелегальной миграцией и устранение первопричин эмиграции из стран Юга, т.е. взаимовлияние миграции и развития. Диалог стал действовать в виде неформальных встреч официальных лиц и экспертов ряда государств и международных организаций для обсуждения технических сложностей в управлении миграцией. Эти встречи в различных форматах проводятся регулярно, каждая из них посвящается одному-двум специфическим вопросам, которые предварительно исследуются, чтобы все рекомендации основывались на проверенных данных и экспертной оценке, чему способствует наличие значительного количества партнеров из числа международных организаций⁵¹⁹.

В своем развитии Диалог по транзитной миграции в Средиземноморье прошел четыре стадии: исследования (2002 – 2003 гг.), консолидации (2004 – 2005 гг.), проектную фазу (2006 – 2008 гг.) и, наконец, стадию активного диалога (с 2009 г.). В ходе первой стадии участникам необходимо было определить место данного механизма в более широком международном контексте и обозначить свои методы работы. Поскольку на тот момент уже был заключен ряд соглашений об ассоциации между некоторыми участниками Диалога и Европейским Союзом, Диалог по транзитной миграции как неформальный консультативный процесс должен был содействовать развитию уже установленных объединений и оказывать им техническую поддержку. На первой стадии развития Диалога были установлены доверительные отношения между делегатами, для чего был введен принцип совместного председательства на встречах, где заседание вели по одному делегату от европейского и от арабского государства. Активно включились в работу Диалога представители Лиги арабских государств и Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев⁵²⁰.

После запланированного расширения ЕС в 2004 г. единая Европа стала больше внимания уделять своим южным рубежам и миграции в регионе Средиземноморья, о чем свидетельствует принятие Евросоюзом в конце 2005 г. двух основополагающих положений: комплексного подхода к миграции, предполагавшего углубление сотрудничества с третьими странами в

⁵¹⁹ The MTM Dialogue 2002-2012: a Multifaceted Approach [Electronic resource] // ICMPD, 2013. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD-Website_2011/Migration_Dialogues/MTM/Factsheets/MTM_Anniversary_Malta_final_paper_Jan_2013.pdf (access date: 26.02.2015).

⁵²⁰ Ibid.

управлении миграционными потоками,⁵²¹ и расширения политики добрососедства для включения в нее ряда стран Северной Африки и Ближнего Востока⁵²². В ходе неформальных встреч участников Диалога по транзитной миграции в г. Стамбул (Турция) и г. Вена (Австрия), а также конференции в г. Копенгаген (Дания) делегаты определили обеспечение положительного взаимовлияния миграции и развития в качестве своего приоритета.

На этом этапе были уже достигнуты определенные результаты, например, были расширены возможности стран-участниц по противодействию нелегальной миграции, решению юридических и процедурных вопросов в деле предоставления убежища, обеспечению добровольного возвращения иммигрантов на родину. В частности, в Ливане был запущен первый проект технического сотрудничества по поддержке добровольной репатриации нелегальных иммигрантов, пребывающих в специализированных центрах содержания, поддержанный Управлением безопасности Ливана, Министерством внутренних дел Великобритании, Управлением верховного комиссара ООН по делам беженцев и МЦРМП. В 2005 г. Международным центром развития миграционной политики была также опубликована статья под названием «Нерегулярная транзитная миграция в Средиземноморье: факты, цифры и оценка»⁵²³. В то же время для информирования общественности о взаимосвязи миграции и развития был опубликован специальный доклад Датского института изучения международных отношений и Международного центра развития миграционной политики⁵²⁴.

Следующая стадия развития Диалога по транзитной миграции в Средиземноморье началась в 2006 г., когда Еврокомиссия объявила управление миграцией из Африки в Европу приоритетным направлением работы года. В апреле 2006 г. прошла первая в истории сессия Генеральной Ассамблеи ООН по вопросу миграции. Международное сообщество готовилось к проведению министерских конференций по взаимосвязи миграции и развития в г. Рабат (Марокко) и г. Триполи (Ливия), что свидетельствовало о значительном повышении значения данного вопроса в международной повестке. В то же время с декабря 2005 г. обострилась ситуация вокруг испанских анклавов в Северной Африке (Сеуты и Мелилья), которые испытывали небывалый наплыв нелегальных мигрантов. Обстановка на мировой арене

⁵²¹ Global approach to migration: Priority actions focusing on Africa and the Mediterranean [Electronic resource] // Council of the European Union, 2004. URL: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015744%202005%20INIT> (access date: 27.02.2015).

⁵²² European Neighbourhood Policy. Strategy paper. Communication from the Commission [Electronic resource] // European Commission, 2004. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52004DC0373> (access date: 27.02.2015).

⁵²³ Irregular Transit Migration in the Mediterranean: Facts, Figures and Insights [Electronic resource]/DIIS// Sørensen N.N. Mediterranean Transit Migration. Copenhagen, 2006. P.25-67. URL: <http://subweb.diis.dk/sw24384.asp> (access date: 01.06.2014).

⁵²⁴ The MTM Dialogue 2002-2012: a Multifaceted Approach [Electronic resource] // ICMPD, 2013. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD-Website_2011/Migration_Dialogues/MTM/Factsheets/MTM_Anniversary_Malta_final_paper_Jan_2013.pdf (access date: 26.02.2015).

повлияла и на приоритеты работы Диалога, выдвинув в их число борьбу с нелегальной миграцией и управление смешанными миграционными потоками. На третьем этапе своего развития Диалог переживает значительный рост в количественном и качественном плане: к нему присоединились Международная организация по миграции и Управление ООН по борьбе с наркотиками и преступностью (с 2009 г.), Международный фонд сельскохозяйственного развития (с 2011 г.), Всемирная организация «Объединенные города и местные власти» и агентство ООН-Хабитат (с 2012 г.), а также восемь африканских государств⁵²⁵.

В ходе этого этапа при посредничестве Европола и Фронтекс состоялись встречи в г. Бейрут (Ливан) в апреле 2006 г. и г. Брдо (Словения) в июне 2006 г., посвященные новым тенденциям в миграции, борьбе с нелегальной миграцией и совершенствованию пограничного контроля. По итогам встреч было решено запустить проект под названием «Комплексный ответ на смешанные миграционные потоки», реализация которого была возложена на Европол, Фронтекс, МЦРМП и Управление верховного комиссара ООН по делам беженцев⁵²⁶.

Позже при посредничестве других международных организаций были определены ключевые направления технического сотрудничества в сферах управления смешанными миграционными потоками и борьбы с нелегальной миграцией, а именно: поимка и перехват нелегальных мигрантов, борьба с торговлей людьми, прием и задержание нелегальных иммигрантов, а также организация реадмиссии и добровольного возвращения мигрантов. Для обсуждения каждого из указанных направлений в течение 2007 г. прошли четыре экспертных встречи для обмена данными, по итогам которых были также организованы визиты в соответствующие структуры (центры содержания мигрантов, пограничные контрольно-пропускные пункты, штаб-квартиры Европола и Фронтекс)⁵²⁷.

Гораздо меньшее внимание на третьем этапе развития Диалога по транзитной миграции привлекал вопрос взаимосвязи миграции и развития, что, однако, было исправлено после состоявшегося в июле 2007 г. в г. Брюссель (Бельгия) Глобального форума по миграции и развитию⁵²⁸. В знак поддержки подобной дискуссии участники Диалога по транзитной миграции в Средиземноморье приняли решение о том, что комплексный подход к миграции и

⁵²⁵ The MTM Dialogue 2002-2012: a Multifaceted Approach [Electronic resource] // ICMPD, 2013. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD-Website_2011/Migration_Dialogues/MTM/Factsheets/MTM_Anniversary_Malta_final_paper_Jan_2013.pdf (access date: 26.02.2015).

⁵²⁶ Joint ICMPD-Europol MTM Meeting “Migration Flows and Trends in the Mediterranean – Challenges for Migration Management Systems” [Electronic resource] // International organization for migration, 2006. URL: <http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/rcps/mtm/Conclusions-Brdo-June-2006-EN.pdf> (access date: 28.02.2015).

⁵²⁷ The MTM Dialogue 2002-2012: a Multifaceted Approach [Electronic resource] // ICMPD, 2013. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD-Website_2011/Migration_Dialogues/MTM/Factsheets/MTM_Anniversary_Malta_final_paper_Jan_2013.pdf (access date: 26.02.2015).

⁵²⁸ Global Forum on Migration and Development [Electronic resource] // International organization for migration, 2015. URL: <http://www.gfmd.org/> (access date: 14.01.2015).

вопрос взаимосвязи миграции и развития будут отражены в проекте разрабатываемой на тот момент интерактивной карты (i-Map)⁵²⁹.

Материальным воплощением проделанной в ходе третьей стадии развития Диалога работы стала публикация рабочего доклада о совместном управлении смешанными миграционными потоками арабскими и европейскими государствами-участниками Диалога (2008 г.), а также двух карт маршрутов нелегальной миграции в средиземноморском регионе (2006 г. и 2008 г.). В дополнение к этому начала действовать интерактивная карта миграционных потоков, ставшая инновационным средством обмена и обработки информации и представляющая результаты деятельности Диалога. Интерактивная карта должна была стать электронной визуализацией миграционной ситуации в средиземноморском регионе, позволяющей оценить ее во временном и географическом измерении. С 31 января 2007 г. карта работала в тестовом режиме с возможностью доступа к ее данным только при наличии логина и пароля⁵³⁰. С 2012 г. карта доступна широкой публике, ее сайт включает информацию о развитии ряда региональных консультативных процессов в сфере миграции (Будапештского, Пражского, Рабатского процессов и Диалога по транзитной миграции в Средиземноморье), а также миграционные профили большинства участвующих в них государств и другие тематические материалы. Работа над интерактивной картой продолжается, и сайт постоянно пополняется новыми данными, для чего в рамках Диалога по транзитной миграции в Средиземноморье регулярно проводятся специальные экспертные встречи. Развитие интерактивной карты говорит о ее полезности для обмена данными, а также для изучения миграции в соответствующих регионах.⁵³¹ Помимо этого, наличие такой интерактивной карты создает базу знаний для стратегического сотрудничества и планирования, стимулирует сбор и обработку достоверных знаний, поощряет интерес новых и уже участвующих в проекте государств и организаций и обеспечивает взаимное доверие участников.

Первый краткосрочный проект в рамках Диалога – «Либан» (январь – апрель 2004 г.) был успешно завершен, в результате чего 145 нелегальных мигрантов, задержанных ливанскими властями на пути в Европу, были на добровольной основе возвращены в страны их происхождения⁵³². Благодаря этому успеху, был дан старт разработке ряда проектов, реализованных в ходе четвертой стадии развития Диалога. Например, в период с июля 2007 г.

⁵²⁹ The MTM Dialogue 2002-2012: a Multifaceted Approach [Electronic resource] // ICMPD, 2013. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD-Website_2011/Migration_Dialogues/MTM/Factsheets/MTM_Anniversary_Malta_final_paper_Jan_2013.pdf (access date: 26.02.2015).

⁵³⁰ i-Map [Electronic resource] // ICMPD, 2011. URL: <http://www.icmpd.org/i-Map.1623.0.html> (access date: 05.02.2015).

⁵³¹ i-Map – Interactive Map on Migration [Electronic resource] // ICMPD, 2011. URL: [http://www.imap-migration.org/index.php?id=2&L=3'A%3D0%20and%20char\(124\)%20user%20char\(124\)%3D0](http://www.imap-migration.org/index.php?id=2&L=3'A%3D0%20and%20char(124)%20user%20char(124)%3D0) (access date: 28.02.2015).

⁵³² The MTM Dialogue 2002-2012: a Multifaceted Approach [Electronic resource] // ICMPD, 2013. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD-Website_2011/Migration_Dialogues/MTM/Factsheets/MTM_Anniversary_Malta_final_paper_Jan_2013.pdf (access date: 26.02.2015).

по апрель 2008 г. при финансовой помощи Великобритании осуществлялся проект по изучению миграционного маршрута, проходящего через Восточную Африку. Задачами проекта были установление текущих миграционных тенденций и оценка возможностей государств и межгосударственных механизмов по управлению миграцией в регионе, охватывающем Египет, Йемен, Кению, Ливию, Сомали, Судан, Эритрею и Эфиопию⁵³³.

В 2009 г. в рамках Диалога по транзитной миграции осуществлялся проект по оценке нужд Кабо-Верде в осуществлении миграционной политики. Одновременно с января 2009 г. по январь 2010 г. был реализован проект под названием «Укрепляя возможности Ливана по приему беженцев и задержанию нелегальных мигрантов», призванный помочь указанному государству в управлении смешанными миграционными потоками. Данный проект был направлен на классификацию мигрантов в смешанных потоках, распознавание и оказание помощи лицам в поисках убежища и защиту наиболее уязвимых групп мигрантов. Была оценена соответствующая инфраструктура страны, в законодательство были имплементированы международные стандарты защиты прав человека в сфере предоставления убежища и обращения с нелегальными мигрантами. Донорами выступили четыре европейских государства (Италия, Нидерланды, Франция и Швейцария), реализацию проекта взял на себя Международный центр развития миграционной политики.⁵³⁴ С 2009 г. также началось осуществление проекта по укреплению долгосрочных способностей соответствующих служб Мальты по организации возвращения иммигрантов на родину. Предполагалось, что в ходе диалога между странами происхождения (в Северной Африке), транзита (Мальта) и назначения мигрантов (ЕС) будут налажены устойчивые связи и обмен информацией для более эффективной организации репатриации⁵³⁵.

Несколько масштабных проектов были реализованы и в рамках содействия положительному взаимовлиянию миграции и развития. С 1 мая 2009 г. по 30 апреля 2010 г. был осуществлен совместный проект Международного центра развития миграционной политики и Международной организации по миграции под названием «Связывая эмигрантские сообщества для лучшего развития». Его целью была помощь государствам в выстраивании отношений с их диаспорами. По итогам проекта был создан реестр соответствующих возможностей государств в налаживании отношений с диаспорами⁵³⁶.

⁵³³ Completed Projects [Electronic resource] // ICMPD, 2012. URL: <http://www.icmpd.org/Completed-Projects.1624.0.html> (access date: 05.02.2015).

⁵³⁴ Ibid.

⁵³⁵ The MTM Dialogue 2002-2012: a Multifaceted Approach [Electronic resource] // ICMPD, 2013. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD-Website_2011/Migration_Dialogues/MTM/Factsheets/MTM_Anniversary_Malta_final_paper_Jan_2013.pdf (access date: 26.02.2015).

⁵³⁶ Completed Projects [Electronic resource] // ICMPD, 2012. URL: <http://www.icmpd.org/Completed-Projects.1624.0.html> (access date: 05.02.2015).

Продолжением этого начинания стал проект «Совершенствование политики в отношении африканской и ближневосточной диаспор через обмен по направлению Юг – Юг», реализованный с июля 2011 г. по сентябрь 2014 г. с участием всех стран-участниц Диалога. Целью проекта было совершенствование законодательства и институционального оформления отношений государств с диаспорами. В ходе его реализации были налажены обмен информацией и обучение специалистов стран-участниц, организованы консультации, семинары и экспертные обмены, а также имплементированы четыре экспериментальных проекта (в Кабо-Верде, Ливане, Нигере и Эфиопии). По общему мнению, данный проект способствовал исследованию ряда миграционных маршрутов, обмену навыками и знаниями, налаживанию связей между соответствующими ведомствами и людьми, координации миграционной политики ряда государств и укреплению доверия между участниками⁵³⁷.

В целом же, все реализованные в рамках Диалога по транзитной миграции в Средиземноморье проекты помогли провести исследование и оценку миграционной ситуации в странах-участницах, выявить пробелы в их миграционной политике, обозначить их нужды и предоставить руководство по некоторым вопросам миграционной и отчасти внешней политики, определить вызовы и возможности стран в текущей миграционной ситуации. Это выразилось, в частности, в публикации ряда исследований, например, по нелегальной миграции и смешанным миграционным потокам в Средиземноморском регионе (2006, 2008 гг.), взаимовлиянию миграции и развития (2005, 2010, 2012 гг.), составлении интерактивной карты миграционных маршрутов в регионе с публикацией миграционных профилей стран-участниц⁵³⁸.

22 мая 2012 г. в г. Валлетта (Мальта) проходило празднование десятилетия Диалога по транзитной миграции в Средиземноморье, в ходе которого участники подвели предварительные итоги деятельности и определили приоритеты дальнейшей работы. Последние были расширены за счет новых сфер активности Диалога: развития инструментов по защите прав мигрантов, предотвращения гибели нелегальных мигрантов в Средиземном море, совершенствования системы предоставления убежища, улучшения системы идентификации мигрантов на границах и обеспечения реинтеграции мигрантов, вернувшихся на родину. Вдобавок к этому решению, было заявлено о необходимости активизации работы в сфере взаимосвязи миграции и развития путем содействия мобильности населения между странами Юга, совмещения задач миграционной политики и политики развития, расширения круга участников Диалога и его проектов за счет привлечения международных организаций и частного сектора.

⁵³⁷ AMEDIP [Electronic resource] // ICMPD, 2014. URL: <http://www.icmpd.org/AMEDIP.1821.0.html> (access date: 05.02.2015).

⁵³⁸ The MTM Dialogue 2002-2012: a Multifaceted Approach [Electronic resource] // ICMPD, 2013. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD-Website_2011/Migration_Dialogues/MTM/Factsheets/MTM_Anniversary_Malta_final_paper_Jan_2013.pdf (access date: 26.02.2015).

Географическими приоритетами Диалога были избраны государства Северо-Восточной Африки по причине прошедших в них изменений в ходе Арабской весны и необходимости вести диалог по проблеме миграции с трансформировавшимися обществами. Среди приоритетных направлений работы были также названы государства Восточной Африки по причине недостаточной изученности миграционной ситуации в них и усугубления здесь такой проблемы, как торговля людьми⁵³⁹.

Диалог по транзитной миграции в Средиземноморье гармонично дополняет другие консультативные процессы (Средиземноморский Союз, Диалог 5+5, Рабатский процесс), так как является неформальным, проектно-ориентированным консультативным процессом технического, а не политического характера, что позволяет выстраивать контакты между государствами с разными политическими системами и вести работу с опорой на знания⁵⁴⁰.

За время существования Диалога по транзитной миграции в Средиземноморье его повестка расширилась и стала включать не столько анализ транзитной миграции в регионе, сколько изучение и поиск решения проблем борьбы с нелегальной миграцией, обеспечения благоприятного взаимовлияния миграции и развития, совершенствования системы защиты беженцев и установления связей с диаспорами. Одним из достижений Диалога по транзитной миграции в Средиземноморье можно считать то, что в определенной степени благодаря работе Диалога удалось добиться повышения уровня пересылки мигрантами денег на родину: за 2013 г. поток денежных переводов от мигрантов в страны Средиземноморья и Северной Африки вырос на 8 %⁵⁴¹.

Однако, несмотря на полезность технического сотрудничества, осуществляемого в рамках Диалога по транзитной миграции в Средиземноморье, его существование зависит во многом не только от политической воли участников, но и наличия достаточного финансирования конкретных проектов, составляющих на данный момент его сущность. Экономические трудности государств-доноров, в основном из числа стран ЕС, могут значительно снизить его эффективность. Тем не менее, на данный момент Диалог по транзитной миграции в Средиземноморье действует и способствует координации миграционной политики большого количества государств Европы, Северной Африки и Ближнего Востока⁵⁴².

⁵³⁹ The MTM Dialogue 2002-2012: a Multifaceted Approach [Electronic resource] // ICMPD, 2013. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD-Website_2011/Migration_Dialogues/MTM/Factsheets/MTM_Anniversary_Malta_final_paper_Jan_2013.pdf (access date: 26.02.2015).

⁵⁴⁰ Ibid.

⁵⁴¹ Migration and Development Brief 24 [Electronic resource] // The World Bank, 2015. URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1288990760745/MigrationandDevelopmentBrief24.pdf> (access date: 23.06.2015).

⁵⁴² Harnes Ch. Regional Inter-State Consultation Mechanisms on Migration: Approaches, Recent Activities and Implications for Global Governance of Migration [Electronic resource] // International Organization for Migration, 2013. URL: http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/2013-Global-RCP-Background-Study_MRS45.pdf (access date: 17.12.2014).

С 2006 г. Европейский Союз стал участником еще одного регионального консультативного механизма – Евро-Африканского Диалога по миграции и развитию, также называемого Рабатским процессом. Концепция такого диалога была озвучена на Евро-Африканской министерской встрече в Мали в конце 2005 г. Инициаторами учреждения этого партнерства стали Франция, Марокко и Испания. Также в конце 2005 г. Европейская Комиссия выпустила Сообщение о новой стратегии отношений ЕС с Африканским континентом с целью ускорения развития государств этого региона, что, несомненно, активизировало интерес к Африке в единой Европе⁵⁴³.

Причиной запуска особого механизма по миграции и развитию послужило осознание, что огромный поток нелегальной миграции из Африки в Европу вызван недостаточным развитием и отсутствием региональной интеграции в Африке. На тот момент сложилось несколько путей нелегальной миграции из Африки в Европу, в частности, центрально-средиземноморский (в Италию и Мальту), западно-средиземноморский, западноафриканский и восточно-средиземноморский пути⁵⁴⁴. Поэтому было решено провести специальную конференцию с участием министров, ведающих миграционной политикой, чтобы запустить диалог, в котором бы участвовали все ключевые государства, охваченные этими миграционными маршрутами.

Впоследствии такой Диалог был основан 10-11 июля 2006 г. на Евро-Африканской министерской конференции по вопросам миграции и развития, состоявшейся в г. Рабат (Марокко), где собрались представители 26 стран Африки, государств-членов ЕС, а также Норвегии, Швейцарии и Европейской Комиссии. Участники выразили желание сотрудничать на постоянной основе, поскольку качественное управление миграцией дает новые возможности как государствам происхождения и назначения миграционных потоков, так и самим мигрантам. Основными задачами своей работы министры объявили борьбу с бедностью, продвижение устойчивого развития и уважение прав мигрантов и беженцев. В качестве главных принципов Диалога были обозначены ориентация на активную деятельность; соблюдение баланса между тремя основами Диалога (организация легальной миграции, борьба с нелегальной миграцией и содействие положительному взаимовлиянию миграции и развития); координация его деятельности с другими региональными инициативами в области миграции; совместная ответственность за работу механизма всех его участников⁵⁴⁵.

⁵⁴³ EU Strategy for Africa: Towards a Euro-African pact to accelerate Africa's development. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee [Electronic resource] // European Commission, 2005. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0489:FIN:EN:PDF> (access date: 03.03.2015).

⁵⁴⁴ Morehouse Ch. and Blomfield M. Irregular Migration in Europe [Electronic resource] // Migration Policy Institute, 2011. URL: <http://www.migrationpolicy.org/research/TCM-irregular-migration-europe> (access date: 22.06.2015).

⁵⁴⁵ Rabat Process [Electronic resource] // ICMPD, 2014. URL: <http://www.icmpd.org/Rabat-Process.2049.0.html> (access date: 02.03.2015).

Основной акцент в Процессе сделан на содействии положительному взаимовлиянию миграции и развития, и существенная часть Рабатского плана действий посвящена именно этому направлению работы. Участники Рабатского процесса выступили новаторами в деле сотрудничества стран исхода, транзита и назначения мигрантов в сфере миграции и развития, поскольку опередили обращение к данной теме на глобальном уровне. В частности, в сентябре 2006 г. в ходе Диалога ООН на высоком уровне по международной миграции было предложено продолжить обсуждение взаимосвязи миграции и развития, а в июле 2007 г. в г. Брюссель (Бельгия) состоялся Глобальный форум по международной миграции и развитию, который затем стал ежегодным событием. Обозначенные на этом Форуме приоритеты работы во многом напоминали те, что были одобрены на Первой Евро-Африканской министерской конференции по миграции и развитию⁵⁴⁶.

Согласно принятой на Министерской конференции 2006 г. Декларации, Евро-Африканский Диалог по миграции и развитию должен сочетать политическое и оперативное сотрудничество⁵⁴⁷. В этой связи тогда же был принят план действий, где перечислены шаги, которые предлагалось предпринять участникам Диалога. Признавая, что африканские страны стали источниками мигрантов из-за недостатка возможностей для самореализации их населения и отсутствия сильной экономики, участникам Рабатского процесса рекомендовались следующие действия в области миграции и развития: содействие региональной интеграции и сотрудничеству государств и негосударственных акторов; учреждение специальных финансовых механизмов в целях содействия развитию; расширение количества квалифицированных специалистов в странах Африки и установление партнерских отношений между научно-исследовательскими центрами. В сфере содействия легальной миграции предполагалось, что участники предпримут действия в учреждении двух- и многосторонних программ сотрудничества в регулировании легальной трудовой миграции и в поощрении краткосрочной трудовой миграции. Рекомендации по борьбе с нелегальной миграцией предполагали укрепление пограничного контроля через сотрудничество правоохранительных и судебных органов⁵⁴⁸. На конференции также прозвучала идея о включении сферы международной защиты прав беженцев и мигрантов в список приоритетов, но действий в этом направлении не предпринималось вплоть до принятия Римской декларации 2014 г.⁵⁴⁹

⁵⁴⁶ Summary Report. First Meeting [Electronic resource] // Global Forum on Migration and Development, 2007. URL: [http://www.gfmd.org/docs?f\[0\]=im_field_gfmd_meeting:52&f\[1\]=field_gfmd_meeting:52](http://www.gfmd.org/docs?f[0]=im_field_gfmd_meeting:52&f[1]=field_gfmd_meeting:52) (access date: 04.03.2015).

⁵⁴⁷ Rabat Declaration. Euro-African Partnership for Migration and Development [Electronic resource] // Rabat Process, 2006. URL: <http://processusderabat.net/web/uploads/cms/Rabat-Declaration---EN.pdf> (access date: 02.03.2015).

⁵⁴⁸ Action Plan [Electronic resource] // Rabat Process, 2006. URL: <http://processusderabat.net/web/uploads/cms/Rabat-Action-Plan---EN.pdf> (access date: 02.03.2015).

⁵⁴⁹ International Protection [Electronic resource] // Rabat Process, 2014. URL: <http://processusderabat.net/web/index.php/tp-international-protection/index> (access date: 02.03.2015).

Министерская конференция в г. Рабат стала отправным пунктом развития Евро-Африканского Диалога по миграции и развитию, включающего пять стадий: запуск (2006 – 2007 гг.), первую стадию (2008 – 2009 гг.), вторую (2010 – 2012 гг.), третью (2013 – 2014 гг.) и четвертую (2015 – 2017 гг.), в ходе которых Диалог развивался по нарастающей, и к началу 2015 г. в рамках Диалога состоялись 4 Евро-Африканских министерских конференции по миграции и развитию, 6 встреч старших должностных лиц и 15 тематических встреч, а также было реализовано несколько десятков проектов⁵⁵⁰.

В период 2006 – 2007 гг. в рамках Диалога прошла одна Встреча по вопросам миграции и развития, а также были запущены первые проекты. В частности, с 2006 г. по 2009 г. осуществлялся проект под названием «Морской конек» по созданию спутниковой системы для препятствования нелегальной миграции, которая охватывала такие страны, как Кабо-Верде, Мавританию, Марокко, Сенегал, Испанию и Португалию. Основным донором выступала Испания, за три года выделившая на проект около 2 млн. евро. В 2007 г. был запущен проект по привлечению диаспоры из Кабо-Верде к развитию систем здравоохранения и образования, инфраструктуры и сферы туризма в стране их происхождения. Донорами проекта вплоть до его окончания в 2011 г. выступали ЕС и Испания, выделившие в сумме около 600 тыс. евро. Также в 2007 – 2012 гг. при финансовой поддержке ЕС в рамках Диалога осуществлялся проект по предотвращению контрабанды и торговли людьми на территории Алжира, Египта, Ливии, Марокко и Туниса. Он предполагал помощь этим странам в законодательном оформлении борьбы с указанными явлениями, расширении возможностей соответствующих служб по противодействию нелегальной миграции и информированию власти и общества о рисках нелегальной миграции⁵⁵¹.

Несмотря на запуск нескольких инициатив в рамках Диалога, по некоторым оценкам, в начале своего существования Рабатский процесс представлял собой лишь формальные политические консультации на высоком уровне для имплементации пунктов Совместной стратегии ЕС и Африки и комплексного подхода к миграции, принятого в ЕС. Отличием Рабатского процесса от других региональных консультативных процессов можно назвать то, что на данном этапе его развития в его рамках не проводились неформальные консультации⁵⁵².

⁵⁵⁰ The Evolution of the Rabat Process - Euro-African Dialogue on Migration and Development [Electronic resource] // Rabat Process, 2015. URL: http://www.processusderabat.net/web/uploads/infographie/RP-Evolution_EN_final-web.compressed.pdf (access date: 02.03.2015).

⁵⁵¹ Database of projects classified by Dakar Strategy pillar (non-exhaustive) [Electronic resource] // Rabat Process, 2014. URL: http://www.processusderabat.net/web/uploads/brochures/Database_of_projects.pdf (access date: 02.03.2015).

⁵⁵² Harnes Ch. Regional Inter-State Consultation Mechanisms on Migration: Approaches, Recent Activities and Implications for Global Governance of Migration [Electronic resource] // International Organization for Migration, 2013. URL: http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/2013-Global-RCP-Background-Study_MRS45.pdf (access date: 17.12.2014).

Деятельность Рабатского процесса активизировалась в 2008 г. благодаря Второй Евро-Африканской министерской конференции по миграции и развитию 25 ноября 2008 г. в г. Париж (Франция). Ее предварили три экспертные встречи: по миграции и развитию в г. Дакар (Сенегал), по легальной миграции в г. Рабат (Марокко), по борьбе с нелегальной миграцией и по контролю миграции в г. Уагадугу (Буркина-Фасо)⁵⁵³. Эта конференция стала началом первого этапа развития Евро-Африканского Диалога по миграции и развитию.

На Второй министерской конференции были приняты новая Декларация и трехлетняя Программа сотрудничества. В Декларации отмечалось, что только должное управление миграцией принесет положительно отразиться как на странах происхождения, так и странах назначения и транзита мигрантов. Было также подчеркнуто, что бедность, нарушения прав человека, конфликты и изменение климата являются основными причинами миграции, с которыми нужно и можно бороться совместными усилиями всех заинтересованных государств и организаций. Участники конференции подтвердили свою приверженность комплексному подходу к управлению миграцией и желание эффективно дополнять работу существующих региональных консультативных процессов⁵⁵⁴.

Программа сотрудничества содержала в себе ряд мер по всем трем основам Диалога, рекомендованным для имплементации государствами-участниками. В рамках первой опоры – поощрения легальной миграции – было решено проводить изучение нужд рынка труда в странах происхождения и назначения мигрантов, сотрудничать в подписании соглашений по мобильности, поощрять миграцию внутри Африки, предоставить государствам Африки техническую помощь и возможности для обучения служащих миграционных служб, а также проводить информационные кампании для потенциальных мигрантов и работодателей. В рамках второй опоры – борьбы с нелегальной миграцией – предполагалось налаживать обмен информацией и обучение персонала стран-участниц, принимать меры по обнаружению фальшивых документов, проводить информационные кампании об опасностях нелегальной миграции, оказывать техническую и материальную помощь странам Африки в оснащении их границ, а также сотрудничать в вопросах реадмиссии и реинтеграции мигрантов. Наконец, меры по третьей основе Диалога – взаимосвязи миграции и развития – включали проведение исследования по взаимосвязи миграции и развития; координацию миграционной политики и политики развития; расширение возможностей для профессионального обучения в странах

⁵⁵³ The Evolution of the Rabat Process - Euro-African Dialogue on Migration and Development [Electronic resource] // Rabat Process, 2015. URL: http://www.processusderabat.net/web/uploads/infographie/RP-Evolution_EN_final-web.compressed.pdf (access date: 02.03.2015).

⁵⁵⁴ Three-year Cooperation Programme 2009-2011. Second Euro-African Ministerial Conference on Migration and Development [Electronic resource] // Rabat Process, 2008. URL: <http://processusderabat.net/web/uploads/cms/Paris-Conference-on-Migration-and-Development---final-text-EN.pdf> (access date: 02.03.2015).

Африки; поощрение денежных переводов мигрантов на родину; укрепление связей с диаспорами и поощрение краткосрочной трудовой миграции⁵⁵⁵.

После Второй министерской конференции Евро-Африканский Диалог по миграции и развитию стал набирать обороты: в 2009 г. состоялся семинар по легальной миграции под названием «Укрепляя государственные институты, ответственные за подготовку и занятость населения» в г. Рабат (Марокко); семинар по комплексному пограничному контролю в г. Прая (Кабо-Верде); экспертная встреча по взаимосвязи миграции и развития, посвященная проблеме стимулирования и обеспечения денежных переводов мигрантов на родину, в г. Дакар (Сенегал)⁵⁵⁶. Последняя стала и отправным пунктом создания фонда «Миграция и развитие», из которого с 2009 г. финансируются проекты в африканских странах, нацеленные на стимулирование производительных инвестиций в эти страны, информирование мигрантов о возможностях финансовой помощи их странам происхождения, создание новых финансовых механизмов для облегчения денежных переводов мигрантов на родину. В 2008 – 2011 гг. в рамках Диалога по миграции и развитию был осуществлен проект по выдаче жителям Кабо-Верде биометрических паспортов, для чего было выделено около 500 тыс. евро. В 2009 г. были запущены проекты по борьбе с бедностью в Марокко, по которым Италия профинансировала ряд инициатив в сфере сельского хозяйства, водоснабжения, здравоохранения и культуры. С 2008 г. в рамках Рабатского процесса также осуществляется финансирование работы визового центра в Кабо-Верде, который открылся в 2010 г. и обрабатывает до 10 тыс. заявлений в год. С 2009 г. Евросоюзом осуществляется проект по защите прав человека в таких странах Африки, как Алжир, Кот-д'Ивуар, Мавритания, Мали, Марокко, Нигер, Сенегал и Тунис⁵⁵⁷.

В 2010 г. начался второй этап развития Евро-Африканского Диалога по миграции и развитию. В том же году в его рамках состоялись экспертный семинар в г. Бамако (Мали) по продвижению роли диаспор в стимулировании развития, оценочный семинар в г. Тунис (Тунис) по имплементации Рабатского плана действий и экспертная встреча в г. Рабат (Марокко) по помощи уязвимым группам населения. Дополнительно был инициирован ряд проектов. Например, в рамках Диалога министерство иностранных дел Дании предоставляло в 2010 – 2012 гг. помощь иммиграционной службе Ганы. ЕС в свою очередь оказывал в 2010 – 2013 гг. помощь Гане в размере около 2 млн. евро для повышения возможностей иммиграционной службы в пресечении нелегальной миграции. В 2010 – 2013 гг. Испания

⁵⁵⁵ Three-year Cooperation Programme 2009-2011. Second Euro-African Ministerial Conference on Migration and Development [Electronic resource] // Rabat Process, 2008. URL: <http://processusderabat.net/web/uploads/cms/Paris-Conference-on-Migration-and-Development---final-text-EN.pdf> (access date: 02.03.2015).

⁵⁵⁶ The Evolution of the Rabat Process - Euro-African Dialogue on Migration and Development [Electronic resource] // Rabat Process, 2015. URL: http://www.processusderabat.net/web/uploads/infographie/RP-Evolution_EN_final-web.compressed.pdf (access date: 02.03.2015).

⁵⁵⁷ Database of projects classified by Dakar Strategy pillar (non-exhaustive) [Electronic resource] // Rabat Process, 2014. URL: http://www.processusderabat.net/web/uploads/brochures/Database_of_projects.pdf (access date: 02.03.2015).

предоставила Марокко 16 тыс. евро на проведение курсов интеграции мигрантов в г. Рабат. Европейская Комиссия в 2010 г. запустила проект по сотрудничеству портов Ганы, Кабо-Верде и Сенегала для борьбы с нелегальной миграцией морем и с международными криминальными группировками, на который было выделено порядка 3 млн. евро. Министерство иностранных дел Италии совместно с итальянскими неправительственными организациями начало проект по поддержке сельскохозяйственного производства и обеспечения продовольственной безопасности в Мавритании. При финансовой помощи Еврокомиссии в размере 7 млн. евро в 2010 – 2013 гг. реализовывался проект Медстат III по разработке миграционной политики Алжира, Египта, Марокко и Туниса. На средства Европейского фонда развития в размере более 1 млн. евро Международная организация по миграции осуществляла в 2010 – 2013 гг. техническую помощь Мавритании в разработке ее миграционной политики. ЕС профинансировал в 2010 – 2013 гг. работу Института исследования государственной политики по сбору данных о нелегальной миграции в Средиземноморье. Был запущен проект по установлению сети исследовательских центров по вопросам миграции в одиннадцати странах Африки, Тихоокеанского и Карибского бассейна, вклад ЕС в который составил почти 8 млн. евро⁵⁵⁸.

В 2011 г. в рамках Евро-Африканского Диалога по миграции и развитию прошли две экспертные встречи в г. Варшава (Польша) 9-10 мая и г. Рабат (Марокко) 30 апреля-1 мая, две встречи высокого уровня в г. Париж (Франция) и г. Дакар (Сенегал), а также Третья Евро-Африканская министерская конференция по миграции и развитию в г. Дакар (Сенегал). Кроме этого, был запущен официальный сайт Рабатского процесса и стал издаваться информационный бюллетень о достижениях Процесса.

Основным событием этого года стало проведение 23 ноября 2011 г. Третьей Евро-Африканской министерской конференции по миграции и развитию, где была принята Стратегия развития Процесса на 2012 – 2014 гг., ставшая логическим продолжением Программы сотрудничества, одобренной в г. Париж (Франция) в 2008 г. Стратегия базировалась на тех же пяти принципах: ориентация на действия, гибкий и сбалансированный подход к трем его основам, координация с другими региональными и глобальными инициативами в области миграции, активная вовлеченность всех участников в работу и их совместная ответственность за управление миграционными потоками. В Дакарской стратегии в сжатом виде представлены десять целей, которые участники намерены достичь в рамках Рабатского процесса: содействовать легальной мобильности населения; оказывать помощь национальным и региональным институтам в проведении миграционной политики;

⁵⁵⁸ Database of projects classified by Dakar Strategy pillar (non-exhaustive) [Electronic resource] // Rabat Process, 2014. URL: http://www.processusderabat.net/web/uploads/brochures/Database_of_projects.pdf (access date: 02.03.2015).

гарантировать интеграцию и права мигрантов; улучшать пограничный контроль и повышать эффективность реадмиссии; обеспечивать защиту уязвимых групп мигрантов; способствовать обязательной регистрации граждан; придерживаться комплексного подхода к миграции; содействовать продуктивному использованию денежных переводов мигрантов на их родине; укреплять связи диаспор со странами их происхождения; налаживать обмен информацией по вопросам миграции и развития. Участники Процесса обязались учитывать эти цели в разработке и реализации своей миграционной политики и прикладывать все усилия для их достижения⁵⁵⁹.

На встрече старших должностных лиц в г. Мадрид в 2012 г. была принята Дорожная карта, включающая ряд приоритетных направлений деятельности, что должно было помочь участникам регулярно отслеживать и планировать работу в рамках Рабатского процесса. В ходе мониторинга выполнения Дакарской стратегии было установлено, что она способствует имплементации множества двусторонних и многосторонних инициатив на местном и региональном уровне, поскольку с 2011 г. резко возросло количество осуществляемых в рамках Евро-Африканского Диалога проектов, которые стали исчисляться десятками. Было также подмечено, что количество проектов, относящихся ко второй основе Рабатского процесса (борьбе с нелегальной миграцией), преобладает (205) по сравнению с проектами в первой (91) и третьей (115) основах. Однако, например, региональное распределение проектов неравномерно, поскольку большинство их осуществляются в Северной и Западной Африке, государства которых, соответственно, получают больше финансирования на реализацию проектов. Основная роль в имплементации проектов возложена на международные или национальные неправительственные организации, чуть менее активны сами правительства, но лишь 2% проектов осуществляются местными властями. Учитывая это, были высказаны рекомендации по дальнейшему развитию Процесса, касавшиеся необходимости уделять большее внимание вопросам борьбы с нелегальной миграцией и взаимосвязи миграции и развития, введения четвертой основы Процесса – обеспечения международной защиты беженцев, привлечения в работу Диалога новых партнеров – местных властей, частного сектора, диаспор, экспертов по вопросам миграции и развития из стран Юга и СМИ⁵⁶⁰.

В связи с таким активным развитием Процесса встреча старших должностных лиц, прошедшая в г. Мадрид (Испания) в 2012 г., побудила Европейскую Комиссию в самом начале 2013 г. запустить вспомогательный проект для поддержки Евро-Африканского Диалога по

⁵⁵⁹ The Dakar Strategy [Electronic resource] // Rabat Process, 2011. URL: http://processusderabat.net/web/uploads/cms/Dakar-strategy_-_Ministerial-declaration-migration-and-development_-EN.pdf (access date: 02.03.2015).

⁵⁶⁰ Monitoring of the Dakar Strategy Roadmap. Executive Summary [Electronic resource] // Rabat Process, 2014. URL: <http://processusderabat.net/web/uploads/roadmap/Roadmap-monitoring---Executive-summary.compressed.pdf> (access date: 04.03.2015).

миграции и развитию, имплементация которого была возложена на Международный центр развития миграционной политики и Иберо-Американский фонд управления и государственной политики. Данный проект нацелен на расширение созданной в рамках Процесса системы консультаций для поддержки диалога, координации деятельности, производства знаний, обмена опытом и мониторинга процесса имплементации Дакарской стратегии.⁵⁶¹ В рамках вспомогательного проекта должны были проводиться встречи и семинары, сбор и распространение информации о работе Процесса, пополнение и обновление интерактивной карты, а также осуществляться техническая помощь участникам Процесса в разработке и проведении миграционной политики и политики развития⁵⁶². Три тематические встречи были запланированы для обсуждения использования данных в миграционной политике, оперативного уровня пограничного контроля и антикризисной миграционной политики⁵⁶³. Кроме того, при финансовой поддержке ЕС и с участием экспертов был выпущен ряд национальных руководств по использованию данных о миграционной ситуации в разработке национальной политики⁵⁶⁴. Техническая помощь в рамках вспомогательного проекта в период 2013 – 2015 гг. включает привлечение международных и местных экспертов и укрепление кадрового и институционального потенциала соответствующих национальных ведомств. Техническая помощь предоставляется только по требованию и на краткосрочной основе, и она всегда приспособлена для нужд конкретного обратившегося государства. Техническая помощь в рамках вспомогательного проекта может принимать разные формы, например, включать организацию тренингов и визитов или составление руководств и проведение исследований⁵⁶⁵.

В 2013 г. помимо обновления официального сайта Рабатского процесса и его информационного бюллетеня было проведено два тематических семинара по пограничному контролю и использованию данных для разработки и реализации миграционной политики⁵⁶⁶. В 2014 г. прошла тематическая встреча по управлению миграцией в кризисных ситуациях, а также две встречи старших должностных лиц в г. Рабат (Марокко) и г. Рим (Италия). Последняя была посвящена подготовке к Четвертой Евро-Африканской министерской конференции по

⁵⁶¹ Support Project of the Rabat Process [Electronic resource] // Rabat Process, 2014. URL: <http://processusderabat.net/web/index.php/actors/support-project> (access date: 04.03.2015).

⁵⁶² Presentation of the Support Project activities [Electronic resource] // Rabat Process, 2014. URL: <http://processusderabat.net/web/index.php/activities> (access date: 04.03.2015).

⁵⁶³ Seminars and meetings [Electronic resource] // Rabat Process, 2014. URL: <http://processusderabat.net/web/index.php/activities/seminars-and-meetings> (access date: 04.03.2015).

⁵⁶⁴ National Guides on the Use of Migration Data as Policy Development Tools [Electronic resource] // Rabat Process, 2015. URL: <http://processusderabat.net/web/index.php/activities/migration-profiles> (access date: 04.03.2015).

⁵⁶⁵ Short-term technical assistance [Electronic resource] // Rabat Process, 2014. URL: <http://processusderabat.net/web/uploads/brochures/Technical-assistance.pdf> (access date: 04.03.2015).

⁵⁶⁶ The Evolution of the Rabat Process - Euro-African Dialogue on Migration and Development [Electronic resource] // Rabat Process, 2015. URL: http://www.processusderabat.net/web/uploads/infographie/RP-Evolution_EN_final-web.compressed.pdf (access date: 02.03.2015).

миграции и развитию, которая состоялась там же 27 ноября 2014 г.⁵⁶⁷ Римская конференция ознаменовала начало четвертой стадии развития Евро-Африканского Диалога по миграции и развитию (2015 – 2017 гг.), посвященной имплементации принятых на конференции Римской декларации и программы. Учитывая результаты Дакарской стратегии 2012 – 2014 гг., в новую Декларацию была добавлена четвертая основа Диалога – продвижение международной защиты беженцев. Этот шаг был во многом обусловлен тем, что на международной арене вопрос обеспечения убежища в связи с событиями Арабской весны был поставлен очень высоко на повестке дня. В этой связи заместитель директора МОМ Лаура Томпсон подтвердила, что «миграционные вызовы Европе достигли такого размаха и сложности, что могут быть решены только согласованными усилиями [всех] стран»⁵⁶⁸.

Кроме того, акцент в Декларации был сделан на вопросах борьбы с нелегальной миграцией и взаимосвязи миграции и развития. Предложенные меры касались поддержки региональной мобильности населения; координации миграционной политики с политикой в области образования и трудоустройства; гарантирования прав мигрантов; продвижения обязательной регистрации граждан; помощи странам происхождения, транзита и назначения мигрантов в Африке в предотвращении нелегальной иммиграции; укрепления оперативного сотрудничества в пограничном контроле и реадмиссии; борьбы с контрабандой и торговлей людьми; поощрения добровольного возвращения и реинтеграции мигрантов; стимулирования позитивного влияния миграции на развитие; защиты беженцев на национальном и региональном уровнях; и развития потенциала стран по приему беженцев. В целом на Четвертой министерской конференции по миграции и развитию была подтверждена приверженность участников целям и методам Рабатского процесса, а также отмечен его положительный вклад в развитие региональной системы управления миграцией⁵⁶⁹.

На сегодняшний день Рабатский процесс охватывает 58 стран-участниц и одну страну-наблюдателя (Алжир), в нем также участвуют представители Европейской Комиссии и Комиссии Экономического сообщества западноафриканских государств. Другие международные организации имеют статус наблюдателей, в частности, Африканский банк развития, Международный центр развития миграционной политики, Фронтекс, Международная организация труда, Международная организация по миграции, Всемирный банк и ряд

⁵⁶⁷ Ibid.

⁵⁶⁸ Thompson L. Opening Remarks, European Migration Network (EMN) Annual Conference Irregular Migration, Return: Challenges and Practices [Electronic resource] // IOM, 11.06.2014. URL: <http://www.iom.int/speeches-and-talks/opening-remarkseuropean-migration-network-emn-annual-conference-irregular> (access date: 24.06.2015).

⁵⁶⁹ Rome Declaration [Electronic resource] // Rabat Process, 2014. URL: http://processusderabat.net/web/uploads/cms/EN-Rome_Declaration_&_Programme.pdf (access date: 04.03.2015).

специализированных учреждений ООН⁵⁷⁰. Участников Процесса объединяет как политический диалог, представленный регулярными министерскими конференциями, так и практическое сотрудничество, выражающееся в имплементации решений министерских конференций и реализации проектов. Во главе Диалога поставлен Руководящий комитет, в котором состоят представители Бельгии, Буркина-Фасо, Испании, Италии, Мали, Марокко, Португалии, Сенегала, Франции, Экваториальной Гвинеи, а также Европейской Комиссии и Комиссии ЭКОВАС⁵⁷¹. Кроме того, в каждом государстве-участнике Рабатского процесса работает национальный центр, ответственный за сбор информации о миграционной ситуации и участниках миграционного регулирования, а также за распространение знаний о Рабатском процессе путем работы с местными и национальными органами власти и гражданским обществом и проведения мероприятий на соответствующие темы⁵⁷².

Эволюция Рабатского процесса проходила от формальных консультаций на министерском уровне до регулярных неформальных встреч разного уровня с принятием необязательных к исполнению решений. Поскольку Рабатский процесс объединяет государства Европы, Северной, Западной и отчасти Центральной Африки и Средиземноморья, связанные масштабными миграционными потоками, он стал важным межрегиональным механизмом управления миграцией и в 2011 г. был выделен в качестве приоритетного направления работы ЕС по реализации комплексного подхода к миграции. Данный Диалог способствует гармонизации миграционной политики стран-участниц, о чем, например, свидетельствует помощь в его рамках ряду африканских стран в выработке их миграционной политики с учетом международных стандартов, которая была предоставлена Кабо-Верде (2012 г.), Мали (2014 г.), Марокко (2013 г.). Обзор эволюции Евро-Африканского Диалога по миграции и развитию показывает, что он все больше набирает силу и в настоящий момент является весьма активным постоянно действующим международным инструментом по управлению миграцией⁵⁷³.

Несмотря на то, что страны-участницы Рабатского процесса не являются главными источниками иммигрантов в ЕС, за исключением Марокко и Нигерии,⁵⁷⁴ они, к сожалению,

⁵⁷⁰ Participants. Rabat Process [Electronic resource] // ICMPD, 2014. URL: <http://www.icmpd.org/Participants.2050.0.html> (access date: 02.03.2015).

⁵⁷¹ The Evolution of the Rabat Process - Euro-African Dialogue on Migration and Development [Electronic resource] // Rabat Process, 2015. URL: http://www.processusderabat.net/web/uploads/infographie/RP-Evolution_EN_final-web.compressed.pdf (access date: 02.03.2015).

⁵⁷² The part played by the National Focal Points [Electronic resource] // Rabat Process, 2014. URL: <http://processusderabat.net/web/index.php/actors/dialoguepartners> (access date: 02.03.2015).

⁵⁷³ Harnes Ch. Regional Inter-State Consultation Mechanisms on Migration: Approaches, Recent Activities and Implications for Global Governance of Migration [Electronic resource] // International Organization for Migration, 2013. URL: http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/2013-Global-RCP-Background-Study_MRS45.pdf (access date: 17.12.2014).

⁵⁷⁴ Main countries of citizenship and birth of the foreign-born population, 1 January 2013 [Electronic resource] // Eurostat, 2014. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Main_countries_of_citizenship_and_birth_of_the_foreign_foreign-

поставляют основное количество лиц в поисках убежища в Евросоюз, например, в 2013 – 2014 гг. вырос поток таких лиц из таких стран-участниц Процесса, как Нигерия (с 12 до 20 тыс. человек), Мали (с 7 до 13 тыс.), Гамбия (с 3,5 до 11,5 тыс.) и Сенегал (с 3 до 6,5 тыс.). Однако, поток лиц в поисках убежища, тем не менее, немного снизился из Демократической республики Конго (с 8,3 до 7,3 тыс.), Гвинеи (с 6,5 до 6,4 тыс.) и Алжира – страны-наблюдателя Процесса (с 7,1 до 6,7 тыс.)⁵⁷⁵. Естественно, что в связи с событиями Арабской весны, поток лиц в поисках убежища и нелегальных мигрантов увеличился, составив в 2014 г. более 600 тыс. прошений об убежище во всем ЕС, чему во многом способствовало желание граждан Сирии, Сомали, Судана и Ливии уехать в сравнительно безопасную и экономически стабильную Европу через Средиземноморский регион⁵⁷⁶. И хотя работа Процесса была отчасти переориентирована на предоставление международной защиты лицам в поисках убежища, негативные явления в мировой политике в краткосрочном периоде во многом превзошли положительные последствия работы Рабатского процесса.

Учитывая принятие Европейским Советом в декабре 2005 г. комплексного подхода к управлению миграцией с акцентом на регионы Средиземноморья и Африки, вскоре после Первой Евро-Африканской министерской конференции по миграции и развитию в г. Рабат (Марокко) состоялась подобная встреча представителей государств ЕС и Африканского Союза в г. Триполи (Ливия) 22-23 ноября 2006 г. Задачей Встречи в г. Триполи было объединение стран происхождения, транзита и назначения масштабных миграционных потоков с целью управления миграцией. Однако если Рабатский процесс связывал ЕС со странами Северной, Западной и отчасти Центральной Африки, то это Партнерство, или Трипольский процесс, объединяло страны ЕС со всем Африканским континентом для управления миграцией и мобильностью. Значимость Встречи в г. Триполи заключается в принятии Евро-Африканской Декларации по миграции и развитию, где перечислены действия, которые участники обязались предпринять в девяти сферах, включая обеспечение положительного взаимовлияния миграции и развития; управление смешанными миграционными потоками; обеспечение мира и безопасности в Африке; противодействие «утечке умов» из африканских стран; соблюдение

[born population, 1 January 2013 \(1\) \(in absolute numbers and as a percentage of the total foreign foreign-born population\) YB14 II.png](#) (access date: 13.05.2015).

⁵⁷⁵ Countries of origin of (non-EU) asylum seekers in the EU-28 Member States, 2013 and 2014 [Electronic resource] // Eurostat, 2015. URL: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Countries_of_origin_of_\(non-EU\)_asylum_seekers_in_the_EU-28_Member_States,_2013_and_2014_YB15_III.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Countries_of_origin_of_(non-EU)_asylum_seekers_in_the_EU-28_Member_States,_2013_and_2014_YB15_III.png) (access date: 13.05.2015).

⁵⁷⁶ Asylum applications (non-EU) in the EU-28 Member States, 2004 -2014 (thousands) [Electronic resource] // Eurostat, 2015. URL: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Asylum_applications_\(non-EU\)_in_the_EU-28_Member_States,_2004-14_\(1\)_thousands_YB15_III.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Asylum_applications_(non-EU)_in_the_EU-28_Member_States,_2004-14_(1)_thousands_YB15_III.png) (access date: 24.06.2016).

прав мигрантов; обмен опытом; создание возможностей для легальной миграции; борьбу с нелегальной миграцией и защиту беженцев⁵⁷⁷.

В результате принятия Совместной Декларации по миграции и развитию, в декабре 2007 г. на Втором саммите представителей стран ЕС и Африки в г. Лиссабон (Португалия) были одобрены совместная Стратегия и План действий, охватывавший деятельность в рамках восьми Партнерств: по обеспечению мира и безопасности; демократическому управлению и правам человека; торговле и региональной интеграции; достижению Целей развития тысячелетия; энергетике; изменению климата; науке, информационному обществу и космосу – а также Партнерства по миграции, мобильности и занятости. Все они стали частью реализации Стратегического Партнерства между ЕС и Африкой. Партнерство по миграции, мобильности и занятости базировалось на Декларации по миграции и развитию, принятой в 2006 г. в г. Триполи (Ливия), и Декларации и Плана действий по занятости и устранению бедности, одобренных в 2004 г. в г. Уагадугу (Буркина-Фасо)⁵⁷⁸.

Партнерство по миграции, мобильности и занятости должно было отвечать интересам всех партнеров и продвигать комплексный подход к управлению миграцией с акцентом на увеличение возможностей для трудоустройства населения в государствах Африки, что должно привести к экономическому развитию этих стран и к исчезновению абсолютной бедности. Участниками Партнерства в 2007 г. стали все государства Африки и Европейского Союза, а также представители Комиссии Африканского Союза и Европейской Комиссии. Кроме того, предполагалось привлечь к работе Партнерства экспертов, представителей научных кругов и гражданского общества. Имплементацию инициатив в рамках Партнерства по миграции, мобильности и занятости взяли на себя Международный центр развития миграционной политики, Международный и Иберо-Американский фонд управления и государственной политики, а также Африканский Институт экономического развития и планирования⁵⁷⁹. Работа Партнерства должна была включать как политически ориентированные встречи, так и чисто технические совещания представителей соответствующих ведомств и экспертов в сферах миграции, развития, образования и т.п. Такой формат должен был содействовать обмену опытом и информацией для оперативного сотрудничества в управлении миграцией с целью стимулирования развития. Кроме того, предполагалось, что Партнерство создаст базу знаний для лучшего планирования миграционной политики, политики развития, а также политики в

⁵⁷⁷ Joint Africa-EU Declaration on Migration and Development [Electronic resource] // International organization for migration, 2006. URL: https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/rcps/igad/african_md_declaration_2006.pdf (access date: 13.03.2015).

⁵⁷⁸ Africa-EU Partnership on Migration, Mobility and Employment. First Action Plan (2008-2010) for the Implementation of the Africa-EU Strategic Partnership [Electronic resource] // European Commission, 2007. URL: http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/jaes_action_plan_2008-2010.pdf (access date: 11.03.2015).

⁵⁷⁹ Partners [Electronic resource] // ICMPD, 2014. URL: <http://www.icmpd.org/Partners.1645.0.html> (access date: 12.03.2015).

области образования и занятости населения. Европейской Комиссией было предложено использовать для этого финансируемый ЕС Центр по информации и контролю миграции в Мали⁵⁸⁰.

План действий в рамках Партнерства по миграции, мобильности и занятости на период 2008 – 2010 гг. предполагал работу государств-участников по укреплению положительного взаимовлияния миграции и развития путем привлечения к экономическому развитию государств их диаспор, упрощения и удешевления денежных переводов мигрантов на родину, сбора и распространения информации о легальных возможностях для миграции, упрощения краткосрочной трудовой миграции, стимулирования профессиональной подготовки граждан, а также возвращения высококвалифицированных специалистов. Среди мер по борьбе с незаконным перемещением людей через границы предполагалось усовершенствовать законодательство по данному вопросу, расширить потенциал соответствующих ведомств для борьбы с данным явлением, обеспечить защиту и помощь его жертвам, расширить координацию и сотрудничество между странами-участницами. Наконец, был предусмотрен ряд мер по расширению возможностей для занятости населения в странах Африки, в частности, по стимулированию бизнеса и инвестиций, профессиональной подготовке населения, обеспечению координации между образованием и нуждами рынка труда, а также поощрению взаимодействия между участниками рынка труда, а именно службами трудоустройства, профсоюзами, другими организациями нанимателей и наемных работников и местными властями. Финансирование указанных инициатив предполагалось из взносов государств-участников, а также Международной ассоциации развития и специальных финансовых механизмов ЕС, включая Европейский фонд развития⁵⁸¹. В 2009 г. в рамках Партнерства по миграции, мобильности и занятости был запущен проект по содействию диалогу среди его партнеров, направленный на организацию семинаров, встреч, обмена информацией и укрепление потенциала государств в управлении миграцией⁵⁸².

В 2009 г. была проведена оценка работы Партнерства по миграции, мобильности и занятости. Испания в качестве сопредседателя Партнерства доложила об успехах в его реализации. В частности, эта страна подписала в рамках Партнерства соглашение нового формата со странами Африки, которое охватывает одновременно управление потоками

⁵⁸⁰ Support for the Africa-EU Partnership on Migration, Mobility and Employment [Electronic resource] // ICMPD, 2013. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD-Website_2011/Migration_Dialogues/MME/Factsheets/MME_Factsheet_13_05_2013.pdf (access date: 11.03.2015).

⁵⁸¹ Africa-EU Partnership on Migration, Mobility and Employment. First Action Plan (2008-2010) for the Implementation of the Africa-EU Strategic Partnership [Electronic resource] // European Commission, 2007. URL: http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/jaes_action_plan_2008-2010.pdf (access date: 11.03.2015).

⁵⁸² Africa: Europe Thematic Partnership on Migration, Mobility and Employment (MME) Action Plan 2011-2013 [Electronic resource] // Social affairs Department African Union Commission (AUC), 2011. URL: <http://europafrika.net/jointstrategy/migration/> (access date: 12.03.2015).

легальной миграции, борьбу с нелегальной миграцией и регулирование миграции в целях развития. Кроме того, Испания и Сенегал запустили совместный проект по найму на временную работу в испанском сельском хозяйстве выходцев из Сенегала, преимущественно женщин, что дало им навыки, необходимые для стимулирования развития страны происхождения. В рамках Партнерства по миграции, мобильности и занятости и Рабатского процесса также был запущен проект Национальной службы Марокко по занятости и приобретению профессиональных навыков, который обеспечивает кратковременную трудовую миграцию из Марокко в Испанию и по которому за 2008 г. получили работу 12 тыс. человек⁵⁸³.

Был выявлен и ряд упущений, сдерживающих развитие Партнерства. Было отмечено, что из 50 стран Африки, формально состоящих в Партнерстве, лишь 6-7 государств реально участвуют и получают пользу от его работы. Функционирование Партнерства также затруднялось тем, что его сопредседатель – Ливия, затягивала процесс назначения своего представителя. Кроме того, была подчеркнута низкая вовлеченность в деятельность Партнерства негосударственных акторов ввиду низкой информированности общества о прогрессе Партнерства. Тем не менее, Партнерство было признано необходимым в условиях кризиса, когда спрос на рабочую силу, уровень инвестирования и частных денежных переводов в страны Африки снижается, препятствуя их развитию⁵⁸⁴.

В январе 2010 г. Европейская Комиссия и Комиссия Африканского Союза приняли решение о запуске проекта по поддержке Партнерства по миграции, мобильности и занятости. Целью проекта стало создание структуры консультаций по гибкому тематическому и географическому принципу для облегчения обмена информацией и опытом между участниками. В ходе проекта было выделено финансирование на организацию встреч политического и технического характера, выпуск информационного бюллетеня Партнерства, проведение исследований и расширение потенциала миграционных служб и смежных ведомств. Одним из проведенных в рамках этого проекта мероприятий стала организованная 15-17 сентября 2010 г. в г. Брюссель (Бельгия) встреча старших должностных лиц, где обсуждался рабочий вариант Плана действий в рамках Партнерства на 2011 – 2013 гг.⁵⁸⁵

В дальнейшем в рамках проекта по поддержке Партнерства в 2011 г. в г. Йоханнесбург (ЮАР) Международный центр развития миграционной политики провел межконтинентальную встречу по противодействию торговле людьми; 10-11 мая 2012 г. прошла встреча по защите

⁵⁸³ Africa-EU 7th Partnership on Migration, Mobility and Employment: Moving Forward involving Non-State Actors [Electronic resource] // International organization for migration, 2009. URL: <https://europafrica.files.wordpress.com/2009/08/report-africa-eu-7th-partnership-iom-unitar.pdf> (access date: 11.03.2015).

⁵⁸⁴ Ibid.

⁵⁸⁵ Africa-EU Migration, Mobility and Employment (MME) Partnership Senior Officials Meeting [Electronic resource] // Africa-EU Strategic Partnership, 2010. URL: <https://europafrica.files.wordpress.com/2008/10/africa-eu-migration-mobility-and-employment-mme-partnership-senior-officials-meeting.pdf> (access date: 12.03.2015).

прав женщин-мигрантов и отечественных работников в г. Найроби (Кения), за которым последовала организованная Комиссией Африканского Союза встреча по содействию миграции, мобильности, занятости и высшему образованию в африканских региональных экономических объединениях в г. Аддис-Абеба (Эфиопия) 5-6 июля 2012 г. Затем 25-26 октября 2012 г. в г. Барселона (Испания) прошла встреча, посвященная обеспечению доступа к международной защите лиц, ищущих убежище, беженцев и вынужденных переселенцев. На июль 2013 г. было запланировано проведение встречи по мобильности и занятости и укреплению пограничного контроля в Бенине, а на сентябрь 2013 г. – встреча по вопросу привлечения частного сектора к содействию мобильности населения⁵⁸⁶.

В ноябре 2010 г. в г. Триполи (Ливия) состоялся Третий саммит представителей государств Европейского Союза и Африканского Союза, где был одобрен Второй план действий на период 2011 – 2013 гг. Его главными целями стали укрепление диалога и реализация конкретных инициатив регионального масштаба в рамках четырех опор, которые включали: 1) развитие отношений с диаспорами, содействие денежным переводам мигрантов на родину, противодействие утечке умов; 2) содействие краткосрочной легальной трудовой миграции; 3) борьбу с нелегальной миграцией и торговлей людьми, осуществление эффективной реадмиссии; 4) защиту беженцев и лиц в поисках убежища. Всего в Плане были выделены 12 инициатив в рамках Партнерства, которым было решено уделить особое внимание в указанный период. Они касались, в частности, учреждения специального института по поддержке денежных переводов мигрантов в страны Африки, региональных проектов по борьбе с торговлей людьми, развития отношений с диаспорами, создания сети исследовательских центров, социальной защиты работников-мигрантов, исследования рынка труда, создания рабочих мест и развития высшего образования в странах Африки через создание Панафриканского университета и развитие общей системы оценки и взаимного признания дипломов на континенте по примеру ЕС⁵⁸⁷. Акцент на сферу высшего образования стал с 2010 г. новой чертой Партнерства по миграции, мобильности и занятости. Кроме того, уменьшение количества инициатив (12 на 2011 – 2013 гг. против 33 на 2008 – 2010 гг.) показало, что Партнерство не способно удовлетворить все интересы партнеров, поэтому было решено выделить те сферы сотрудничества, прогресс в которых наиболее эффективно будет способствовать достижению целей по управлению миграцией и продвижению развития государств Африки.

⁵⁸⁶ MME on the Move. Africa-EU Partnership on Migration, Mobility and Employment Factsheet [Electronic resource] // ICMPD, 2013. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD-Website_2011/Migration_Dialogues/MME/Factsheets/MME_Factsheet_13_05_2013.pdf (access date: 11.03.2015).

⁵⁸⁷ JAES Action Plan 2011-2013. Partnership on Migration, Mobility and Employment [Electronic resource] // Africa-EU Partnership, 2010. URL: http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/03-jeas_action_plan_en.pdf (access date: 11.03.2015).

В марте 2013 г. была проведена оценка результатов проекта по поддержке Партнерства по миграции, мобильности и занятости, запущенного Евросоюзом для стимулирования данного Партнерства и Рабатского процесса. С начала его реализации в январе 2010 г. в рамках проекта было организовано 11 встреч по трем направлениям: технические совещания, собрания по обмену передовыми знаниями и встречи для налаживания связей. За период его осуществления также были проведены исследования по денежным переводам мигрантов на родину и по региональным экономическим сообществам на африканском континенте; был обновлен официальный сайт Партнерства; были выпущены 42 статьи и 6 выпусков информационного бюллетеня; был создан ряд национальных центров по реализации Партнерства (24 из 27 запланированных в Европе и 26 из 50 – в Африке). Однако, в сравнении с Рабатским процессом Партнерство по миграции, мобильности и занятости выглядело на тот момент менее успешным и эффективным. Среди причин такого положения дел были выделены ограниченность бюджета, пополнение которого в большей мере зависело от ЕС; а также отсутствие впечатляющих наглядных результатов, а значит и хороших стимулов для активного участия государств в Партнерстве. Последнее обстоятельство вызвано тем, что декларации, принимаемые в рамках любого межрегионального консультативного процесса, должны переходить в конкретные действия, а в рамках Партнерства по миграции, мобильности и занятости этот процесс шел медленно. Кроме того, в 2011 г. развитие Партнерства было во многом прервано последствиями событий в Ливии, которая оставалась сопредседателем Партнерства, но временно заморозила свои дипломатические отношения с государствами ЕС, из-за чего было заблокировано принятие решений в рамках Партнерства. Тем не менее, с восстановлением отношений функционирование Партнерства также было налажено⁵⁸⁸.

В июне 2013 г. была проведена оценка результатов реализации Второго плана действий в рамках Партнерства по миграции, мобильности и занятости. Из 12 инициатив прогресс был отмечен лишь в некоторых из них, причем они оказались не скоординированы между собой. Тем не менее, началась работа по учреждению африканского института денежных переводов мигрантов; в региональных экономических сообществах стартовали кампании по борьбе с торговлей людьми; были налажены связи между 800 организациями, представляющими африканские диаспоры в Европе; была отчасти создана сеть исследовательских центров по вопросам миграции; ряд ВУЗов Африки наладили связи для формирования Панафриканского университета; 66 африканских университетов вступили в программу стипендиальной поддержки академической мобильности. Было решено в дальнейшем стимулировать

⁵⁸⁸ De Ocaña M.S. Intermediate Evaluation of the project “Support for the Africa-EU partnership on Migration, Mobility and Employment” implemented by ICMPD, FIIAPP and UN-IDEP [Electronic resource] // Africa-EU Partnership, 2013. URL: http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/evaluation-mme-rabat_final_2.pdf (access date: 13.03.2015).

внутрирегиональную мобильность в пределах Африканского континента. Учитывая причины и последствия Арабской весны, было предложено обеспечить международную защиту беженцев и сосредоточиться на создании возможностей для образования и занятости молодежи в государствах Африки. В качестве неудач Партнерства была отмечена низкая вовлеченность в его работу представителей бизнеса и региональных экономических сообществ. Снова была указана необходимость координации работы данного Партнерства с другими механизмами⁵⁸⁹.

Результаты работы Партнерства по миграции, мобильности и занятости рассматривались на встрече старших должностных лиц 27-28 ноября 2013 г. в г. Брюссель (Бельгия). Здесь были обозначены приоритеты деятельности Партнерства на три года: содействие денежным переводам мигрантов на родину; стимулирование мобильности и легальной трудовой миграции на африканском континенте; борьба с торговлей людьми; развитие отношений с диаспорами; обеспечение международной защиты беженцев.⁵⁹⁰ К этим приоритетам была добавлена борьба с нелегальной миграцией, ввиду трагедии, случившейся с нелегальными мигрантами незадолго до этого у берегов о. Лампедуза (Италия)⁵⁹¹.

Принятые рекомендации повлияли на повестку и результаты Четвертого саммита представителей государств Африки и ЕС, прошедшего 2-3 апреля 2014 г. в г. Брюссель (Бельгия). В принятой на саммите Декларации были выделены три измерения дальнейшего взаимодействия участников: мир и безопасность; процветание; и люди. В последнее – человеческое измерение деятельности Стратегического партнерства между ЕС и Африканским Союзом – были включены и вопросы миграции, мобильности, занятости и высшего образования. В целом же в третьем разделе Декларации говорилось об обязанности всех государств-участников гарантировать права человека; необходимости комплексно подходить к достижению Целей развития тысячелетия; обязательстве содействовать развитию высшего и профессионального образования; важности предоставления должного уровня здравоохранения для населения; приверженности участников борьбе с нелегальной миграцией и любыми видами дискриминации. В целом же было заявлено, что сферы миграции, мобильности и занятости являются ключевыми для всех участников саммита⁵⁹².

⁵⁸⁹ Report: Review of the Africa-EU Migration, Mobility, Employment and Higher Education (MME) Partnership's 2nd Action Plan and Charting Proposals for the Future Strategic Policy Document [Electronic resource] // Africa-EU Partnership, 2013. URL: http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/evaluation-mme-rabat_final_2.pdf (access date: 13.03.2015).

⁵⁹⁰ Priorities for the future cooperation in the Area of Migration and Mobility in the framework of the Africa-EU Strategic Partnership. Senior Officials Meeting Report [Electronic resource] // Africa-EU Partnership, 2013. URL: http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/userfiles/en_som_meeting_report_21_01_14_final.pdf (access date: 13.03.2015).

⁵⁹¹ Hackenesch Ch. and Koch S. The Lesson of Lampedusa – Why the EU and Africa Need a Strategic Partnership [Electronic resource] // German Development Institute, 2013. URL: http://www.die-gdi.de/uploads/media/German-Development-Institute_Hackenesch_Koch_28.10.2013.pdf (access date: 13.03.2015).

⁵⁹² Declaration. Fourth EU-Africa Summit [Electronic resource] // EU Council, 2014. URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2014/04/02-03/> (access date: 13.03.2015).

На Четвертом саммите была также принята отдельная Декларация по миграции и мобильности, где были определены приоритеты действий в данной области на 2014 – 2017 гг. Повышенное внимание участники обязались уделять вопросу борьбы с нелегальной миграцией и торговлей людьми в том числе путем их предотвращения, защиты прав человека, наказания виновных, укрепления пограничного контроля, обеспечения реадмиссии и добровольного возврата мигрантов, и устранения первопричин этих явлений. Важно отметить, что именно проблема нелегальной иммиграции в ЕС через Средиземное море становится самой актуальной в 2014-2015 гг., поскольку только за 2014 г. несмотря на усилия Фронтекс по спасению мигрантов, в Средиземном море погибло или пропало 3 400 чел., а за первые три месяца 2015 г. из 15 000 нелегальных мигрантов, стремившихся в ЕС в Средиземном море утонуло 470 человек. На сегодня регион Средиземноморья и Северной Африки остается основным источником лиц в поисках убежища для Европейского Союза. Например, количество беженцев из одной только Сирии в регионе достигло 3,9 млн. человек⁵⁹³. Поэтому цель гарантирования международной защиты беженцев и вынужденных переселенцев осталась среди приоритетных направлений деятельности Евро-Африканского Стратегического Партнерства на 2014 – 2017 гг. вдобавок к целям обеспечения положительного взаимовлияния миграции и развития через содействие денежным переводам мигрантов и развитие связей с диаспорами⁵⁹⁴.

В целом на сегодняшний день Партнерство по миграции, мобильности и занятости является составной частью Стратегического Партнерства между ЕС и Африкой и воплощением ключевых установок комплексного подхода к миграции. Как и Рабатский процесс, данный механизм делает акцент на обеспечении положительного взаимовлияния миграции и развития. В рамках Партнерства гораздо большее значение имеют встречи на высшем уровне, чем неформальные консультации, которые носят ограниченный характер⁵⁹⁵. Тем не менее, исследователи сходятся во мнении, что Партнерство по миграции, мобильности и занятости, а с некоторых пор и по высшему образованию развивается довольно медленно. Объективными причинами промедления служит, например, многочисленность членов Партнерства, что делает переговоры трудными, а поиски компромиссов – долгими. Сложности в реализации целей Партнерства вызваны и тем, что оно во многом зависит от политических интересов и институционального потенциала участников. Отсутствие политической воли или же трудности

⁵⁹³ Migration and Development Brief 24 [Electronic resource] // The World Bank, 2015. URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1288990760745/MigrationandDevelopmentBrief24.pdf> (access date: 23.06.2015).

⁵⁹⁴ EU-Africa Declaration on Migration and Mobility. Fourth EU-Africa Summit [Electronic resource] // Africa-EU Partnership, 2014. URL: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dpap/dv/eu-africa_migration_declaration/eu-africa_migration_declaration_en.pdf (access date: 13.03.2015).

⁵⁹⁵ Harnes Ch. Regional Inter-State Consultation Mechanisms on Migration: Approaches, Recent Activities and Implications for Global Governance of Migration [Electronic resource] // International Organization for Migration, 2013. URL: http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/2013-Global-RCP-Background-Study_MRS45.pdf (access date: 17.12.2014).

с финансированием могут в любой момент воспрепятствовать диалогу⁵⁹⁶. Кроме того, критическая ситуация на севере Африки, вызванная Арабской весной и общим неблагоприятным положением дел на континенте, стала причиной массовой эмиграции из Африки: количество беженцев выросло за период 2013 – 2014 гг. в 3,25 раза из Гамбии, в 2,5 раза из Сирии и Эритреи, в 2,2 раза из Сенегала, в 2 раза из Мали⁵⁹⁷. Партнерство по миграции, мобильности и занятости не только не смогло предотвратить такую негативную тенденцию, но и оказалось не готово к оперативной реакции на увеличение миграционных потоков, что свидетельствует о недостаточном развитии данного механизма. Тем не менее, в силу своей обширности и инвестирования в долговременное решение проблем миграции и развития, данный Процесс должен более активно использоваться Евросоюзом для диалога и практического сотрудничества с государствами Африки.

⁵⁹⁶ JAES Action Plan 2011-2013. Partnership on Migration, Mobility and Employment [Electronic resource] // Africa-EU Partnership, 2010. URL: http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/03-jeas_action_plan_en.pdf (access date: 11.03.2015).

⁵⁹⁷ Countries of origin of (non-EU) asylum seekers in the EU-28 Member States, 2013 and 2014 [Electronic resource] // Eurostat, 2015. URL: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Countries_of_origin_of_\(non-EU\)_asylum_seekers_in_the_EU-28_Member_States,_2013_and_2014_YB15_III.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Countries_of_origin_of_(non-EU)_asylum_seekers_in_the_EU-28_Member_States,_2013_and_2014_YB15_III.png) (access date: 13.05.2015).

2.4 Взаимодействие Европейского Союза со странами Азии, Африки, Латинской Америки, Карибского и Тихоокеанского бассейнов

В 2002 г. сеть региональных и межрегиональных консультативных механизмов с участием ЕС пополнилась Диалогом по миграции в рамках форума «Азия-Европа». Создание форума «Азия-Европа» (АСЕМ) было предложено Францией и Сингапуром в 1994 г., чему предшествовало Сообщение Европейской Комиссии о новой стратегии в отношении Азии, где указывалась необходимость усовершенствовать отношения с этим регионом в силу его растущей политической, экономической и культурной значимости. Первый саммит в рамках Форума состоялся в марте 1996 г. в г. Бангкок (Таиланд)⁵⁹⁸.

Форум должен был стать неформальной площадкой для межгосударственного диалога и сотрудничества в различных сферах, что привлекло множество членов в его ряды. Первоначально в 1996 г. в форуме участвовали 15 государств-членов ЕС, 7 стран-членов АСЕАН, а также КНР, Япония, Республика Корея и Европейская Комиссия. Впоследствии форум прошел пять этапов расширений: в 2004 г. на Пятом саммите в г. Ханой (Вьетнам) в его состав вошли 10 новых государств-членов ЕС и 3 государства-члена АСЕАН (Камбоджа, Лаос и Мьянма); в 2008 г. на Седьмом саммите в г. Пекин (Китай) к форуму присоединились еще пять государств (Болгария, Индия, Монголия, Пакистан, Румыния) и Секретариат АСЕАН. В ходе следующего саммита в 2010 г. в г. Брюссель (Бельгия) ряды форума пополнили Австралия, Новая Зеландия и Россия; на следующей встрече на высшем уровне в 2012 г. – Бангладеш, Норвегия и Швейцария. Последнее расширение прошло на Десятом юбилейном саммите в г. Милан (Италия), где новыми участниками форума стали Хорватия и Казахстан⁵⁹⁹.

Данный механизм является межрегиональным межправительственным форумом для укрепления политического диалога, развития экономического сотрудничества и взаимодействия в социальном и культурном измерениях. Основными характеристиками форума служат его неформальный характер, многомерность, взаимовыгодность сотрудничества и равенство партнеров, стимулирование контактов как на высшем уровне, так и между рядовыми гражданами. Форум «Азия-Европа» не имеет Секретариата, вместо этого координационная роль возложена на министров иностранных дел и их помощников, а также Малайзию и Монголию со стороны Азии, Латвию и Европейскую службу внешнеполитической деятельности со стороны Европы⁶⁰⁰. Единственным постоянным институтом, созданным в рамках Форума, стал Фонд «Азия-Европа» - некоммерческая межправительственная организация, основанная в Сингапуре

⁵⁹⁸ ASEM History [Electronic resource] // ASEM Info Board, 2015. URL: <http://www.aseminfoboard.org/content/history> (access date: 03.02.2015).

⁵⁹⁹ About ASEM [Electronic resource] // ASEM Info Board, 2015. URL: <http://www.aseminfoboard.org/about> (access date: 03.02.2015).

⁶⁰⁰ Ibid.

в 1997 г. для организации конференций и семинаров, запуска различных проектов, осуществления публикаций и т.п.⁶⁰¹

Повестка саммитов в рамках форума «Азия-Европа» меняется в соответствии с международной обстановкой и желаниями участников, которым Форум дает возможность договариваться о действиях для решения трансграничных проблем, особенно в сфере безопасности, таких как борьба с терроризмом и управление миграционными потоками⁶⁰². В рамках Форума было принято решение при необходимости проводить специальные консультации перед некоторыми сессиями Генеральной Ассамблеи ООН для обмена мнениями между участниками Форума, что говорит о немалом его значении для налаживания контактов между представителями двух частей света⁶⁰³.

Однако участники не могут уделять достаточно внимания всем вопросам мировой политики в рамках саммитов, поэтому стали создаваться специализированные Диалоги. Первым в 1997 г. был налажен Диалог по правам человека, в 2003 г. стартовал Диалог по защите окружающей среды, стали проводиться специальные встречи министров образования, транспорта, культуры, финансов, труда. Диалог по миграции был запущен в апреле 2002 г. в ходе министерской конференции по управлению миграционными потоками, состоявшейся по инициативе Испании, Германии и Китая, где были приняты решения о необходимости сотрудничества в данной сфере путем обмена информацией о миграционной политике участников, совместной работы в повышении качества и надежности проездных документов, борьбы с подделкой документов, учреждения системы офицеров связи при консульствах, проведения встреч экспертов и глав миграционных служб⁶⁰⁴.

Впоследствии встречи глав национальных миграционных служб стран-участниц форума «Азия-Европа» стали проводиться ежегодно, что позволило выстраивать непрерывный Диалог по вопросам управления миграцией. Он стал особенно активно развиваться и привлекать все большее внимание с середины 2000-х гг. Так, Шестая конференция по вопросам управления миграционными потоками прошла 19-20 ноября 2007 г. в г. Сеул (Республика Корея) и смогла собрать 200 участников, включая официальных представителей 43 государств-участников Форума, делегатов от международных организаций и экспертов. Неформальный характер взаимодействия помог участникам выработать ряд совместных мер по предотвращению нелегальной иммиграции и торговли людьми, обменяться информацией и технологиями в сфере

⁶⁰¹ The Asia-Europe Foundation (ASEF) [Electronic resource] // ASEM Info Board, 2015. URL: <http://www.aseminfoboard.org/content/asia-europe-foundation-asef> (access date: 03.02.2015).

⁶⁰² Achievements [Electronic resource] // ASEM Info Board, 2015. URL: <http://www.aseminfoboard.org/content/achievements> (access date: 03.02.2015).

⁶⁰³ Political pillar [Electronic resource] // ASEM Info Board, 2015. URL: <http://www.aseminfoboard.org/content/political-pillar> (access date: 03.02.2015).

⁶⁰⁴ Ibid.

иммиграционного контроля, и в целом укрепить международное сотрудничество в сфере управления миграцией⁶⁰⁵.

Основной акцент Седьмой конференции глав миграционных служб в рамках Диалога по миграции форума «Азия-Европа», состоявшейся 17-18 ноября 2008 г. в г. Париж (Франция), был сделан на вопросах расширения возможностей для легальной миграции, борьбы с нелегальной миграцией и эффективного пограничного контроля. Участники высказались за координацию различных национальных и региональных инициатив и реализацию совместных проектов⁶⁰⁶. Необходимость Восьмой конференции, прошедшей 1-2 декабря 2009 г. в штате Гоа (Индия), была обоснована тем, что пик международного экономического кризиса был пройден, и государствам необходимо было подготовиться к вновь возрастающему потоку мигрантов как внутри, так и между двумя регионами мира. Предполагалось, что участники уделят особое внимание вопросам облегчения условий для легальной миграции, предотвращения нелегальной миграции, усиления положительного взаимовлияния миграции и развития, а также укрепления партнерств по трудовой миграции⁶⁰⁷. На Девятой конференции глав миграционных служб стран-участниц форума «Азия-Европа» 21-23 ноября 2010 г. в Бельгии обсуждались такие темы, как выявление несовершеннолетних, путешествующих без сопровождения, обнаружение нелегальных иммигрантов, отбор трудовых мигрантов и студентов⁶⁰⁸.

Десятая конференция по проблеме управления миграцией в рамках форума «Азия-Европа» проходила 5-7 сентября 2011 г. в г. Улан-Батор (Монголия) и была посвящена вопросам борьбы с торговлей людьми, использования трудовой миграции и отношений с диаспорами как средств обеспечения развития стран, а также борьбы с нелегальной трудовой миграцией и нелегальным трудоустройством иммигрантов⁶⁰⁹. Одиннадцатая конференция глав миграционных ведомств состоялась 30-31 октября 2012 г. в г. Никосия (Кипр), где в ходе пленарных заседаний речь шла о миграции высококвалифицированных специалистов и студентов между Азией и ЕС и, в частности, о необходимых для облегчения этого процесса

⁶⁰⁵ 6th ASEM Conference of the Directors-General of Immigration and Management of Migratory Flows [Electronic resource] // ASEM Info Board, 2007. URL: <http://www.aseminfoboard.org/events/6th-asem-conference-directors-general-immigration-and-management-migratory-flows> (access date: 03.02.2015).

⁶⁰⁶ Chair Statement of the 7th ASEM Conference of Directors General of Immigration on Management of Migratory Flows Between Europe and Asia [Electronic resource] // Council of the European Union, 2008. URL: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2016714%202008%20INIT> (access date: 16.02.2015).

⁶⁰⁷ Conference of immigration officials begins in Goa Tuesday [Electronic resource] // Thaindian News, 30.11.2009. URL: http://www.thaindian.com/newsportal/uncategorized/conference-of-immigration-officials-begins-in-goa-tuesday_100282267.html (access date: 16.02.2015).

⁶⁰⁸ Detection of unaccompanied minors. 9th ASEM Conference of the Directors-General of Immigration [Electronic resource] // ASEM Info Board, 2010. URL: http://www.aseminfoboard.org/sites/default/files/documents/9th_ASEM_Conference_for_DG-Immigration_-_Concept_-_Detection_of_Unaccompanied_Minors.pdf (access date: 17.02.2015).

⁶⁰⁹ Chairman's Statement. 10th ASEM Conference of Directors General of Immigration on Management of Migratory Flows between Asia and Europe [Electronic resource] // ASEM Info Board, 2011. URL: http://www.aseminfoboard.org/sites/default/files/documents/2011_-_10th_ASEM_DG_Immigration_-_CHAIR_STATEMENT_final.pdf (access date: 17.02.2015).

мерах⁶¹⁰. Темой Двенадцатой конференции в рамках Диалога по миграции, прошедшей 9-10 октября 2013 г. в г. Токио (Япония), стала миграция как неотъемлемая часть стратегии экономического роста стран назначения, происхождения и транзита мигрантов. По итогам встречи приоритетными направлениями дальнейшей деятельности были названы: укрепление сотрудничества стран происхождения и стран назначения мигрантов, содействие иммигрантам в работе, учебе, пребывании, интеграции или же возвращении на родину с целью защиты их прав, а также развитие межведомственного сотрудничества с целью совершенствования миграционной политики⁶¹¹.

Актуальность ведения Диалога по миграции в рамках форума «Азия-Европа» сомнений в ЕС на сегодня не вызывает, поскольку 22% иммигрантов в Европе являются выходцами из стран Азии,⁶¹² а значит, Евросоюзу важно договариваться со странами их происхождения по вопросу управления миграцией, в частности, с такими участниками Форума, как Китай, Индия, Пакистан и Россия, которые в последние годы стабильно состоят в первой десятке стран происхождения иммигрантов в ЕС⁶¹³. Кроме того, судя по повесткам конференций, Диалог по миграции в рамках форума «Азия-Европа» восприимчив к международной ситуации: с одной стороны, его повестка характеризуется переменами, с другой, часть вопросов могут обсуждаться на протяжении двух-трех конференций с разных точек зрения. Он стал площадкой для обмена информацией и опытом в наиболее актуальных вопросах в сфере миграции между странами происхождения, транзита и назначения огромных миграционных потоков, что повышает его значимость. Конечно, наличие большого количества участников с различными интересами затрудняет переговоры, поэтому так важен неформальный и открытый характер данного межрегионального форума: несмотря на принятие необязательных к исполнению решений, тем не менее, он способствует сближению позиций и постепенному согласованию миграционной политики участников.

Вероятно, Диалог по управлению миграционными потоками в рамках форума «Азия-Европа» будет в будущем поддерживаться Европейским Союзом, поскольку он соответствует установкам комплексного подхода к миграции и позволяет странам происхождения, транзита и

⁶¹⁰ Chairman's Statement. 11th ASEM Conference of the Directors-General of Immigration and Management of Migratory Flows [Electronic resource] // ASEM Info Board, 2012. URL: http://www.aseinfoboard.org/sites/default/files/documents/2012_-_DG_Migration_-_Final_Chairmans_Statement.pdf (access date: 17.02.2015).

⁶¹¹ Chair's Statement of the 12th ASEM Conference of Directors General of Immigration and Management of Migratory Flows [Electronic resource] // ASEM Info Board, 2013. URL: http://www.aseinfoboard.org/sites/default/files/documents/2013_DG-Immigration_-_Chairmans_Statement.pdf (access date: 17.02.2015).

⁶¹² File: Citizens of non-EU countries resident in the EU-27 by continent of origin, 1 January 2012 [Electronic resource] // Eurostat, 2013. URL: [http://madde14.org/english/index.php?title=File:Citizens_of_non-EU_countries_resident_in_the_EU-27_by_continent_of_origin,1_January_2012_\(%25\).png](http://madde14.org/english/index.php?title=File:Citizens_of_non-EU_countries_resident_in_the_EU-27_by_continent_of_origin,1_January_2012_(%25).png) (access date: 13.05.2015).

⁶¹³ Immigration in the EU [Electronic resource] // Eurostat, 2014. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/infographics/immigration/migration-in-eu-infographic_en.pdf (access date: 13.05.2015).

назначения мигрантов совместно рассматривать вопросы, связанные с управлением миграцией. Тем не менее, возможно также и снижение интереса к Диалогу из-за большой разницы в интересах участвующих сторон, что препятствует выработке конкретных совместных мер, или же из-за отсутствия видимых результатов деятельности Диалога, что является общим недостатком межрегиональных форумов: здесь не принимаются обязательные к исполнению решения, а значит, нет и механизмов принуждения уклоняющихся от общей политической линии стран. Тем самым можно отметить, что будущее данного межрегионального Диалога, как и большинства других региональных консультативных процессов в сфере миграции зависит во многом от наличия у его участников политической воли к сотрудничеству.

Регион Латинской Америки и Карибского бассейна долгое время играл второстепенную роль во внешней политике ЕС. Ситуация начала несколько меняться с вступлением в Европейское Сообщество Испании и Португалии в 1986 г., выступающих связующим звеном между Европой и странами ЛАКБ, большинство которых использует испанский в качестве официального языка, за исключением Бразилии, население которой говорит по-португальски. Сближение двух регионов стало особенно энергичным после проведения в 1999 г. встречи глав 48 государств и правительств в г. Рио-де-Жанейро (Бразилия), где 28 июня была принята Декларация Рио по сотрудничеству в трех областях: политической; экономической; и культурной, научно-образовательной и гуманитарной. Вопросы миграции были затронуты в ней лишь поверхностно в связи с необходимостью соблюдения прав мигрантов, искоренения дискриминации и борьбы с торговлей людьми. Однако важнейшим направлением сотрудничества стала борьба с бедностью, что станет в будущем неотъемлемым компонентом управления миграцией⁶¹⁴. Но только в 2005 г. Еврокомиссия приняла Стратегию отношений со странами Латинской Америки, где призывала к более активному политическому диалогу с указанным регионом⁶¹⁵.

В связи с усилением внимания к миграции на глобальном уровне, на Пятом саммите стран ЕС и ЛАКБ в г. Лима (Перу) в мае 2008 г. была принята Декларация, в которой утверждалась необходимость запуска специального Диалога по миграции между этими регионами. Участники, в частности, обязались использовать в сотрудничестве комплексный подход к миграции и взаимодействовать в трех сферах: содействия легальной миграции, борьбе с нелегальной миграцией и обеспечения позитивного взаимовлияния миграции и развития.

⁶¹⁴ Declaration of Rio de Janeiro [Electronic resource] // EU-LAC Foundation, 1999. URL: http://eulacfoundation.org/sites/eulacfoundation.org/files/1999_EN_Rio_Decl.pdf (access date: 22.03.2015).

⁶¹⁵ Абрамова М.Г., Буторина О.В. Отношения ЕС со странами Латинской Америки // О.Буторина, Европейская интеграция, М., 2011. С. 502.

Кроме того, ЕС пообещал финансировать мероприятия в странах ЛАКБ по искоренению бедности и обеспечению социального благосостояния⁶¹⁶.

На Совете министров ЕС в декабре 2008 г. было подтверждено решение о развитии диалога со странами ЛАКБ по вопросам миграции. 19-20 марта 2009 г. в г. Буэнос-Айрес (Аргентина) на встрече старших должностных лиц каждому региону было предложено определить свои приоритеты для повестки будущего механизма сотрудничества 30 июня 2009 г. представители стран ЕС и ЛАКБ официально объявили о запуске такого Диалога⁶¹⁷.

В рамках Диалога предполагалось обсуждать вопросы взаимосвязи миграции и развития, причин и последствий легальной и нелегальной миграции, соблюдения прав мигрантов, обеспечения добровольного возвращения мигрантов, борьбы с нелегальной миграцией и торговлей людьми – сгруппированные по трем согласованным ранее основам⁶¹⁸. Структура Диалога предполагала проведение, во-первых, Встреч высокого уровня между главами миграционных ведомств и экспертами для обмена мнениями и опытом и предоставления отчетов саммиту глав государств ЕС и Латинской Америки и Карибского бассейна; во-вторых, встреч брюссельской Рабочей группы для содействия Диалогу и подготовки встреч старших должностных лиц. При необходимости предполагалось организовывать встречи послов стран-участниц в г. Брюссель (Бельгия)⁶¹⁹.

Ввиду активизации взаимодействия ЕС с Латинской Америкой в сентябре 2009 г. Еврокомиссия обновила Стратегию отношений с этим регионом. В Сообщении был отмечен прогресс в развитии политического диалога между регионами и определены новые вызовы, стоящие перед двумя регионами – экономический кризис, последствия изменения климата, трансграничная преступность и увеличивающиеся миграционные потоки из стран ЛАКБ в Европу. В связи с последним обстоятельством была указана важность Диалога по миграции для достижения общего понимания вызовов и целей совместного управления миграцией⁶²⁰.

⁶¹⁶ “Addressing Our Peoples’ Priorities Together”, Lima Declaration. V Latin America and Caribbean – European Union Summit [Electronic resource] // EU-LAC Foundation, 2008. URL: http://eulacfoundation.org/sites/eulacfoundation.org/files/2008_EN_Lima_Decl.pdf (access date: 22.03.2015).

⁶¹⁷ Harnes Ch. Regional Inter-State Consultation Mechanisms on Migration: Approaches, Recent Activities and Implications for Global Governance of Migration [Electronic resource] // International Organization for Migration, 2013. URL: http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/2013-Global-RCP-Background-Study_MRS45.pdf (access date: 17.12.2014).

⁶¹⁸ Launch of the EU-LAC Structured Dialogue on Migration. Press Release [Electronic resource] // Council of the European Union, 30.06.2009. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-09-201_en.htm?locale=en (access date: 21.03.2015).

⁶¹⁹ Basis for Structuring the EU-LAC Dialogue on Migration. Launch of the EU-LAC Dialogue on migration [Electronic resource] // European Parliament, 2009. URL: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dlat/dv/basis/basisen.pdf (access date: 22.03.2015).

⁶²⁰ The European Union and Latin America: Global Players in Partnership. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council [Electronic resource] // European External Action Service, 2009. URL: http://eeas.europa.eu/la/docs/com09_495_en.pdf (access date: 22.03.2015).

В ходе Шестого саммита представителей стран ЕС и ЛАКБ в г. Мадрид (Испания) в мае 2010 г. управление миграцией было включено в двухлетний План действий наравне с вопросами защиты окружающей среды, развития региональной интеграции, обеспечения образования и занятости населения, борьбы с наркотиками⁶²¹. В частности, в четвертом разделе Мадридского плана действий говорилось о необходимости наладить обмен информацией по миграции между регионами, укрепить взаимодействие по обеспечению позитивного взаимовлияния миграции и развития и запустить техническое сотрудничество между ЕС и регионом ЛАКБ⁶²². Кроме того, в плане было предложено сотрудничать в вопросах предоставления образования и здравоохранения мигрантам, и уделять внимание защите наиболее уязвимых групп мигрантов, в частности, женщин и детей. К концу 2015 г. предполагалось также повысить квалификацию чиновников миграционных ведомств стран ЛАКБ; изучить миграцию в этом регионе, а также между ним и ЕС; сделать денежные переводы мигрантов в страны ЛАКБ более быстрыми и ориентированными на их развитие⁶²³.

Эти обязательства были в дальнейшем подтверждены в Декларации, принятой на саммите в г. Сантьяго (Чили) в январе 2013 г. Учитывая специфику региона ЛАКБ, внимание было приковано к проблеме вытеснения населения из-за изменения климата и последствий природных и антропогенных катастроф; также обсуждались вопросы соблюдения прав мигрантов. Участники саммита подтвердили свое желание сотрудничать в регулировании легальной миграции, борьбы с нелегальной миграцией и торговлей людьми⁶²⁴.

Основная деятельность в рамках Диалога по миграции между странами ЕС и ЛАКБ приходится на реализацию проекта под названием «Укрепляя диалог и сотрудничество между странами ЕС и Латинской Америки и Карибского бассейна для установления моделей реализации миграционной политики и политики развития». Он рассчитан на 3 года, начиная с января 2011 г., и на его реализацию ЕС выделил 3 млн. евро. Эта программа нацелена на укрепление потенциала миграционных ведомств стран Латинской Америки и Карибского бассейна за счет помощи им в разработке миграционной политики, основанной на знаниях. Три компонента легли в основу проекта: расширение сбора информации о миграции в соответствующих регионах и между ними; реализация программ по реинтеграции мигрантов,

⁶²¹ Абрамова М.Г., Буторина О.В. Отношения ЕС со странами Латинской Америки // О.Буторина, Европейская интеграция, М., 2011. С. 495–508.

⁶²² Countries of the Region [Electronic resource] // European Commission, 2015. URL: http://ec.europa.eu/europeaid/regions/latin-america/migration_en (access date: 21.03.2015).

⁶²³ EU-CELAC Action Plan 2013-2015. Press Release 5748/13 [Electronic resource] // Council of the European Union, 2013. URL: http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/key_documents/summits_eu_alc/1_celac-ue_2013/action_plan_en.pdf (access date: 21.03.2015).

⁶²⁴ Santiago Declaration [Electronic resource] // European Parliament, 2013. URL: http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/key_documents/summits_eu_alc/1_celac-ue_2013/santiago_declaration_en.pdf (access date: 21.03.2015).

добровольно вернувшихся на родину; и содействие продуктивному инвестированию денежных переводов мигрантов на родину⁶²⁵.

В рамках Проекта 13-14 октября 2011 г. в г. Богота (Колумбия) прошел семинар по продвижению позитивного взаимовлияния миграции и развития с использованием миграционных профилей, укрепления институционального потенциала и эффективного использования денежных переводов мигрантов⁶²⁶. Одновременно началась работа над миграционными профилями четырех стран (Никарагуа, Перу, Эквадора и Ямайки); над анализом структур по сбору информации по миграции в странах ЛАКБ; и над исследованием миграционных маршрутов между ЛАКБ и ЕС. В рамках второго компонента целевого проекта были инициированы исследования институционального и технического потенциала миграционных ведомств стран ЛАКБ. Кроме того, Проект получил возможность иметь собственный сайт, а также стал распространяться информационный бюллетень Проекта⁶²⁷.

Затем Проект стал набирать обороты, и количество мероприятий выросло. В 2012 г. состоялись семинары по миграционным профилям ряда стран ЛАКБ, обучающий курс для представителей миграционных ведомств по вопросам координации миграционной политики и политики занятости населения. В мае 2012 г. в г. Брюссель (Бельгия) была организована Шестая встреча на высоком уровне между представителями ЕС и ЛАКБ, где был представлен доклад о результатах исследования миграции в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна, а также между этим регионом и ЕС⁶²⁸. В сентябре 2012 г. был опубликован доклад по институциональному потенциалу в управлении миграцией стран Латинской Америки и Карибского бассейна⁶²⁹. В ноябре прошел семинар по миграционной статистике в г. Лима (Перу), в декабре была запущена Программа практической подготовки сотрудников миграционных ведомств стран ЛАКБ, организованная Международным и Иbero-Американским фондом управления и государственной политики.

⁶²⁵ Countries of the Region [Electronic resource] // European Commission, 2015. URL: http://ec.europa.eu/europeaid/regions/latin-america/migration_en (access date: 21.03.2015).

⁶²⁶ Promoting the Link between “Migration and Development”: Migration Profiles, Institutional Strengthening, and Productive Remittances. 13-14 October Workshop, Bogotá (Colombia) [Electronic resource] // EU-LAC Dialogue on Migration Project, 2011. URL: <http://www.migracion-ue-alc.eu/index.php/en-GB/implemented-activities/135-english-categories/home-en/conferences-and-events/data-on-migrations/178> (access date: 21.03.2015).

⁶²⁷ Project Newsletter № 1. Strengthening the dialogue and cooperation between the EU and LAC to establish management models on migration and development policies [Electronic resource] // EU-LAC Dialogue on Migration Project, 2011. URL: <http://www.migracion-ue-alc.eu/documents/newsletter/EN/Newsletter1-ENG.pdf> (access date: 21.03.2015).

⁶²⁸ Migratory Routes and Dynamics between Latin American and Caribbean (LAC) countries and between the LAC region and the European Union [Electronic resource] // EU-LAC Dialogue on Migration Project, 2012. URL: <http://www.migracion-ue-alc.eu/documents/keydocs/EN/Migratory%20routes%20and%20dynamics%20between%20LAC%20countries%20and%20between%20LAC%20and%20the%20EU.pdf> (access date: 21.03.2015).

⁶²⁹ Descriptive Institutional Analyses [Electronic resource] // EU-LAC Dialogue on Migration Project, 2012. URL: <http://www.migracion-ue-alc.eu/index.php/en-GB/migration-employment/migration-management/descriptive-institutional-analyses> (access date: 21.03.2015).

В 2013 г. прошли пять семинаров, посвященных вопросам включения денежных переводов мигрантов и связей с диаспорами в политику развития, взаимного признания компетенций мигрантов, сбора миграционной статистики, капитализации знаний и навыков, приобретенных в результате миграции. Была продолжена программа подготовки сотрудников миграционных ведомств. Были опубликованы результаты исследований по взаимосвязи миграции и занятости населения в Аргентине, Боливии, Колумбии и Панаме, и Руководство по обеспечению позитивного взаимовлияния миграции и развития⁶³⁰. В 2014 г. прошли 12 семинаров, а результаты Проекта были представлены в ходе ряда международных мероприятий, продолжилась программа подготовки специалистов по направлению управления трудовой миграцией. В июле 2014 г. были также запущены пилотные проекты по координации миграционной политики и политики занятости населения в пяти странах: Гватемале, Доминиканской Республике, Мексике, Перу и Уругвае. В основном они были направлены на реинтеграцию вернувшихся мигрантов в рынок труда через улучшение координации работы соответствующих ведомств и создание различных баз данных⁶³¹.

Ряд информационных семинаров был организован при осуществлении пилотных проектов по использованию денежных переводов мигрантов в целях содействия развитию в Боливии, Бразилии, Гаити, Колумбии, Организации Восточнокарибских Государств. По итогам этих проектов в ноябре 2014 г. было опубликовано руководство по реализации проектов для эффективного использования денежных переводов мигрантов на родину⁶³².

Структурный всесторонний Диалог по миграции между ЕС и странами Латинской Америки и Карибского бассейна постепенно развивается по трем установленным направлениям: содействие позитивному взаимовлиянию миграции и развития, регулирование легальной миграции, борьба с нелегальной миграцией. Тем не менее, хотя в 2014 г. поток денежных переводов мигрантов в страны ЛАКБ вырос на 5,8 % и достиг \$64 млрд., в основном это было обусловлено подъемом экономики США. Рост количества переводов в Аргентину, Боливию и Парагвай был медленным, в количество денежных переводов в Бразилию и Перу снизилось, что объясняется слабой экономической активностью в Испании, где проживает одна десятая всех международных мигрантов, происходящих из региона ЛАКБ.⁶³³ На 2012 г. среди

⁶³⁰ Implemented activities [Electronic resource] // EU-LAC Dialogue on Migration Project, 2014. URL: <http://www.migracion-ue-alc.eu/index.php/en-GB/implemented-activities> (access date: 21.03.2015).

⁶³¹ Project Newsletter № 7. Strengthening the dialogue and cooperation between the EU and LAC to establish management models on migration and development policies [Electronic resource] // EU-LAC Dialogue on Migration Project, 2014. URL: <http://www.migracion-ue-alc.eu/documents/newsletter/EN/Newsletter7-ENG.pdf> (access date: 21.03.2015).

⁶³² Handbook to Develop Projects on Remittances [Electronic resource] // EU-LAC Dialogue on Migration Project, 2014. URL: http://www.migration-eu-lac.eu/documents/Manual%20Remesas/Manual_Projects_on_Remittances.pdf (access date: 21.03.2015).

⁶³³ Migration and Development Brief 24 [Electronic resource] // The World Bank, 2015. URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1288990760745/MigrationandDevelopmentBrief24.pdf> (access date: 23.06.2015).

стран происхождения основной массы легальных иммигрантов в ЕС Бразилия заняла лишь 10 место (18 307 иммигрантов), однако среди основных стран происхождения иммигрантов, получивших гражданство ЕС в 2012 г. выделялись Эквадор (4 место – 28 942 чел.) и Колумбия (8 место – 19 398 чел.), что, возможно, говорит о желании ЕС действительно облегчить легальную иммиграцию из региона ЛАКБ⁶³⁴. По данным на 2013 г. большинство иммигрантов в ЕС, ведущих свое происхождение из стран ЛАКБ, проживают в Испании (450 тыс. чел. из Эквадора, 360 тыс. – из Колумбии, 270 тыс. – из Аргентины, по 190 тыс. – из Перу и Боливии, 160 тыс. – из Венесуэлы) и в Португалии (140 тыс. из Бразилии),⁶³⁵ что обуславливает заинтересованность этих стран-членов ЕС в продолжении данного Диалога.

Можно отметить, что данный межрегиональный консультативный процесс имеет возможность сочетать политические консультации высокого уровня в виде регулярных саммитов, и технические консультации. В то же время возможности постоянного неформального общения ограничены, поэтому основные технические вопросы решаются в рамках основного целевого проекта. Одновременно этот Диалог является одним из недавних воплощений комплексного подхода к управлению миграцией, который ЕС продвигает уже по всему миру. В рамках комплексного подхода сотрудничество с регионом Латинской Америки и Карибского бассейна приобретает все большую значимость и требует большей вовлеченности ЕС в этот механизм, что, возможно, интенсифицирует в будущем неформальную сторону процесса⁶³⁶. Это подтверждают и слова Высокого представителя ЕС по ОВПБ Федерики Могерини, посетившей в феврале 2015 г. Коста-Рику: «Мы рассматриваем наше партнерство как [сотрудничество] равных, основанное на взаимоуважении, но мы хотим укреплять отношения [со странами ЛАКБ], чтобы реализовать потенциал, который могут принести наши отношения как в наших регионах, так и в глобальном масштабе»⁶³⁷.

Историю отношений ЕС со странами АКТ можно проследить до 1963 г., когда было подписано первое Яундское соглашение. К 1990-м гг. сложились определенные органы, отвечающие за поддержание постоянного диалога между двумя регионами: Совет министров ЕС-АКТ, собирающийся раз в год; помогающий ему Комитет послов; и Совместная парламентская ассамблея, заседающая дважды в год. В 2000 г. в Соглашении Котону была

⁶³⁴ Immigration in the EU [Electronic resource] // Eurostat, 2014. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/infographics/immigration/migration-in-eu-infographic_en.pdf (access date: 22.06.2015).

⁶³⁵ Origins and Destinations of the World's Migrants, from 1990-2013 [Electronic resource] // PewResearchCenter, 2015. URL: <http://www.pewglobal.org/2014/09/02/global-migrant-stocks/> (access date: 22.06.2015).

⁶³⁶ Harnes Ch. Regional Inter-State Consultation Mechanisms on Migration: Approaches, Recent Activities and Implications for Global Governance of Migration [Electronic resource] // International Organization for Migration, 2013. URL: http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/2013-Global-RCP-Background-Study_MRS45.pdf (access date: 17.12.2014).

⁶³⁷ Mogherini strengthens ties with Latin America [Electronic resource] // European External Action Service, 2015. URL: http://eeas.europa.eu/top_stories/2015/300115_mogherini_this_week_en.htm (access date: 24.06.2015).

предпринята попытка реформировать отношения между ЕС и странами АКТ⁶³⁸. Вопросу управления миграцией была посвящена статья 13 Соглашения, где говорилось о необходимости искоренения бедности, улучшения условий труда, создания рабочих мест и предоставления профессиональной подготовки жителям стран АКТ для нормализации миграционных потоков. В той же статье подчеркивалась важность борьбы с дискриминацией, разработки программ студенческого обмена, предотвращения нелегальной миграции, эффективного осуществления реадмиссии, а также повышения квалификации служащих миграционных ведомств⁶³⁹.

В исполнение этих намерений, в июне 2010 г. в г. Уагадугу (Буркина-Фасо) была подписана Совместная декларация по миграции и развитию, где участники обещали укреплять сотрудничество в сфере миграции по трем направлениям: обеспечение позитивного взаимовлияния миграции и развития; содействие легальной миграции; и борьба с нелегальной миграцией и торговлей людьми – а также в укреплении пограничного контроля и осуществлении реадмиссии⁶⁴⁰.

Фактически подписание Совместной декларации 2010 г. дало старт Диалогу по миграции между странами ЕС и АКТ. Затем на Совете министров стран ЕС и АКТ в мае 2011 г. стороны подтвердили желание сотрудничать с целью укрепления практических аспектов статьи 13 Соглашения Котону. Было решено взаимодействовать по семи направлениям: мобильности квалифицированных специалистов, легальной миграции, осуществлению реадмиссии, выдаче виз, борьбе с незаконным пересечением границ и торговлей людьми, соблюдению прав мигрантов, облегчению процедур денежных переводов мигрантов на родину. Приоритетами на период 2011 – 2012 гг. были выбраны три вопроса: выдача виз, содействие денежным переводам мигрантов на родину и осуществление реадмиссии. В рамках реализации этих намерений был проведен ряд встреч послов стран-участниц и экспертных совещаний по каждому из трех приоритетных направлений. В рамках Диалога был запущен обмен информацией и опытом по визовой политике и реадмиссии и начато исследование роли денежных переводов мигрантов в развитии стран происхождения. В дальнейшем на Совете министров стран АКТ и ЕС в июне 2012 г. было решено, что для мониторинга Диалога по миграции его результаты будут обсуждаться на ежегодных встречах послов стран-участниц и предшествующих им экспертных встречах, посвященных имплементации мер по каждому из

⁶³⁸ Кавешников Н.Ю. Отношения со странами Африки, Карибского моря и Тихоокеанского бассейна // О.Буторина, Европейская интеграция, М., 2011. С. 456–460.

⁶³⁹ Partnership Agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000 [Electronic resource] URL: http://www.ilocarib.org.tt/trade/documents/understanding_epa/treaties/cotonou_revised_e.pdf (access date: 15.10.2014).

⁶⁴⁰ Frenzen N. EU and ACP Fail to Reach Agreement on Migration in Revised Cotonou Agreement [Electronic resource] // Migrants at sea blog, 2010. URL: <http://migrantsatsea.org/2010/06/23/eu-and-acp-fail-to-reach-agreement-on-migration-in-revised-cotonou-agreement/> (access date: 24.03.2015).

семи направлений сотрудничества. Кроме того, в ходе работы Совета министров было предложено начать в рамках Диалога дискуссии по пересмотру статьи 13 Соглашения Котону в рамках его обновления в 2015 г.⁶⁴¹

Диалог по миграции был обозначен Совместной парламентской ассамблеей стран Африки, Карибского моря и Тихоокеанского бассейна и ЕС как важная составляющая сотрудничества между этими регионами, которая нуждается в укреплении, поскольку вопросы развития и миграции в современном мире неотделимы друг от друга⁶⁴². Тем не менее, в рамках сотрудничества ЕС с третьими странами по управлению миграцией в числе приоритетов на 2011 – 2013 гг. были названы страны Африки, но не Карибского моря и Тихоокеанского бассейна. С недавних пор ЕС стал подчеркивать необходимость развития отношений в вопросах управления миграцией с регионами Латинской Америки, Карибского моря и Тихоокеанского бассейна, которые ранее не привлекали к себе такого внимания в сфере миграционного регулирования ЕС. Однако, интересы стран внутри этой обширной группы значительно различаются: интересы стран Тихоокеанского бассейна касаются проблемы вынужденной миграции, вызванной изменением климата и наступлением моря на островные государства. Однако интересы стран Карибского моря направлены прежде всего на использование миграции в целях развития⁶⁴³.

Учитывая значительную разницу интересов, нет ничего удивительного, что прогресс данного Диалога менее очевиден по сравнению с другими Процессами. Понимая это, ЕС не спешит делать значительные финансовые вложения в миграционное сотрудничество со странами АКТ, отдавая предпочтение другим направлениям сотрудничества со странами Африки, Карибского моря и Тихоокеанского бассейна, например, укреплению их потенциала по противостоянию природным и антропогенным катастрофам и развитию торговли⁶⁴⁴.

Диалог по миграции между ЕС и странами АКТ призван реализовывать цели, поставленные в статье 13 Соглашения Котону. Результатом Диалога стала выработка ряда рекомендаций, а также он способствовал учреждению Секретариатом группы государств

⁶⁴¹ Report on the 2011-2012 dialogue on migration and development endorsed by the ACP-EU Council of Ministers at its 37th session on 14 June 2012 in Port Vila [Electronic resource] // Council of the European Union; African, Caribbean and Pacific Group of States, 2013. URL: <http://acpeumigrationaction.iom.int/sites/default/files/docs/Component1/Recommendation%20of%20the%20ACP-EU%20Dialogue%20on%20Migration%20endorsed%20in%20June%202012.pdf> (access date: 24.03.2015).

⁶⁴² Resolution on the human, economic and social rights of migrants in ACP and EU countries [Electronic resource] // Joint ACP-EU Parliamentary Assembly, 2014. URL: http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/2014_strasbourg/pdf/101674en.pdf (access date: 24.03.2015).

⁶⁴³ Thematic Programme “Cooperation with Third Countries in the areas of Migration and Asylum” 2011-2013 Multi-Annual Strategy Paper [Electronic resource]//European Commission, 2011. URL: http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/strategy-migration-asylum-2011-2013_en_11.pdf (access date: 24.03.2015).

⁶⁴⁴ New EU support for cooperation with ACP countries. Press Release [Electronic resource] // European Commission, 2013. URL: http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/aap-acp-press-release-20141013_en.pdf (access date: 24.03.2015).

АКТ⁶⁴⁵ при поддержке ЕС и МОМ в 2010 г. сети исследовательских центров и ученых, изучающих вопросы миграции между странами глобального Юга.⁶⁴⁶ За время действия Диалога несколько увеличился поток денежных переводов мигрантами из ЕС в страны Восточной Азии и Тихоокеанского бассейна (на 7,6% в 2014 г., достигнув цифры в \$122 млрд.) и в страны к югу от Сахары (на 2,2%, достигнув \$32,9 млрд.)⁶⁴⁷.

Также на практике результатом этого сотрудничества стало создание управляемого Международной организацией по миграции специального механизма. Он предоставляет техническую помощь странам АКТ путем найма экспертов для анализа и подготовки предложений по совершенствованию законодательства; повышения квалификации сотрудников миграционных ведомств; консультирования в развитии государственных миграционных стратегий; а также создания для миграционных ведомств различных систем и процедур, например, разработки баз данных. Данный механизм поддерживается Еврокомиссией и Секретариатом группы государств АКТ и финансируется из средств Европейского фонда развития⁶⁴⁸.

В целом же ЕС обязался более активно сотрудничать со странами АКТ в рамках имплементации комплексного подхода, однако пока консультации в рамках Диалога по миграции между ЕС и странами Африки, Карибского моря и Тихоокеанского бассейна носят ограниченный характер. Причинами такого положения дел можно считать как то, что данный Диалог был утвержден совсем недавно и пока не смог развиться в полную силу, так и то, что указанные регионы не являются основными странами происхождения мигрантов, направляющихся в Европу⁶⁴⁹.

⁶⁴⁵ The ACP Secretariat [Electronic resource] // The ACP Observatory on Migration, 2014. URL: <http://www.acpmigration-obs.org/the%20ACP%20Secretariat> (access date: 24.03.2015).

⁶⁴⁶ The ACP Observatory on Migration [Electronic resource] // The ACP Observatory on Migration, 2014. URL: <http://www.acpmigration-obs.org/The%20ACP%20Observatory%20on%20Migration> (access date: 24.03.2015).

⁶⁴⁷ Migration and Development Brief 24 [Electronic resource] // The World Bank, 2015. URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1288990760745/MigrationandDevelopmentBrief24.pdf> (access date: 23.06.2015).

⁶⁴⁸ Our Work [Electronic resource] // ACP-EU Migration Action, 2015. URL: <http://acpeumigrationaction.iom.int/> (access date: 24.03.2015).

⁶⁴⁹ Harnes Ch. Regional Inter-State Consultation Mechanisms on Migration: Approaches, Recent Activities and Implications for Global Governance of Migration [Electronic resource] // International Organization for Migration, 2013. URL: http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/2013-Global-RCP-Background-Study_MRS45.pdf (access date: 17.12.2014).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Поскольку Европейский Союз является сегодня мощным центром притяжения мигрантов со всего мира, осуществление им миграционной политики не может не отражаться на его отношениях со странами происхождения и транзита мигрантов⁶⁵⁰. Политика развития, как и участие ЕС в работе региональных консультативных процессов и межрегиональных форумов в сфере миграции являются внешнеполитическими инструментами управления миграцией и олицетворяют сотрудничество с третьими странами в рамках «внешнего измерения» иммиграционной политики Европейского Союза.

Проведенное исследование показало: несмотря на то, что политика развития берет свое начало еще в 1960-х гг., реальная координация ее задач с задачами миграционной политики активно началась после Европейского Совета в г. Тампере 1999 г. Чуть ранее, в 1993 г. ЕС запустил один из первых региональных консультативных процессов, связывавших его со странами происхождения иммигрантов в Европу, - Будапештский процесс, который затем был дополнен Евро-Средиземноморским Партнерством (1995 г.), Седеркопингским процессом (2001 г.), Диалогом по транзитной миграции в Средиземноморье (2002 г.), Диалогом по миграции в Западном Средиземноморье (2002 г.), Рабатским процессом (2006 г.) и т.д. Таким образом, совместное с третьими странами управление миграционными потоками стало претворяться Евросоюзом в жизнь в середине – конце 1990-х гг.

В ходе исследования было установлено, что причинами запуска «внешнего измерения» иммиграционной политики ЕС стала неспособность единой Европы справиться с миграционным давлением одними рестриктивными мерами. Большую роль в этом сыграло и высказываемое в середине 1990-х гг. нежелание ряда государств-членов ЕС проводить по-настоящему общую внешнюю и иммиграционную политику, ввиду чего было решено перенести часть функций по обеспечению безопасности границ ЕС на третьи страны⁶⁵¹.

Анализ документов, принятых Европейским Союзом после 1999 г., показал, что на законодательном уровне ЕС пытался активно развивать «внешнее измерение» миграционной политики. Кульминацией развития «внешнего измерения» иммиграционной политики на сегодня остается принятие Евросоюзом в конце 2005 г. комплексного подхода к управлению миграцией, который требует не только сотрудничества ЕС с третьими странами в деле управления миграцией, но и координации различных направлений его деятельности – миграционной политики, политики развития, Общей внешней политики и политики безопасности, политики добрососедства, внешней торговли. Имплементация комплексного

⁶⁵⁰ Lavenex S. and Uçarer E.M. The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies//Cooperation and Conflict, 2004, Vol.39, №4. P. 425.

⁶⁵¹ de Haas H. Turning the Tide? Why Development Will Not Stop Migration // Development and Change, 2007, Vol. 38, № 5. P. 824-826.

подхода была распространена не только на ближайших соседей ЕС, но и отдаленные регионы, служащие источниками иммиграции в ЕС. Кроме Партнерств по мобильности и соглашений о реадмиссии, инструментами «внешнего измерения» иммиграционной политики стали региональные консультативные процессы. В ходе данного исследования было установлено, что расширение многообразия внешнеполитических инструментов, используемых для управления миграцией в рамках комплексного подхода, а также распространение его реализации на большинство регионов происхождения и транзита мигрантов, направляющихся в ЕС, свидетельствуют о том, что «внешнее измерение» миграционной политики ЕС развивается и управление миграцией как прямыми, так и косвенными методами постепенно становится реальностью. Анализ эволюции «внешнего измерения» показал, что оно стало существенным компонентом миграционной политики Евросоюза.

Как уже было отмечено в рамках данного диссертационного исследования, ЕС сочетает во «внешнем измерении» своей миграционной политики два подхода: реактивный и превентивный. Реактивный подход предполагает привлечение третьих стран к осуществлению пограничного контроля, а превентивный подход заключается в устранении причин эмиграции из третьих стран. В рамках реализации комплексного подхода к управлению миграцией с 2005 г. ЕС старается сочетать оба указанных метода. Тем не менее, анализ Программ действий ЕС показывает преобладание реактивных мер в регулировании иммиграции в Европу. Однако в долгосрочной перспективе превентивный подход выглядит более многообещающим, поскольку он может не только коренным образом повлиять на миграционные потоки, но и улучшить отношения ЕС с рядом третьих стран⁶⁵². В данном исследовании политика развития и участие ЕС в региональных консультативных процессах были рассмотрены в качестве примеров превентивного подхода к управлению миграцией, направленного на устранение факторов выталкивания мигрантов из стран их происхождения.

При анализе внешнеполитических инструментов управления миграцией было замечено, что желание Евросоюза использовать политику развития для снижения миграции из слабо развитых государств базируется на предположении, что основными причинами эмиграции являются низкий уровень жизни и экономического развития и высокий уровень безработицы в определенных странах. Соответственно, устранив эти причины, можно снизить миграционное давление на Европу. Однако в краткосрочной перспективе повышение уровня доходов в таких странах ведет к росту эмиграции. Это подтверждает статистика: основными источниками мигрантов выступают не беднейшие страны, а страны с низкими или средним уровнем

⁶⁵² Boswell Ch. The 'external dimension' of EU immigration and asylum policy//International Affairs, 2003, Vol.79, №3. P. 625-636.

жизни⁶⁵³. В этой связи показательна переориентация ЕС с помощи развитию бедных стран Африки и Азии в 1980-х гг. на сочетание помощи менее развитым странам (50% в 2006 г.) и среднеразвитым (32% в 2006 г.)⁶⁵⁴. Тем не менее, в каждом конкретном государстве на миграцию населения могут повлиять специфические факторы, ускоряющие или же препятствующие этому процессу⁶⁵⁵.

Как было установлено при выполнении данного исследования, первоначально содействие развитию стран Третьего мира предполагалось через развитие торговых отношений с ними и реализацию программ структурной перестройки экономики этих стран в сторону рынка. Однако увеличение внешнего долга и растущее экономическое отставание стран глобального Юга от стран Севера, доказали несостоятельность такой политики развития, в связи с чем с 1990-х гг. усложняется видение развития. Оно стало трактоваться не только как экономический рост, но и гарантии выполнения государствами функций социальной защиты населения, обеспечения его безопасности, предоставления возможностей демократического контроля власти, соблюдения прав человека и т.п. Усложнение понятия развития привело и к трансформации политики развития ЕС⁶⁵⁶.

В конце 1990-х – начале 2000-х гг. Евросоюз перешел к более прагматичной политике развития. Реформа включала, с одной стороны, введение обусловленности помощи развитию прогрессом стран-получателей в выполнении требований ЕС, которые стали включать осуществление надлежащего управления в государстве, проведение политических и экономических реформ, борьбу с коррупцией, соблюдение прав человека. Кроме того, ЕС стал осуществлять строгий мониторинг использования предоставленных им средств для помощи развитию. Политика развития была переориентирована со связей с отдаленными бывшими колониями на взаимодействие со странами происхождения и транзита иммигрантов в ЕС. Тем не менее, начало Арабской весны показало недостаточность усилий ЕС в политике развития, в связи с чем в 2011 г. условия помощи ужесточились: она будет предоставляться только действительно нуждающимся в ней странам, которые полностью выполняют поставленные ЕС требования в проведении демократических преобразований⁶⁵⁷.

Также в ходе анализа координации миграционной политики и политики развития Европейского Союза было установлено, что первоначальные положения о возможности регулирования миграции через обеспечение развития стран происхождения мигрантов вскоре уступили место тезису о возможном положительном взаимовлиянии миграции и развития,

⁶⁵³ Castles S. and Miller M.J. The age of migration. 4th ed. Palgrave Macmillan: UK, 2009. P. 73-74.

⁶⁵⁴ Orbie J. and Verluys H. The European Union's International Development Policy: Leading and Benevolent? / J. Orbie (ed.) Europe's Global Role: External Policies of the European Union. UK, 2008. P.81.

⁶⁵⁵ Castles S. and Miller M.J. The age of migration. 4th ed. Palgrave Macmillan: UK, 2009. P.75.

⁶⁵⁶ Fraser C. An Introduction to European Foreign Policy, 2nd ed. London, 2012. P.191.

⁶⁵⁷ Ibid. P. 195.

который в настоящее время активно продвигается Европейским Союзом, и даже утверждениям о необходимости использовать миграцию как инструмент развития. Тем не менее, анализ соответствующей литературы показывает, что в мировом сообществе пока нет общепринятого мнения относительно влияния развития на миграцию и наоборот.

Неоспорим тот факт, что миграция и развитие взаимосвязаны, поэтому так важна продвигаемая Евросоюзом идея о необходимости координации миграционной политики с другими направлениями деятельности ЕС с целью повышения их эффективности, в чем ЕС значительно преуспел с 2005 г. Решение проблем развития и управления миграцией стали фактически неотделимы друг от друга. Однако важно помнить, что существует не только координация, но и противоречия между разными направлениями деятельности Евросоюза. Например, политика развития сейчас занимает подчиненное положение по отношению к задачам Общей внешней политики. В результате координация и противоречия миграционной политики, политики развития, Общей внешней политики и политики безопасности и т.п. приводят к тому сложному ландшафту деятельности ЕС, который мы наблюдаем.

По результатам проведенного исследования можно утверждать, что основным итогом использования инструментов политики развития в управлении миграцией пока нельзя назвать наглядное сокращение миграционных потоков, поскольку для реального изменения их направления и масштабов требуется продолжительное время. Однако ЕС всерьез рассматривает политику развития как важный инструмент достижения своих интересов в мире, поэтому в Лиссабонском договоре 2009 г. она названа одним из приоритетных направлений его деятельности.

Конечно, важным результатом координации политики развития и миграционной политики следует считать ту нормотворческую роль, которую играет ЕС в деле налаживания связей между странами происхождения, транзита и назначения мигрантов с целью управления миграционными потоками в интересах всех сторон этого явления⁶⁵⁸. Согласно результатам данного исследования, ЕС также подтверждает свою функцию нормотворчества в деле управления миграцией в глобальном масштабе путем запуска большого количества региональных консультативных процессов и межрегиональных форумов в этой сфере. Несмотря на множественность этих механизмов, все они способствуют распространению общих взглядов и политических решений в сфере регулирования миграции и предоставления убежища, а потому служат цели координации миграционной политики всех стран-участниц. Появление региональных консультативных механизмов по управлению миграцией знаменует изменение самого понимания миграционной политики: ее перестали проводить исключительно

⁶⁵⁸ EU 2011 Report on Policy Coherence for Development, Commission Staff Working Paper [Electronic resource] // European Commission, 15.12.2011. URL: [http://aei.pitt.edu/37859/1/SEC_\(2011\)_1627_1.pdf](http://aei.pitt.edu/37859/1/SEC_(2011)_1627_1.pdf) (access date: 06.11.2014).

в одностороннем или двустороннем порядке. Теперь в управлении миграцией задействованы кроме национального, также региональный и глобальный уровни управления, охватывающие не только государства, но и международные правительственные, неправительственные организации, представителей бизнеса, науки и гражданского общества. С учетом масштабов и характера работы региональных консультативных процессов и межрегиональных форумов, все они имеют определенные характерные черты. В частности, они являются неформальными, т.е. сотрудничество не институционализировано, а все переговоры в их рамках конфиденциальны; открытыми, поскольку участие в них добровольно, а решения не обязательны к исполнению; и, наконец, эффективными из-за отсутствия раздутой административной структуры, что облегчает общение участников⁶⁵⁹.

В ходе данного исследования было установлено, что именно эти характеристики расцениваются партнерами ЕС из числа третьих стран как наиболее выгодные. Кроме того, третьи страны более расположены к участию в региональных консультационных процессах и форумах, поскольку в этом случае их издержки и, в частности, финансовые затраты, ниже, чем при двустороннем сотрудничестве. В многосторонних механизмах ЕС имеет меньше возможностей давить на партнеров в своих интересах, в то время как действие двусторонних соглашений фактически требует от третьей страны полного исполнения требований ЕС, прописанных в договоре⁶⁶⁰. В связи с тяготением третьих стран к участию в региональных консультативных процессах, ЕС активизировал свою деятельность по запуску и работе в рамках этих механизмов международного сотрудничества, что помогло договориться с третьими странами по определенному кругу вопросов и в целом укрепить с ними отношения.

Можно отметить, что повестка большинства региональных консультативных процессов и межрегиональных форумов в сфере миграции постепенно расширялась. Текущее сотрудничество ЕС с третьими странами в рамках этих процессов затрагивает стандартный круг вопросов, включая содействие легальной трудовой миграции, борьбу с нелегальной миграцией, обеспечение позитивного взаимовлияния миграции и развития, и с недавних пор – обеспечение международной защиты беженцев. Однако не все учрежденные Евросоюзом региональные консультативные процессы и межрегиональные форумы смогли обеспечить эффективное сотрудничество по управлению миграцией. Например, в рамках Черноморской синергии прогресс в этом направлении очень мал, и будущее самого Процесса пока не ясно.

⁶⁵⁹ Thouez C. and Channac F. Shaping International Migration Policy: The Role of Regional Consultative Processes // *West European Politics*, 2006, Vol. 29, №2, 2006. P. 370-378.

⁶⁶⁰ Korenevych M. 2004 Söderköping Process Cluster Meetings [Electronic resource] // European Commission, 2005. URL: <https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/rcps/soderkoping/Soderkoping-Cluster-Meetings-2004.pdf> (access date: 01.12.2014).

Тем не менее, выводы данного исследования свидетельствуют о том, что большинство региональных консультативных процессов и межрегиональных форумов в сфере миграции, инициированных Европейским Союзом, успешно справляются со своими задачами, что подтверждается как увеличением их количества, так и расширением их повестки и интенсивности взаимодействия в рамках отдельных процессов и форумов. Пока с их помощью участникам удалось добиться установления межведомственного сотрудничества, обмена информацией и опытом, формирования базы знаний по миграции и повышения потенциала третьих стран в управлении миграцией. Эти направления деятельности можно назвать общими функциями всех Процессов и форумов, инициированных ЕС. Пока трудно оценить, насколько эти усилия привели к изменению миграционных потоков, однако результатом их работы стало начало координации миграционной политики многих государств и распространения сходных взглядов по вопросу миграции в глобальном масштабе⁶⁶¹.

На основе данного исследования можно утверждать, что сегодня региональные консультативные процессы способствуют постоянному неформальному межгосударственному диалогу по вопросам миграции, и аналогов им нет. За время своего существования ряд таких механизмов сотрудничества завоевал определенную степень доверия в мировой политике, что позволяет ЕС развивать выгодное сотрудничество в сфере миграции с другими акторами мировой политики.

В целом, использование Европейским Союзом политики развития и участие в региональных консультативных процессах для управления миграцией носит стратегический характер, поскольку позволяет координировать политику многих государств, а также в долгосрочной перспективе должно упорядочить миграционные потоки и сделать миграцию выгодным явлением для всех сторон, затрагиваемых ею.

В этой связи необходимо подчеркнуть, что Россия явно недооценивает те возможности, которые несет сотрудничество в сфере миграции с другими странами и регионами. Российская миграционная политика пока не столь детально разработана, однако в целом в ней доминирует реактивный подход к регулированию миграции, в то время как превентивному подходу и координации миграционной политики с другими направлениями работы пока уделяется мало внимания. Данное исследование, определяющее роль и возможности политики развития и региональных консультативных процессов в управлении миграцией, доказывает, что они являются довольно перспективными инструментами управления миграцией в долгосрочной перспективе, поэтому должны учитываться при разработке миграционной политики России.

⁶⁶¹ Harnes Ch. Regional Inter-State Consultation Mechanisms on Migration: Approaches, Recent Activities and Implications for Global Governance of Migration [Electronic resource] // International Organization for Migration, 2013. URL: http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/2013-Global-RCP-Background-Study_MRS45.pdf (access date: 17.12.2014).

Учитывая результаты данного исследования, можно сказать, что разумное использование взаимосвязи миграции и развития имеет большой потенциал для нашей страны. Важно обеспечить позитивное влияние миграции на развитие, с одной стороны, регионов нашей страны, способствуя равномерному распределению трудовых ресурсов внутри государственной территории. С другой стороны, возможно добиться и влияния развития на миграцию, например, создавая точки экономического роста в слабо населенных регионах России, можно привлечь туда как граждан России, так и иностранные кадры. Развивая сотрудничество со странами ближнего зарубежья в сфере экономики, образования, мобильности населения можно через совместное развитие снизить основания для нелегальной трудовой миграции.

Вместе с тем данное исследование показало, что активное участие в региональных консультативных процессах и межрегиональных форумах в сфере миграции, а также учреждение их самой Россией могли бы способствовать совершенствованию российской миграционной политики и решению ряда стоящих перед государством задач. В частности, как показало данное исследование, деятельность подобного рода механизмов была бы полезна для повышения информированности потенциальных мигрантов о возможностях легальной иммиграции в Россию, подготовки и переподготовки квалифицированных кадров для Федеральной миграционной службы, проведения системного изучения миграционной ситуации в стране, обмена опытом и знаниями по вопросам управления миграцией с экспертами мирового уровня, а также для получения технической помощи при реализации конкретных проектов в области управления миграцией. Кроме того, такое участие позволило бы России быстрее приобщиться к международным стандартам в этой сфере и начать координировать свою миграционную политику с другими государствами, что помогло бы сделать миграцию более выгодным явлением как для затронутых миграционными потоками государств, так и самих мигрантов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Источники

Официальные документы ЕС и международных организаций:

1. 5+5 Dialogue [Electronic resource] // International Organization for migration, 2014. URL: <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/what-we-do/regional-processes-1/rcps-by-region/5--5-dialogue.html> (access date: 18.02.2015).
2. A Common Immigration Policy for Europe: Principles, actions, and tools. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions [Electronic resource] // Commission of the European Communities, 17.06.2008. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0359&from=EN> (access date: 24.10.2014).
3. A dialogue for migration, mobility and security with the southern Mediterranean countries. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions [Electronic resource] // European Commission, 24.05.2011. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0292:FIN:EN:PDF> (access date: 26.02.2015).
4. A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy [Electronic resource]//EU, 2003. URL: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (access date: 14.09.2014).
5. AENEAS programme – Programme for financial and technical assistance to third countries in the area of migration and asylum [Electronic resource] // European Commission, 2014. URL: https://ec.europa.eu/europeaid/aeneas-programme-programme-financial-and-technical-assistance-third-countries-area-migration-and_en (access date: 08.12.2014).
6. Africa-EU Partnership on Migration, Mobility and Employment//EU, 2006. URL: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EAS2007_action_plan_migration_en.pdf (access date: 23.10.2014).
7. Basis for Structuring the EU-LAC Dialogue on Migration. Launch of the EU-LAC Dialogue on migration [Electronic resource] // European Parliament, 2009. URL: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dlat/dv/basis/basisen.pdf (access date: 22.03.2015).
8. Black Sea Synergy – A New Regional Cooperation Initiative. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament [Electronic resource] // Commission of the European Communities, 2007. URL: <http://www.enpi-info.eu/library/content/black-sea-synergy---new-regional-cooperation-initiative> (access date: 16.03.2015).

9. Black Sea Synergy [Electronic resource] // Summaries of EU legislation, 2008. URL: http://europa.eu/legislation_summaries/maritime_affairs_and_fisheries/external_relations_enlargement/r17102_en.htm (access date: 16.03.2015).
10. Black Sea Synergy. MEMO/10/78 [Electronic resource]// European Commission Press Release Database, 2010. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-78_en.htm?locale=en (access date: 16.03.2015).
11. Black sea Synergy: review of a regional cooperation initiative. Joint Staff Working Document [Electronic resource] // European Commission, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, 2015. URL: http://eeas.europa.eu/blacksea/index_en.htm (access date: 16.03.2015).
12. Commission Starts Negotiations of Visa Facilitation and Readmission Agreements with Belarus [Electronic resource] // European External Action Service, 2014. URL: http://eeas.europa.eu/delegations/belarus/press_corner/all_news/news/2014/04022014_01_en.htm (access date: 20.03.2015).
13. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament to prepare the Fourth Meeting of Euro-Mediterranean Foreign Ministers ‘Reinvigorating the Barcelona process’ [Electronic resource] // Commission of the European Communities, 06.09.2000. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX: 52000DC0497&from=EN> (access date: 11.06.2014).
14. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament ‘Integrating Migration Issues in the European Union’s Relations with Third countries [Electronic resource]//European Commission, Brussels, 03.12.2002. URL: <http://www.statewatch.org/semDOC/assets/files/commission/COM-2002-703.pdf> (access date: 16.10.2014).
15. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament ‘Guidelines for the negotiations of new cooperation agreements with the African, Caribbean and Pacific (ACP) Countries’, COM (97) 537 final, 29/10/1997. [Electronic resource] // Commission of the European Communities, 1997. URL: http://aei.pitt.edu/1207/1/ACP_21st_gp_follow_COM_97_537.pdf (access date: 15.10.2014).
16. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council “Barcelona Process: the Union for the Mediterranean” [Electronic resource]//The Commission of the European Union, 2008. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0319:FIN:EN:PDF> (access date: 12.09.2014).

17. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European and Social Committee and the Committee of the regions ‘Strengthening the Global approach to migration: Increasing coordination, coherence and synergies’, COM (2008) 611 final, 8/10/2008. [Electronic resource] // European Commission, 2008. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/;jsessionid=F4BHDTgQVP9QH650VQWGQqyyQRpgCQ0f1yqJgnPfT2tLMnmmhqJg!317055076?uri=CELEX:52008DC0611> (access date: 26.05.2014).
18. Convention of Association between the European Economic Community and the African and Malagasy States associated with that Community and Annexed Documents (signed at Yaoundé on 20 July 1963) [Electronic resource]. URL: http://www.epg.acp.int/fileadmin/user_upload/YaoundeI.pdf (access date: 20.06.2015).
19. Convention of Association between the European Economic Community and the African and Malagasy States associated with that Community and Annexed Documents (signed at Yaoundé on 29 July 1969) [Electronic resource] // Archive of European Integration, University of Pittsburg, 2015. URL: <http://aei.pitt.edu/4218/1/4218.pdf> (access date: 20.06.2015).
20. Council Regulation (EC) № 1488/96 on financial and technical measures to accompany (MEDA) the reform of economic and social structures in the framework of the Euro-Mediterranean partnership [Electronic resource]//The Council of the EU, 23.07.1996. URL: http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r15006_en.htm (access date: 08.06.2014).
21. Countries of the Region [Electronic resource] // European Commission, 2015. URL: http://ec.europa.eu/europeaid/regions/latin-america/migration_en (access date: 21.03.2015).
22. Eastern Partnership (EaP) Panel on Migration and Asylum (former Söderköping Process) [Electronic resource] // International Organization for Migration, 2014. URL: <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/what-we-do/regional-processes-1/rcps-by-region/soumlderkoumlping-process.html> (access date: 27.11.2014).
23. Eastern Partnership [Electronic resource] // European Commission, DG Home Affairs, 2014. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/eastern-partnership/index_en.htm (access date: 28.11.2014).
24. Eastern Partnership. Eastern Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations [Electronic resource] // European Commission, 2014. – URL: http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/eastern-partnership/index_en.htm (access date: 08.12.2014).
25. EU 2011 Report on Policy Coherence for Development, Commission Staff Working Paper [Electronic resource] // European Commission, 2011. URL: [http://aei.pitt.edu/37859/1/SEC_\(2011\)_1627_1.pdf](http://aei.pitt.edu/37859/1/SEC_(2011)_1627_1.pdf) (access date: 10.11.2014).

26. EU Common Strategy for the Mediterranean [Electronic resource]//European Council, 19.06.2000. URL: http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r15002_en.htm (access date: 11.06.2014).
27. EU Strategy for Africa: Towards a Euro-African pact to accelerate Africa's development. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee [Electronic resource]//Commission of the European Communities, Brussels, 12.10.2005. URL: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-eu-strategy-for-africa-com2005489-20051012_en.pdf (access date: 18.10.2014).
28. EU-CELAC Action Plan 2013-2015. Press Release 5748/13 [Electronic resource] // Council of the European Union, 2013. URL: http://www.europarl.europa.eu/intcoop/euolat/key_documents/summits_eu_alc/1_celac-ue_2013/action_plan_en.pdf (access date: 21.03.2015).
29. Euro-Mediterranean Partnership Economic & Financial Cooperation [Electronic resource]//EEAS, 2014. URL: http://www.eeas.europa.eu/euromed/etn/finance_en.htm (access date: 02.06.2014).
30. European Neighbourhood Policy. Strategy paper. Communication from the Commission [Electronic resource] // European Commission, 2004. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52004DC0373> (access date: 27.02.2015).
31. European Parliament resolution of 12 June 2012 on defining a new development cooperation with Latin America (2011/2286(INI)) [Electronic resource] // European Parliament, 12.06.2012. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0235+0+DOC+XML+V0//EN> (access date: 06.11.2014).
32. European Parliament resolution of 17 January 2008 on a Black Sea Regional Policy Approach [Electronic resource] // European Parliament, 2008. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0017&language=EN> (access date: 17.03.2015).
33. European Parliament resolution of 5 April 2011 on Migration flows arising from instability: scope and role of the EU foreign policy (2010/2269(INI)) [Electronic resource] // European Parliament, 05.04.2011. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0121&language=EN> (access date: 06.11.2014).
34. European Parliament resolution of 5 June 2008 on the Barcelona Process: Union for the Mediterranean [Electronic resource]//Official Journal of the European Union, 26.11.2009. URL:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2009:285E:FULL&from=EN> (access date: 12.09.2014).

35. Evaluation of EU Readmission Agreements, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council [Electronic resource]//European Commission, 23.02.2011. URL: http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/COMM_PDF_COM_2011_0076_F_EN_COMMUNICATION.pdf (access date: 24.10.2014).

36. Final Report on an EU Strategic Partnership with the Mediterranean and the Middle East [Electronic resource]//European Council, 2004. URL: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Partnership%20Mediterranean%20and%20Middle%20East.pdf> (access date: 14.09.2014).

37. Five year work programme [Electronic resource] // EEAS, 2005. URL: http://www.eeas.europa.eu/euromed/summit1105/five_years_en.pdf (access date: 06.03.2015).

38. Fourth ACP-EEC Convention signed at Lomé on 15 December 1989 [Electronic resource] // ACP-EEC Council of Ministers, 1989. URL: http://www.epg.acp.int/fileadmin/user_upload/LomeIV1989.pdf (access date: 18.06.2015).

39. Global Approach to Migration and Mobility [Electronic resource]//European Commission, DG Home Affairs, 2014. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/index_en.htm (access date: 18.10.2014).

40. Global approach to migration: Priority actions focusing on Africa and the Mediterranean [Electronic resource] // Council of the European Union, 2004. URL: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015744%202005%20INIT> (access date: 27.02.2015).

41. Global Forum on Migration and Development [Electronic resource] // International organization for migration, 2015. URL: <http://www.gfmd.org/> (access date: 14.01.2015).

42. High Level Dialogue on International Migration and Development [Electronic resource] // UN General Assembly, 14-15 September 2006. URL: <http://www.un.org/esa/population/migration/hld/> (access date: 17.10.2014).

43. Joint Africa-EU Declaration on Migration and Development [Electronic resource] // International organization for migration, 2006. URL: https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/rcps/igad/african_md_declaration_2006.pdf (access date: 13.03.2015).

44. Joint Statement of the Ministers of Foreign Affairs of the countries of the European Union and of the wider Black Sea area [Electronic resource] // European External Action Service, 2008. URL: http://eeas.europa.eu/blacksea/index_en.htm (access date: 16.03.2015).

45. Launch of the EU-LAC Structured Dialogue on Migration. Press Release [Electronic resource] // Council of the European Union, 30.06.2009. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-09-201_en.htm?locale=en (access date: 21.03.2015).
46. Maximising the Development Impact of Migration. The EU contribution for the UN High-level Dialogue and next steps towards broadening the development-migration nexus. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions [Electronic resource] // European Commission, 21.05.2013. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/immigration/general/docs/maximising_the_development_impact_of_migration.pdf (access date: 10.11.2014).
47. Migration and Development Brief 24 [Electronic resource] // The World Bank, 13.04.2015. URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1288990760745/MigrationandDevelopmentBrief24.pdf> (access date: 22.06.2015).
48. Migration and Development, Commission Staff Working Document accompanying the document The Global Approach to Migration and Mobility, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region [Electronic resource] // European Commission, 18.11.2011. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/2_en_autre_document_travail_service_part1_v3.pdf (access date: 06.11.2014).
49. Migration and Development: Some concrete orientations. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions [Electronic resource]//Commission of the European Communities, Brussels, 01.09.2005. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0390&from=EN> (access date: 17.10.2014).
50. Migration in an interconnected world: New directions for action. Report of the Global Commission on International Migration [Electronic resource] // GCIM, 2005. P. 84-85. URL: http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/GCIM_Report_Complete.pdf (access date: 19.10.2014)
51. Mobility partnerships as a tool of the Global Approach to Migration. Commission Staff Working Document Cover Note [Electronic resource] // Council of the European Union, 21.09.2009. URL: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2013489%202009%20INIT> (access date: 27.10.2014).
52. Mobility partnerships, visa facilitation and readmission agreements [Electronic resource]//European Commission, DG Home Affairs, 2014. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/2_en_autre_document_travail_service_part1_v3.pdf

[affairs/what-we-do/policies/international-affairs/eastern-partnership/mobility-partnerships-visa-facilitation-and-readmission-agreements/index_en.htm](#) (access date: 21.10.2014).

53. Mogherini strengthens ties with Latin America [Electronic resource] // European External Action Service, 2015. URL: http://eeas.europa.eu/top_stories/2015/300115_mogherini_this_week_en.htm (access date: 24.06.2015).

54. New EU support for cooperation with ACP countries. Press Release [Electronic resource] // European Commission, 2013. URL: http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/aap-acp-press-release-20141013_en.pdf (access date: 24.03.2015).

55. Partnership Agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000 [Electronic resource] URL: http://www.ilocarib.org.tt/trade/documents/understanding_epa/treaties/cotonou_revised_e.pdf (access date: 15.10.2014).

56. Partnership Agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000 [Electronic resource] URL: http://www.ilocarib.org.tt/trade/documents/understanding_epa/treaties/cotonou_revised_e.pdf (access date: 15.10.2014).

57. Policy Coherence for Development Work Programme 2010-2013, Commission Staff Working Document [Electronic resource] // European Commission, 21.04.2010. URL: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC_2010_0421_COM_2010_0159_EN.PDF (access date: 10.11.2014).

58. Presidency conclusions, Brussels European Council [Electronic resource]//Council of the European Union, Brussels, 08.12.2004. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/82534.pdf (access date: 19.10.2014).

59. Presidency conclusions, Brussels European Council, 15/16 December 2005 [Electronic resource] // Council of the European Union, 30.01.2006. URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/87642.pdf (access date: 14.11.2014).

60. Presidency conclusions, Seville European Council [Electronic resource] // Council of the European Union, Brussels, 24.10.2002. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/72638.pdf (access date: 16.10.2014).

61. Presidency conclusions. Euro-Mediterranean Conference of Ministers for Foreign Affairs [Electronic resource]// EU, 2001. URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/13582.en1-communiqué.pdf (access date: 15.06.2014).
62. Presidency conclusions. European Council Meeting in Laeken, 14 and 15 December 2001 [Electronic resource]//European Commission, 2001. URL: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/background/docs/laeken_concl_en.pdf (access date: 16.10.2014).
63. Presidency Conclusions. Mid-term Euro-Mediterranean Conference [Electronic resource]//EU, 2003. URL: http://www.iemed.org/observatori-en/recursos/documents/documents-oficials/documents-oficials-adjunts/Euromed%206%20ministerial%20afers%20exteriors%20Creta%2026%20i%2027_05_03_EN.pdf (access date: 12.09.2014).
64. Presidency Conclusions. Vth Euro-Mediterranean Conference of Foreign Ministers [Electronic resource]//Euromed Report, № 42, 26 April 2002. URL: http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/publication.htm (access date: 17.06.2014).
65. Presidency's formal conclusions. Fourth Euro-Mediterranean Conference of Foreign Ministers [Electronic resource] // EU, 15-16.11.2000. URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/00006.en0.html (access date: 16.06.2014).
66. Press release 'Final declaration "Barcelona Process: the Union for the Mediterranean" ministerial conference' [Электронный ресурс]//Council of the European Union. – 04.11.2008. – URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/103733.pdf (11.09.2014).
67. Press release 78, Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, Prague, 7 May 2009 [Electronic resource] // Council of the European Union, Brussels, 2009. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-09-78_en.htm (access date: 08.12.2014).
68. Press Release. Presidency Conclusions. Euro-Mediterranean Conference of Ministers of Foreign Affairs (Naples, 2-3- December 2003) [Electronic resource]//EU, 2003. URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/78183.pdf (access date: 14.09.2014).
69. Progress report on the Euro-Mediterranean Partnership and Preparations for the Second conference of Foreign affairs ministers. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament [Electronic resource]//Commission of the European Communities, 19.02.1997. URL: <http://aei.pitt.edu/4291/1/4291.pdf> (access date: 08.06.2014).

70. Questions and Answers: Smuggling of Migrants in Europe and the EU response/ European Commission- Fact Sheet [Electronic resource] // European Commission, 13.01.2015. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-15-3261_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-3261_en.htm) (access date: 23.06.2015).
71. Readmission agreements. Summaries of EU legislation [Electronic resource] // European Union. URL: http://europa.eu/legislation_summaries/other/133105_en.htm (access date: 23.11.2014).
72. Regulation (EU) № 233/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing a financing instrument for development cooperation for the period 2014-2020 [Electronic resource] // Official Journal of the European Union, 2014. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0233&from=EN> (access date: 12.11.2014).
73. Relevé de Conclusions de la Présidence. Quatrième Conférence Ministérielle sur la Migration en Méditerranée Occidentale [Electronic resource] // International organization for migration, 2005. URL: http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/rcp/5+5/5+5_Presidential_Summary_Paris_2005_Fr.pdf (access date: 19.02.2015).
74. Report on the first year of Implementation of the Black Sea Synergy. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament [Electronic resource] // European External Action Service, 2008. URL: http://eeas.europa.eu/blacksea/doc/com08_391_en.pdf (access date: 16.03.2015).
75. Report on the implementation of the Global Approach to Migration and Mobility 2012-2013. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European and Social Committee and the Committee of the Regions [Electronic resource] // European Commission, 21.02.2014. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/international-affairs/general/docs/gamm_implementation_report_2012_2013_en.pdf (access date: 10.11.2014).
76. Return & Readmission [Electronic resource]//European Commission, DG Home Affairs, 2014. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/immigration/return-readmission/index_en.htm (access date: 21.10.2014).
77. Strengthening the Global Approach to Migration: Increasing coordination, coherence and Synergies. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions [Electronic resource] // Commission of the European Communities, 8.10.2008. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0611&from=EN> (access date: 24.10.2014).
78. Summary [Electronic resource] // European Union, 2011. URL:http://europa.eu/legislation_summaries/

external_relations/rerelations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r15001_en.htm

(access date: 02.06.2014).

79. Summary of the Report of the Global Commission on International Migration [Electronic resource] // GCIM, 2005. URL: http://www.un.org/esa/population/meetings/fourthcoord2005/P09_GCIM.pdf (10.11.2014).

80. Summary of the speech given by Mr Brunson McKinley, Director General of the International Organization for Migration. 5+5 Dialogue First Ministerial Conference on Migration in the Western Mediterranean [Electronic resource] // International organization for migration, 2002. URL:

http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/rcp/5+5/Summary_of_DG_speech- Tunis_Conference_EN.pdf (access date: 18.02.2015).

81. Tacis programme (2000-2006). Summaries of EU legislation [Electronic resource] // EU, 2007. URL: http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/rerelations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17003_en.htm (access date: 08.12.2014).

82. Tampere European Council 15 and 16 October 1999 Presidency Conclusions [Electronic resource] // European Parliament, 1999. URL: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (access date: 02.02.2015).

83. The Barcelona process [Electronic resource] // EEAS, 2014. URL: http://www.eeas.europa.eu/euromed/barcelona_en.htm (access date: 01.06.2014).

84. The EU-Azerbaijan Visa Facilitation and the Readmission agreements enter into force today [Electronic resource] // European External Action Service, 2014. URL: http://eeas.europa.eu/delegations/azerbaijan/press_corner/all_news/news/2014/20140901_visafacilitati_on_enters_into_force_en.htm (access date: 20.03.2015).

85. The European Union and Latin America: Global Players in Partnership. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council [Electronic resource] // European External Action Service, 2009. URL: http://eeas.europa.eu/la/docs/com09_495_en.pdf (access date: 22.03.2015).

86. The EU's Black Sea Synergy: Results and Possible Ways Forward [Electronic resource] // European Parliament, 2010. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/divers/join/2010/433685/EXPO-AFET_DV\(2010\)433685_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/divers/join/2010/433685/EXPO-AFET_DV(2010)433685_EN.pdf) (access date: 17.03.2015).

87. The Global Approach to Migration and Mobility, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region [Electronic resource] // European Commission, 18.11.2011. URL:

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/pdf/1_en_act_part1_v9_com2011-743_en.pdf (access date: 06.11.2014).

88. The Global Approach to Migration one year on: Towards a comprehensive European migration policy, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament [Electronic resource] // Commission of the European Communities, 30.11.2006. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0735&from=EN> (access date: 23.11.2014).

89. The Lomé Convention (1975) [Electronic resource]. URL: http://www.eurostudium.uniroma1.it/documenti/cooperazione/Lome_convention.pdf (access date: 18.05.2015).

90. The Maastricht Treaty [Electronic resource] // EU, 1992. URL: <http://www.eurotreaties.com/maastrichtec.pdf> (access date: 05.10.2014).

91. The Maastricht Treaty [Electronic resource]// EU, 1992. URL: <http://www.eurotreaties.com/maastrichtec.pdf> (access date: 05.10.2014).

92. The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens [Electronic resource] // Official Journal of the European Union, 04.05.2010. P.1-38. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:en:PDF> (access date: 06.11.2014).

93. Thematic Programme “Cooperation with Third Countries in the areas of Migration and Asylum” 2011-2013 Multi-Annual Strategy Paper [Electronic resource] // European Commission, 2011. URL: http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/strategy-migration-asylum-2011-2013_en_11.pdf (access date: 24.03.2015).

94. Thematic programme for the cooperation with third countries in the areas of migration and asylum, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council [Electronic resource] // Commission of the European Communities, 25.01.2006. URL: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-migrationandrefugees-com200626-20060125_en.pdf (access date: 10.11.2014).

95. Third ACP-EEC Convention signed at Lomé on 8 December 1984 [Electronic resource] // Archive of European Integration, University of Pittsburgh, 2014. URL: <http://aei.pitt.edu/4492/1/4492.pdf> (access date: 25.05.2015).

96. Towards the Enlarged Union. Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries [Electronic resource]//Commission of the European Communities, 9.10.2002. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0700&from=EN> (access date: 18.04.2014).

97. Visa policy [Electronic resource] // European Commission, DG Home Affairs, 2014. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/index_en.htm (access date: 23.11.2014).
98. What is the European Neighbourhood Policy? [Electronic resource] // European External Action Service. URL: http://eeas.europa.eu/enp/about-us/index_en.htm (access date: 17.10.2014).
99. Договор о Европейском Союзе [Электронный ресурс] // Право Европейского Союза, 2014. URL: <http://eulaw.ru/treaties/teu> (дата доступа: 20.06.2015).
100. Договор, учреждающий Европейское Сообщество (в редакции Ниццкого договора) [Электронный ресурс] // Право Европейского Союза, 2012. URL: <http://eulaw.ru/content/2001> (дата обращения: 20.06.2015).

Документы, принятые в рамках региональных консультативных процессов и межрегиональных форумов:

1. “Addressing Our Peoples’ Priorities Together”, Lima Declaration. V Latin America and Caribbean – European Union Summit [Electronic resource] // EU-LAC Foundation, 2008. URL: http://eulacfoundation.org/sites/eulacfoundation.org/files/2008_EN_Lima_Decl.pdf (access date: 22.03.2015).
2. 2002 События [Электронный ресурс] // ЕС, МОМ, Шведская миграционная служба, 2014. URL: <http://eapmigrationpanel.org/page7941.html> (дата обращения: 14.12.2014).
3. 3-е заседание Рабочей группы по региону Великого шелкового пути [Электронный ресурс] // МЦПМП, 2012. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Budapest_Process/Final_Conclusions_SRWG_28-29_June_2012_RUS.pdf (дата обращения: 14.05.2014).
4. 5+5 Dialogue. Chronology of the main meetings (2003-2013) [Electronic resource] // Economic forum of the Western Mediterranean, 2013. URL: http://westmediterraneanforum.org/wp-content/uploads/2013/09/131017_chronology5+51.pdf (access date: 19.02.2015).
5. 6th ASEM Conference of the Directors-General of Immigration and Management of Migratory Flows [Electronic resource] // ASEM Info Board, 2007. URL: <http://www.aseminfoboard.org/events/6th-asem-conference-directors-general-immigration-and-management-migratory-flows> (access date: 03.02.2015).
6. 6th Informal ASEM Seminar on Human Rights [Electronic resource] // ASEM Info Board, 2015. URL: <http://www.aseminfoboard.org/events/6th-informal-asem-seminar-human-rights> (access date: 03.02.2015).

7. 7th ASEM Interfaith Dialogue on Migration concludes in Manila [Electronic resource] // ASEM Info Board, 2011. URL: <http://www.aseminfoboard.org/press/7th-asem-interfaith-dialogue-migration-concludes-manila> (access date: 03.02.2015).
8. About ASEM [Electronic resource] // ASEM Info Board, 2015. URL: <http://www.aseminfoboard.org/about> (access date: 03.02.2015).
9. About the Project [Electronic resource] // ICMPD, EU, 2014. URL: <http://www.euromed-migration.eu/about-the-project/> (access date: 26.03.2015).
10. Achievements [Electronic resource] // ASEM Info Board, 2015. URL: <http://www.aseminfoboard.org/content/achievements> (access date: 03.02.2015).
11. Action Plan [Electronic resource] // Rabat Process, 2006. URL: <http://processusderabat.net/web/uploads/cms/Rabat-Action-Plan---EN.pdf> (access date: 02.03.2015).
12. Africa: Europe Thematic Partnership on Migration, Mobility and Employment (MME) Action Plan 2011-2013 [Electronic resource] // Social affairs Department African Union Commission (AUC), 2011. URL: <http://europafrica.net/jointstrategy/migration/> (access date: 12.03.2015).
13. Africa-EU 7th Partnership on Migration, Mobility and Employment: Moving Forward involving Non-State Actors [Electronic resource] // International organization for migration, 2009. URL: <https://europafrica.files.wordpress.com/2009/08/report-africa-eu-7th-partnership-iom-unitar.pdf> (access date: 11.03.2015).
14. Africa-EU Migration, Mobility and Employment (MME) Partnership Senior Officials Meeting [Electronic resource] // Africa-EU Strategic Partnership, 2010. URL: <https://europafrica.files.wordpress.com/2008/10/africa-eu-migration-mobility-and-employment-mme-partnership-senior-officials-meeting.pdf> (access date: 12.03.2015).
15. Africa-EU Partnership on Migration, Mobility and Employment. First Action Plan (2008-2010) for the Implementation of the Africa-EU Strategic Partnership [Electronic resource] // European Commission, 2007. URL: http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/jaes_action_plan_2008-2010.pdf (access date: 11.03.2015).
16. AMEDIP [Electronic resource] // ICMPD, 2014. URL: <http://www.icmpd.org/AMEDIP.1821.0.html> (access date: 05.02.2015).
17. ASEM History [Electronic resource] // ASEM Info Board, 2015. URL: <http://www.aseminfoboard.org/content/history> (access date: 03.02.2015).
18. Barcelona declaration adopted at the Euro-Mediterranean Conference [Electronic resource]//EU, 1995. URL: http://www.eas.europa.eu/euromed/docs/bd_en.pdf (access date: 08.06.2014).

19. Barcelona process [Electronic resource] // EuroMesCo, 2014. URL: http://www.euromesco.net/index.php?option=com_content&task=view&id=20&Itemid=36&lang=en (access date: 04.06.2014).
20. BMP Initiative. Projects. Prague Process [Electronic resource] // ICMPD, 2014. URL: <http://www.icmpd.org/Projects.1619.0.html> (access date: 18.03.2015).
21. Budapest process [Electronic resource]//ICMPD, 2014. URL: <http://www.icmpd.org/Budapest-Process.1528.0.html> (access date: 26.03.2014).
22. Budapest process: A Silk Routes Partnership for Migration: 20+ years of the Budapest process [Electronic resource] // ICMPD, 2013. URL: <http://www.budapestprocess.org> (access date: 26.03.2014).
23. Chair Statement of the 7th ASEM Conference of Directors General of Immigration on Management of Migratory Flows Between Europe and Asia [Electronic resource] // Council of the European Union, 2008. URL: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2016714%202008%20INIT> (access date: 16.02.2015).
24. Chair's Statement of the 12th ASEM Conference of Directors General of Immigration and Management of Migratory Flows [Electronic resource] // ASEM Info Board, 2013. URL: http://www.aseminfoboard.org/sites/default/files/documents/2013_DG-Immigration_-_Chairmans_Statement.pdf (access date: 17.02.2015).
25. Chairman's formal conclusions. Third Euro-Mediterranean Conference of Foreign Ministers [Electronic resource]//EU, 15-16.04.1999. URL: http://www.eeas.europa.eu/euromed/conf/stutg_conc_en.pdf (access date: 08.06.2014).
26. Chairman's Statement. 10th ASEM Conference of Directors General of Immigration on Management of Migratory Flows between Asia and Europe [Electronic resource] // ASEM Info Board, 2011. URL: http://www.aseminfoboard.org/sites/default/files/documents/2011_-_10th_ASEM_DG_Immigration_-_CHAIR_STATEMENT_final.pdf (access date: 17.02.2015).
27. Chairman's Statement. 11th ASEM Conference of the Directors-General of Immigration and Management of Migratory Flows [Electronic resource] // ASEM Info Board, 2012. URL: http://www.aseminfoboard.org/sites/default/files/documents/2012_-_DG_Migration_-_Final_Chairmans_Statement.pdf (access date: 17.02.2015).
28. Completed Projects [Electronic resource] // ICMPD, 2012. URL: <http://www.icmpd.org/Completed-Projects.1624.0.html> (access date: 05.02.2015).
29. Concluding Statement, Senior Level Review Meeting of the Söderköping Process, Stockholm, Sweden 2-3 October 2008 [Electronic resource] // European Commission, Swedish Migration Board, UNHCR, IOM, 2008. URL:

<http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/rcps/soderkoping/2008-Senior-Level-Review-Meeting-2008-concluding-document.pdf> (access date: 08.12.2014).

30. Concluding Statement. Senior Level Review Meeting of the Söderköping Process, Stockholm, Sweden 12-13 October 2006 [Electronic resource] // European Commission, Swedish Migration Board, UNHCR, IOM, 2006. URL: <https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/rcps/soderkoping/2006-Senior-Level-Review-Meeting-2006-concluding-document.pdf> (access date: 08.12.2014).

31. Conclusions. Second Euro-Mediterranean Ministerial Conference [Electronic resource]//EU, 15-16.04.1997. URL: http://www.eeas.europa.eu/euromed/conf/malta_conc_en.pdf (access date: 08.06.2014).

32. Database of projects classified by Dakar Strategy pillar (non-exhaustive) [Electronic resource] // Rabat Process, 2014. URL: http://www.processuserabat.net/web/uploads/brochures/Database_of_projects.pdf (access date: 02.03.2015).

33. Declaration of Rio de Janeiro [Electronic resource] // EU-LAC Foundation, 1999. URL: http://eulacfoundation.org/sites/eulacfoundation.org/files/1999_EN_Rio_Decl.pdf (access date: 22.03.2015).

34. Declaration. Fourth EU-Africa Summit [Electronic resource] // EU Council, 2014. URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2014/04/02-03/> (access date: 13.03.2015).

35. Descriptive Institutional Analyses [Electronic resource] // EU-LAC Dialogue on Migration Project, 2012. URL: <http://www.migracion-ue-alc.eu/index.php/en-GB/migration-employment/migration-management/descriptive-institutional-analyses> (access date: 21.03.2015).

36. Detection of irregular migrants. 9th ASEM Conference of the Directors-General of Immigration [Electronic resource] // ASEM Info Board, 2010. URL: http://www.aseminfoboard.org/sites/default/files/documents/9th_ASEM_Conference_for_DG-Immigration_-_Concept_-_Irregular_Migrants_0.pdf (access date: 17.02.2015).

37. Detection of unaccompanied minors. 9th ASEM Conference of the Directors-General of Immigration [Electronic resource] // ASEM Info Board, 2010. URL: http://www.aseminfoboard.org/sites/default/files/documents/9th_ASEM_Conference_for_DG-Immigration_-_Concept_-_Detection_of_Unaccompanied_Minors.pdf (access date: 17.02.2015).

38. Dialogue 5+5 (Western Mediterranean) [Electronic resource] // MEDEA Institute, 2014. URL: <http://www.medea.be/en/themes/euro-mediterranean-cooperation/dialogue-55-western-mediterranean/> (access date: 18.02.2015).

39. Encouraging Skilled Migration and Preventing Irregular Employment: Role for Immigration Agencies. 10th ASEM Conference of the Directors-General of Immigration and Management of Migratory Flows [Electronic resource] // ASEM Info Board, 2011. URL: <http://www.aseminfoboard.org/sites/default/files/documents/10-DG-IMM - 2011 - Concept Paper - Encouraging Skilled.pdf> (access date: 17.02.2015).
40. EU-Africa Declaration on Migration and Mobility. Fourth EU-Africa Summit [Electronic resource] // Africa-EU Partnership, 2014. URL: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dpap/dv/eu-africa_migration_declaration/eu-africa_migration_declaration_en.pdf (access date: 13.03.2015).
41. Euromed ad hoc ministerial meeting [Electronic resource]//EU, 3-4.06.1998. URL: http://www.eeas.europa.eu/euromed/conf/palermo_conc_en.pdf (access date: 08.06.2014).
42. Euro-Med Migration I [Electronic resource] // EU, 2014. URL: http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id_type=10&id=8 (access date: 02.09.2014).
43. Euro-Med Migration II [Electronic resource] // EU Neighbourhood Info Centre, 2014. URL: http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id=9&id_type=10 (access date: 26.03.2015).
44. Euro-Med Migration III [Electronic resource] // EU Neighbourhood Info Centre, 2014. URL: http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id=391&id_type=10 (access date: 26.03.2015).
45. Events [Electronic resource] // ASEM Info Board, 2006. URL: [http://www.aseminfoboard.org/events?field_country_target_id=All&field_meeting_type_tid=All&field_themes_tid=121&field_date_value\[value\]\[year\]=&field_series_tid=All&field_upcoming=All&items_per_page=25](http://www.aseminfoboard.org/events?field_country_target_id=All&field_meeting_type_tid=All&field_themes_tid=121&field_date_value[value][year]=&field_series_tid=All&field_upcoming=All&items_per_page=25) (access date: 17.02.2015).
46. Final Communiqué of the Ministerial Conference to Prevent Uncontrolled Migration (16 February 1993) [Electronic resource] // ICMPD, 1993. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Budapest_Process/January_2013/1993_Budapest_recommendations.pdf (access date: 26.05.2014).
47. Final Communiqué of the Ministerial Conference on measures for checking illegal Immigration from and through Central and Eastern Europe (31 October 1991) [Electronic resource]//ICMPD, 1997. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Budapest_Process/January_2013/1991_Berlin_recommendations.pdf (access date: 26.05.2014).
48. Handbook to Develop Projects on Remittances [Electronic resource] // EU-LAC Dialogue on Migration Project, 2014. URL: http://www.migration-eu-lac.eu/documents/Manual%20Remesas/Manual_Projects_on_Remittances.pdf (access date: 21.03.2015).

49. High Level Meeting of the Söderköping Process [Electronic resource] // Eastern Partnership Panel on Migration and Asylum, 2009. URL: <http://eapmigrationpanel.org/page26197.html> (access date: 24.11.2014).
50. History, Eastern Partnership, Panel on Migration and Asylum [Electronic resource] // European Union, International Organization for Migration, Swedish Migration Board, 2014. URL: <http://eapmigrationpanel.org/page40191.html> (access date: 06.12.2014).
51. Implemented activities [Electronic resource] // EU-LAC Dialogue on Migration Project, 2014. URL: <http://www.migracion-ue-alc.eu/index.php/en-GB/implemented-activities> (access date: 21.03.2015).
52. International Protection [Electronic resource] // Rabat Process, 2014. URL: <http://processusderabat.net/web/index.php/tp-international-protection/index> (access date: 02.03.2015).
53. JAES Action Plan 2011-2013. Partnership on Migration, Mobility and Employment [Electronic resource] // Africa-EU Partnership, 2010. URL: http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/03-jeas_action_plan_en.pdf (access date: 11.03.2015).
54. Joint ICMPD-Europol MTM Meeting “Migration Flows and Trends in the Mediterranean – Challenges for Migration Management Systems” [Electronic resource] // International organization for migration, 2006. URL: <http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/rcps/mtm/Conclusions-Brdo-June-2006-EN.pdf> (access date: 28.02.2015).
55. Joint ICMPD-Europol MTM Meeting “Migration Flows and Trends in the Mediterranean – Threat Assessment and Risks Analysis” [Electronic resource] // International organization for migration, 2006. URL: <http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/rcps/mtm/Conclusions-Beirut-April-2006-EN.pdf> (access date: 28.02.2015).
56. Malta Declaration concluding the Second Summit of the Heads of State and Government of the Member States of the Western Mediterranean Forum [Electronic resource] // Statewatch, 2012. URL: <http://www.statewatch.org/news/2012/oct/malta-declaration.pdf> (access date: 26.02.2015).
57. Manila Statement on ASEM Interfaith Dialogue on Migration [Electronic resource] // Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2011. URL: <http://www.mofa.go.jp/policy/economy/asem/interfaith/pdfs/dialogue1110.pdf> (access date: 16.02.2015).
58. MARRI General Information [Electronic resource] // MARRI, 2012. URL: <http://marri-rc.org/Default.aspx?mId=1&Lan=EN> (access date: 18.03.2015).

59. Migratory Routes and Dynamics between Latin American and Caribbean (LAC) countries and between the LAC region and the European Union [Electronic resource] // EU-LAC Dialogue on Migration Project, 2012. URL: <http://www.migracion-ue-alc.eu/documents/keydocs/EN/Migratory%20routes%20and%20dynamics%20between%20LAC%20countries%20and%20between%20LAC%20and%20the%20EU.pdf> (access date: 21.03.2015).
60. Ministerial Conclusions. Seventh Ministerial Conference on Migration for dialogue of the Western Mediterranean Countries (5+5) [Electronic resource]// International organization for migration, 2010. URL: <http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/rcps/5+5/7th-Ministerial-Conference-Migration-Ministerial-Conclusions-Tripoli-December-2010.pdf> (access date: 19.02.2015).
61. MME on the Move. Africa-EU Partnership on Migration, Mobility and Employment Factsheet [Electronic resource] // ICMPD, 2013. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD-Website_2011/Migration_Dialogues/MME/Factsheets/MME_Factsheet_13_05_2013.pdf (access date: 11.03.2015).
62. Monitoring of the Dakar Strategy Roadmap. Executive Summary [Electronic resource] // Rabat Process, 2014. URL: <http://processusderabat.net/web/uploads/roadmap/Roadmap-monitoring--Executive-summary.compressed.pdf> (access date: 04.03.2015).
63. National Guides on the Use of Migration Data as Policy Development Tools [Electronic resource] // Rabat Process, 2015. URL: <http://processusderabat.net/web/index.php/activities/migration-profiles> (access date: 04.03.2015).
64. Our Work [Electronic resource] // ACP-EU Migration Action, 2015. URL: <http://acpeumigrationaction.iom.int/> (access date: 24.03.2015).
65. Overview. Prague Process [Electronic resource] // ICMPD, 2014. URL: <http://www.icmpd.org/Prague-Process.1557.0.html> (access date: 18.03.2015).
66. Participants. MTM Dialogue [Electronic resource] // ICMPD, 2012. URL: <http://www.icmpd.org/Participants.1620.0.html> (access date: 26.02.2015).
67. Participants. Rabat Process [Electronic resource] // ICMPD, 2014. URL: <http://www.icmpd.org/Participants.2050.0.html> (access date: 02.03.2015).
68. Partners [Electronic resource] // ICMPD, 2014. URL: <http://www.icmpd.org/Partners.1645.0.html> (access date: 12.03.2015).
69. Political pillar [Electronic resource] // ASEM Info Board, 2015. URL: <http://www.aseminfoboard.org/content/political-pillar> (access date: 03.02.2015).
70. Prague Process. Overview [Electronic resource]//ICMPD, 2012. URL: <http://www.icmpd.org/Prague-Process.1557.0.html> (access date: 22.12.2012).

71. Presentation of the Support Project activities [Electronic resource] // Rabat Process, 2014. URL: <http://processusderabat.net/web/index.php/activities> (access date: 04.03.2015).
72. Priorities for the future cooperation in the Area of Migration and Mobility in the framework of the Africa-EU Strategic Partnership. Senior Officials Meeting Report [Electronic resource] // Africa-EU Partnership, 2013. URL: http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/userfiles/en_som_meeting_report_21_01_14_final.pdf (access date: 13.03.2015).
73. Project components [Electronic resource] // ICMPD, EU, 2014. URL: <http://www.euomed-migration.eu/project-components/> (access date: 26.03.2015).
74. Project description Fostering Cooperation in the Area of Migration with and in the Silk Routes Region [Electronic resource] // ICMPD, 2011. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Budapest_Process/October_2012_Update/Project_Description_Silk_Routes_October_2012.pdf (access date: 21.05.2014).
75. Project Newsletter № 1. Strengthening the dialogue and cooperation between the EU and LAC to establish management models on migration and development policies [Electronic resource] // EU-LAC Dialogue on Migration Project, 2011. URL: <http://www.migracion-ue-alc.eu/documents/newsletter/EN/Newsletter1-ENG.pdf> (access date: 21.03.2015).
76. Project Newsletter № 7. Strengthening the dialogue and cooperation between the EU and LAC to establish management models on migration and development policies [Electronic resource] // EU-LAC Dialogue on Migration Project, 2014. URL: <http://www.migracion-ue-alc.eu/documents/newsletter/EN/Newsletter7-ENG.pdf> (access date: 21.03.2015).
77. Projects [Electronic resource]//ICMPD, 2014. URL: <http://www.icmpd.org/Projects.1614.0.html> (access date: 25.05.2014).
78. Promoting the Link between “Migration and Development”: Migration Profiles, Institutional Strengthening, and Productive Remittances. 13-14 October Workshop, Bogotá (Colombia) [Electronic resource] // EU-LAC Dialogue on Migration Project, 2011. URL: <http://www.migracion-ue-alc.eu/index.php/en-GB/implemented-activities/135-english-categories/home-en/conferences-and-events/data-on-migrations/178> (access date: 21.03.2015).
79. Rabat Declaration. Euro-African Partnership for Migration and Development [Electronic resource] // Rabat Process, 2006. URL: <http://processusderabat.net/web/uploads/cms/Rabat-Declaration---EN.pdf> (access date: 02.03.2015).
80. Rabat Process [Electronic resource] // ICMPD, 2014. URL: <http://www.icmpd.org/Rabat-Process.2049.0.html> (access date: 02.03.2015).
81. Rabat process Factsheet//International Centre for Migration Policy Development, 2014. URL: <http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD->

[Website/Rabat_Process/Factsheets/Rabat_Process_Factsheet_01_01_2014.pdf](#) (access date: 23.10.2014).

82. Recommendations. Conference of Ministers on the Prevention of Illegal Migration held in the context of the Budapest process in Prague on 14-15 October 1997 [Electronic resource]//ICMPD, 1997. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Budapest_Process/January_2013/Prague_Recommendations_in_English.pdf (access date: 26.05.2014).

83. Recommendations. Conference of Ministers on the prevention of irregular migration in the wider European region held in Rhodes on 25-26 June 2003 in the framework of the Budapest process [Electronic resource]//ICMPD, 2003. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Budapest_Process/January_2013/Rhodes_recommendations.pdf (access date: 26.05.2014).

84. Report on the 2011-2012 dialogue on migration and development endorsed by the ACP-EU Council of Ministers at its 37th session on 14 June 2012 in Port Vila [Electronic resource] // Council of the European Union; African, Caribbean and Pacific Group of States, 2013. URL: <http://acpeumigrationaction.iom.int/sites/default/files/docs/Component1/Recommendation%20of%20the%20ACP-EU%20Dialogue%20on%20Migration%20endorsed%20in%20June%202012.pdf> (access date: 24.03.2015).

85. Report: Review of the Africa-EU Migration, Mobility, Employment and Higher Education (MME) Partnership's 2nd Action Plan and Charting Proposals for the Future Strategic Policy Document [Electronic resource] // Africa-EU Partnership, 2013. URL: http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/evaluation-mme-rabat_final_2.pdf (access date: 13.03.2015).

86. Resolution on the human, economic and social rights of migrants in ACP and EU countries [Electronic resource] // Joint ACP-EU Parliamentary Assembly, 2014. URL: http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/2014_strasbourg/pdf/101674en.pdf (access date: 24.03.2015).

87. Road Map of the Söderköping process 2005-2007 [Electronic resource] // International Organization for Migration. URL: <https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/rcps/soderkoping/Roadmap-2005-2007.pdf> (access date: 08.12.2014).

88. Rome Declaration [Electronic resource] // Rabat Process, 2014. URL: http://processusderabat.net/web/uploads/cms/EN-Rome_Declaration_&_Programme.pdf (access date: 04.03.2015).

89. Santiago Declaration [Electronic resource] // European Parliament, 2013. URL: http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/key_documents/summits_eu_alc/1_celac-ue_2013/santiago_declaration_en.pdf (access date: 21.03.2015).
90. Second Meeting of the Budapest Process Working Group on the Black Sea region [Electronic resource] // ICMPD, 2011. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD-Website_2011/Migration_Dialogues/Budapest_Process/meetings/PPP_BSWG_Good_Practices_-_ICMPD_2011-02-09-10.pdf (access date: 03.05.2014).
91. Selection of labour migrants. 9th ASEM Conference of the Directors-General of Immigration [Electronic resource] // ASEM Info Board, 2010. URL: http://www.aseminfoboard.org/sites/default/files/documents/9th_ASEM_Conference_for_DG-Immigration_-_Concept_-_Selection_of_Labour_Migrants_0.pdf (access date: 17.02.2015).
92. Seminars and meetings [Electronic resource] // Rabat Process, 2014. URL: <http://processusderabat.net/web/index.php/activities/seminars-and-meetings> (access date: 04.03.2015).
93. Senior Level Review Meeting (Söderköping, 12-13 May 2005) Concluding Document [Electronic resource] // European Commission, Swedish Migration Board, UNHCR, IOM, 2005. URL: <https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/rcps/soderkopring/2005-Senior-Level-Review-Meeting-2005-concluding-document.pdf> (access date: 01.12.2014).
94. Short-term technical assistance [Electronic resource] // Rabat Process, 2014. URL: <http://processusderabat.net/web/uploads/brochures/Technical-assistance.pdf> (access date: 04.03.2015).
95. Social & Civil Affairs [Electronic resource] // Union for Mediterranean Secretariat, 2015. URL: <http://ufmsecretariat.org/social-civil-affairs/> (access date: 26.03.2015).
96. Strategic work-plan, Working group on the Silk Routes Region [Electronic resource] // ICMPD, 2010. URL: <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/Strategic-Work-Plan-Silk-Routes.pdf> (access date: 05.05.2014).
97. Summary Report. First Meeting [Electronic resource] // Global Forum on Migration and Development, 2007. URL: [http://www.gfmd.org/docs?f\[0\]=im_field_gfmd_meeting:52&f\[1\]=field_gfmd_meeting:52](http://www.gfmd.org/docs?f[0]=im_field_gfmd_meeting:52&f[1]=field_gfmd_meeting:52) (access date: 04.03.2015).
98. Summary. Budapest process Silk Routes Project “Fostering Cooperation in the Area of Migration with and in the Silk Routes Region” First Consultation Meeting [Electronic resource] // ICMPD, 2012. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Budapest_Process/March_2013_Update/Consultation_meetings/First_Consultation_Meeting_Summary_Ankara_11-12_December_2012.pdf (access date: 21.05.2014).

99. Summary. Conclusions, 1st Meeting of the Budapest Process Working Group on the Silk Routes Region [Electronic resource] // ICMPD, 2010. URL: http://www.anti-trafficking.net/fileadmin/ICMPD-Website/Budapest_Process/Budapest_Process_SRWG_2010-11-04_Final_Conclusions_EN.pdf (access date: 06.05.2014).
100. Support for the Africa-EU Partnership on Migration, Mobility and Employment [Electronic resource] // ICMPD, 2013. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD-Website_2011/Migration_Dialogues/MME/Factsheets/MME_Factsheet_13_05_2013.pdf (access date: 11.03.2015).
101. Support Project of the Rabat Process [Electronic resource] // Rabat Process, 2014. URL: <http://processusderabat.net/web/index.php/actors/support-project> (access date: 04.03.2015).
102. The ACP Observatory on Migration [Electronic resource] // The ACP Observatory on Migration, 2014. URL: <http://www.acpmigration-obs.org/The%20ACP%20Observatory%20on%20Migration> (access date: 24.03.2015).
103. The ACP Secretariat [Electronic resource] // The ACP Observatory on Migration, 2014. URL: <http://www.acpmigration-obs.org/the%20ACP%20Secretariat> (access date: 24.03.2015).
104. The Asia-Europe Foundation (ASEF) [Electronic resource] // ASEM Info Board, 2015. URL: <http://www.aseminfoboard.org/content/asia-europe-foundation-asef> (access date: 03.02.2015).
105. The Berne Initiative [Electronic resource] // IOM. URL: <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/what-we-do/migration-policy-and-research/migration-policy-1/berne-initiative.html> (access date: 17.10.2014).
106. The Cross-Border Cooperation. Söderköping Process [Electronic resource] // IOM, 2009. URL: https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/rcps/rcp_bkk/pres_soderkoping.pdf (access date: 28.11.2014).
107. The Dakar Strategy [Electronic resource] // Rabat Process, 2011. URL: http://processusderabat.net/web/uploads/cms/Dakar-strategy_Ministerial-declaration-migration-and-development_EN.pdf (access date: 02.03.2015).
108. The Evolution of the Rabat Process - Euro-African Dialogue on Migration and Development [Electronic resource] // Rabat Process, 2015. URL: http://www.processusderabat.net/web/uploads/infographie/RP-Evolution_EN_final-web.compressed.pdf (access date: 02.03.2015).
109. The MTM Dialogue 2002-2012: a Multifaceted Approach [Electronic resource] // ICMPD, 2013. URL: <http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD->

[Website_2011/Migration_Dialogues/MTM/Factsheets/MTM_Anniversary_Malta_final_paper_Jan_2013.pdf](#) (access date: 26.02.2015).

110. The part played by the National Focal Points [Electronic resource] // Rabat Process, 2014. URL: <http://processusderabat.net/web/index.php/actors/dialoguepartners> (access date: 02.03.2015).

111. Three-year Cooperation Programme 2009-2011. Second Euro-African Ministerial Conference on Migration and Development [Electronic resource] // Rabat Process, 2008. URL: <http://processusderabat.net/web/uploads/cms/Paris-Conference-on-Migration-and-Development---final-text-EN.pdf> (access date: 02.03.2015).

112. Tunis Declaration. 5+5 Dialogue Ministerial Conference on Migration in the Western Mediterranean [Electronic resource] // International organization for migration, 2002. URL: https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/rcp/5+5/Tunis_Declaration_2002_En.pdf (access date: 18.02.2015).

113. Архив 2001-2011 [Электронный ресурс] // ЕС, МОМ, Шведская миграционная служба, 2014. URL: <http://eapmigrationpanel.org/page19035.html> (дата обращения: 14.12.2014).

114. Будапештский процесс, 16-я встреча старших должностных лиц [Электронный ресурс] // МЦРМП, 2010. URL: http://www.anti-trafficking.net/fileadmin/ICMPD-Website/Budapest_Process/Budapest_Process_SOM_3.11.10_Final_Conclusions_EN.pdf (дата обращения: 04.05.2014).

115. Будапештский процесс, 17-я встреча старших должностных лиц [Электронный ресурс]//МЦРМП, 2011. – URL: <https://www.budapestprocess.org/component/attachments/download/23> (дата обращения: 04.05.2014).

116. Будапештский процесс: Оценка положения дел и пути дальнейшего развития в 2010 г. [Электронный ресурс] // МЦРМП, 2010. URL: <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/Third-Phase-Budapest-Process-ru.pdf> (дата обращения: 01.05.2014).

117. Будапештский процесс: Оценка положения дел и пути дальнейшего развития в 2010 г. [Электронный ресурс] // МЦРМП, 2010. URL: <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/Third-Phase-Budapest-Process-ru.pdf> (дата обращения: 01.05.2014).

118. Будапештский процесс: Реализация Партнерства по вопросам миграции в регионе Шелкового пути [Электронный ресурс] // МЦРМП, 2014. URL: www.icmpd.org (дата обращения: 26.03.2014).

119. Вестник ПМП. Ежеквартальный информационный бюллетень Пражского процесса, № 2 [Электронный ресурс] // Пражский процесс, 2010. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/news/newsletter-archive> (дата обращения: 18.03.2015).
120. Вестник ПМП. Ежеквартальный информационный бюллетень Пражского процесса, № 3 [Электронный ресурс] // Пражский процесс, 2010. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/news/newsletter-archive> (дата обращения: 18.03.2015).
121. Вестник ПМП. Ежеквартальный информационный бюллетень Пражского процесса, № 4 [Электронный ресурс] // Пражский процесс, 2010. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/news/newsletter-archive> (дата обращения: 18.03.2015).
122. Вестник ПМП. Ежеквартальный информационный бюллетень Пражского процесса, № 5 [Электронный ресурс] // Пражский процесс, 2011. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/news/newsletter-archive> (дата обращения: 18.03.2015).
123. Вестник ПМП. Ежеквартальный информационный бюллетень Пражского процесса, № 6 [Электронный ресурс] // Пражский процесс, 2011. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/news/newsletter-archive> (дата обращения: 18.03.2015).
124. Вестник ПМП. Ежеквартальный информационный бюллетень Пражского процесса, № 7 [Электронный ресурс] // Пражский процесс, 2011. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/news/newsletter-archive> (дата обращения: 18.03.2015).
125. Вестник ПМП. Ежеквартальный информационный бюллетень Пражского процесса, № 8 [Электронный ресурс] // Пражский процесс, 2012. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/news/newsletter-archive> (дата обращения: 18.03.2015).
126. Вестник ПМП. Ежеквартальный информационный бюллетень процесса Построения миграционных партнерств, № 1 [Электронный ресурс] // Пражский процесс, 2009. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/news/newsletter-archive> (дата обращения: 18.03.2015).
127. Восточное партнерство. Восточное партнерство: Панель по миграции и убежищу [Электронный ресурс] // Европейский Союз, Международная организация по миграции, Шведская миграционная служба, 2014. URL: <http://eapmigrationpanel.org/page40187.html> (дата обращения: 07.12.2014).
128. Восточное партнерство: Панель по миграции и убежищу [Электронный ресурс] // Европейская Комиссия. URL: <http://eapmigrationpanel.org/page40209.html?template=print> (дата обращения: 28.11.2014).
129. Встреча высоких должностных лиц из миграционных и пограничных структур, 6-8.05.2001, Седеркопинг, Швеция [Электронный ресурс] // ЕС, МОМ, Шведская миграционная служба, 2014. URL: <http://eapmigrationpanel.org/page5829.html> (дата обращения: 14.12.2014).

130. Встречи 2012. Восточное партнерство, Панель по миграции и убежищу [Электронный ресурс] // ЕС, МОМ, Шведская миграционная служба, 2014. URL: <http://eapmigrationpanel.org/page48704.html> (дата обращения: 14.12.2014).
131. Встречи 2013, Восточное партнерство, Панель по миграции и убежищу [Электронный ресурс] // ЕС, МОМ, Шведская миграционная служба, 2014. – URL: <http://eapmigrationpanel.org/page48699.html> (дата обращения: 14.12.2014).
132. Встречи 2014, Восточное партнерство, Панель по миграции и убежищу [Электронный ресурс] // ЕС, МОМ, Шведская миграционная служба, 2014. – URL: <http://eapmigrationpanel.org/page48694.html> (дата обращения: 14.12.2014).
133. Выводы, Будапештский процесс, 2ая встреча рабочей группы по региону Шелкового пути [Электронный ресурс]//МЦПМП, 2011. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Budapest_Process/Working_Groups/Conclusions_-_Silk_Routes_Region_WG_second_meeting_-_Nevsehir_7-8_June_2011_RU.pdf (дата обращения: 06.05.2014).
134. Выводы. Будапештский процесс, 2я встреча Рабочей группы по Черноморскому региону [Электронный ресурс] // МЦПМП, 2011. URL: http://www.anti-trafficking.net/fileadmin/ICMPD-Website/Budapest_Process/Working_Groups/Final_Conclusions_Sofia_9-10_Feb_2011_RU.pdf (дата обращения: 03.05.2014)
135. Выводы. Будапештский процесс, 4-е совещание Рабочей группы по региону Шелкового пути Заключительное межправительственное совещание по проекту Шелкового пути I [Электронный ресурс]//МЦПМП, 2013. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Budapest_Process/February_2014/Final_conclusions_4SRWG_3IGM_Islamabad_28-19.10.13_RU.pdf (дата обращения: 25.05.2014).
136. Заключение. Будапештский процесс, Третья встреча Рабочей группы по Черноморскому региону «Связи между урегулированной и неурегулированной миграцией в Черноморском регионе» [Электронный ресурс] // МЦПМП, 2012. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Budapest_Process/February_2014/Conclusions_BP_3rd_Black_Sea_WG_12-13_11_12_RUS.pdf (дата обращения: 04.05.2014).
137. История. Пражский Процесс [Электронный ресурс] // Пражский Процесс, 2014. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/prague-process/history> (дата обращения: 18.03.2015).
138. Консорциум прикладных исследований по международной миграции. О нас [Электронный ресурс] // CARIM-East, 2014. URL: <http://www.carim-east.eu/about-us/?lang=ru> (дата обращения: 13.12.2014).

139. Обзор Пилотного Проекта 1. Незаконная миграция [Электронный ресурс] // Пражский Процесс, 2014. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/targeted-initiative/pilot-project-1> (Дата обращения: 18.03.2015).
140. Обзор Пилотного Проекта 2. Законная миграция [Электронный ресурс] // Пражский Процесс, 2014. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/targeted-initiative/pilot-project-2> (дата обращения: 18.03.2015).
141. Обзор Пилотного Проекта 3. Миграция и Развитие [Электронный ресурс] // Пражский Процесс, 2014. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/targeted-initiative/pilot-project-3> (дата обращения: 18.03.2015).
142. Обзор Пилотного Проекта 4. Убежище и Международная защита [Электронный ресурс] // Пражский Процесс, 2014. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/targeted-initiative/pilot-project-4> (дата обращения: 18.03.2015).
143. Обзор Пилотного Проекта 5. Нелегальная миграция [Электронный ресурс] // Пражский Процесс, 2014. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/targeted-initiative/pilot-project-5> (дата обращения: 18.03.2015).
144. Обзор Пилотного Проекта 6. Законная миграция [Электронный ресурс] // Пражский Процесс, 2014. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/targeted-initiative/pilot-project-6> (дата обращения: 18.03.2015).
145. Обзор Пилотного Проекта 7. Убежище и Международная защита [Электронный ресурс] // Пражский Процесс, 2014. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/targeted-initiative/pilot-project-7> (дата обращения: 18.03.2015).
146. Обзор Пражского процесса [Электронный ресурс] // Пражский Процесс, 2014. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Prague_Process/Prague_Process_Factsheet_ru_01_01_2014.pdf (дата обращения: 18.03.2015).
147. Отчет о пограничном сотрудничестве, Будапештский процесс, Рабочая группа по Черноморскому региону [Электронный ресурс] // МЦРМП, 2011. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD-Website_2011/Migration_Dialogues/Budapest_Process/meetings/BP_Black_Sea_WG_Sofia_9-10_Feb_2011_RUS.pdf (дата обращения: 04.05.2014).
148. Панель по вопросам миграции и убежища. Структура [Электронный ресурс] // ЕС, МОМ, Шведская миграционная служба. URL: <http://eapmigrationpanel.org/page40180.html> (дата обращения: 13.12.2014).
149. План действий на 2012-2016 гг. Вторая министерская конференция Пражского процесса [Электронный ресурс] // Пражский Процесс, 2011. URL:

https://www.pragueprocess.eu/fileadmin/PPP/PP_AP_POZNAN_RU.pdf (дата обращения: 18.03.2015).

150. Построение миграционных партнерств. Пражская министерская конференция. Совместная декларация [Электронный ресурс] // Пражский Процесс, 2014. URL: https://www.pragueprocess.eu/fileadmin/PPP/BMP_Joint_Declaration_RU.pdf (дата обращения: 18.03.2015).

151. Пражский Процесс. Квартальный обзор, № 2 [Электронный ресурс] // Пражский Процесс, 2014. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/news/newsletter-archive> (дата обращения: 18.03.2015).

152. Пражский Процесс. Квартальный обзор, № 3 [Электронный ресурс] // Пражский Процесс, 2014. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/news/newsletter-archive> (дата обращения: 18.03.2015).

153. Проект «Итогов», содержащий выводы. Будапештский процесс, Рабочая группа по региону Юго-Восточной Европы [Электронный ресурс] // МЦРМП, 2012. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Budapest_Process/Conclusions_BP_SEE_Zagreb_25-26_4_12_RUS-tr_doc.pdf (дата обращения: 02.05.2014).

154. Проект ВП – SIPPAP [Электронный ресурс] // Пражский Процесс, 2014. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/prague-process/pp-umbrella> (дата обращения: 18.03.2015).

155. Пятилетие Пражского процесса: подводим итоги и движемся вперед. Дискуссионный документ. Встреча старших должностных лиц Пражского процесса 28-29 октября 2014, Берлин [Электронный ресурс] // Пражский Процесс, 2014. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/prague-process/history> (дата обращения: 18.03.2015).

156. Резюме заключений. Встреча Рабочей группы Будапештского процесса по нерегулярной миграции в регионе юго-восточной Европы (г.Загреб, 27-28 ноября 2007 г.) [Электронный ресурс] // МЦРМП, 2007. URL: <http://www.budapestprocess.org> (дата обращения: 01.05.2014).

157. Сборник задач, рекомендаций и лучшей практики для практической реализации соглашений по реадмиссии в юго-восточной Европе, Рабочая группа Будапештского процесса по юго-восточной Европе, [Электронный ресурс] // МЦРМП, 2009. URL: <http://www.budapestprocess.org> (дата обращения: 01.05.2014).

158. Соглашения о реадмиссии со странами Западных Балкан [Электронный ресурс] // Восточное партнерство: Панель по миграции и убежищу, 2008. URL: <http://eapmigrationpanel.org/page20009.html> (дата обращения: 01.05.2014).

159. Сообщение о Будапештском процессе. Партнерство Великого шелкового пути по вопросам миграции [Электронный ресурс] // МЦРМП, 2012. URL: <https://www.budapestprocess.org/component/attachments/download/4> (дата обращения: 26.05.2014).
160. Стамбульская Министерская Декларация «Партнерство по вопросам миграции в регионе Шелкового пути» [Электронный ресурс] // МЦРМП, 2013. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Budapest_Process/MC_Documents/Istanbul_Ministerial_Declaration_Silk_Routes_Partnership_RUS.pdf (дата обращения: 26.05.2014).
161. Структура. Пражский Процесс [Электронный ресурс] // Пражский Процесс, 2014. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/prague-process/structure> (дата обращения: 18.03.2015).
162. Финансирование. Восточное Партнерство, Панель по миграции и убежищу [Электронный ресурс] // ЕС, МОМ, Шведская миграционная служба, 2014. URL: <http://eapmigrationpanel.org/page40420.html> (дата обращения: 08.12.2014).
163. Целевая Инициатива [Электронный ресурс] // Пражский Процесс, 2013. URL: <https://www.pragueprocess.eu/ru/targeted-initiative> (дата обращения: 18.03.2015).

Статистические данные:

1. Asylum applications (non-EU) in the EU-28 Member States, 2004 -2014 (thousands) [Electronic resource] // Eurostat, 2015. URL: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Asylum_applications_\(non-EU\)_in_the_EU-28_Member_States,_2004-14_\(1\)_ \(thousands\)_YB15_III.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Asylum_applications_(non-EU)_in_the_EU-28_Member_States,_2004-14_(1)_ (thousands)_YB15_III.png) (access date: 24.06.2016).
2. Corruption by country [Electronic resource] // Transparency International, 2014. URL: <https://www.transparency.org/country> (access date: 30.04.2015).
3. Corruption Perceptions Index 2013 [Electronic resource] // Transparency International, 2013. URL: <http://www.transparency.org/cpi2013/results> (access date: 13.10.2014).
4. Countries of origin of (non-EU) asylum seekers in the EU-28 Member States, 2013 and 2014 [Electronic resource] // Eurostat, 2015. URL: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Countries_of_origin_of_\(non-EU\)_asylum_seekers_in_the_EU-28_Member_States,_2013_and_2014_YB15_III.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Countries_of_origin_of_(non-EU)_asylum_seekers_in_the_EU-28_Member_States,_2013_and_2014_YB15_III.png) (access date: 13.05.2015).
5. Democracy Index 2014 [Electronic resource] // The Economist Intelligence Unit, 2014. URL: <http://www.sudestada.com.uy/Content/Articles/421a313a-d58f-462e-9b24-2504a37f6b56/Democracy-index-2014.pdf> (access date: 30.04.2015).
6. File: Citizens of non-EU countries resident in the EU-27 by continent of origin, 1 January 2012 [Electronic resource] // Eurostat, 2013. URL:

[http://madde14.org/english/index.php?title=File:Citizens_of_non-EU_countries_resident_in_the_EU-27_by_continent_of_origin,1_January_2012_\(%25\).png](http://madde14.org/english/index.php?title=File:Citizens_of_non-EU_countries_resident_in_the_EU-27_by_continent_of_origin,1_January_2012_(%25).png) (access date: 13.05.2015).

7. File: Citizens of non-EU countries resident in the EU-27 by continent of origin, 1 January 2012 [Electronic resource] // Eurostat, 2013. URL: [http://madde14.org/english/index.php?title=File:Citizens_of_non-EU_countries_resident_in_the_EU-27_by_continent_of_origin,1_January_2012_\(%25\).png](http://madde14.org/english/index.php?title=File:Citizens_of_non-EU_countries_resident_in_the_EU-27_by_continent_of_origin,1_January_2012_(%25).png) (access date: 13.05.2015).

8. GDP per capita (current US\$) [Electronic resource] // The World Bank, 1980-2014. URL: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?page=4> (access date: 22.06.2015).

9. i-Map. Interactive Map on Migration [Electronic resource] // ICMPD, 2013. URL: <http://www.imap-migration.org/index.php?id=471&L=-1> (access date: 23.06.2015).

10. Immigration in the EU [Electronic resource] // Eurostat, 2014. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/infographics/immigration/migration-in-eu-infographic_en.pdf (access date: 13.05.2015).

11. International Migrant Population by Country of Destination, 1960-2013 [Electronic resource] // Migration Policy Institute, 2014. URL: <http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/international-migration-statistics> (access date: 22.06.2015).

12. International Migrant Population by Country of Destination, 1960-2013 [Electronic resource] // Migration Policy Institute, 2013. URL: <http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/international-migration-statistics> (access date: 22.06.2015).

13. International Migrant Population by Country of Origin and Destination, mid-2013 Estimates [Electronic resource] // Migration Policy Institute, 2013. URL: <http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/international-migrant-population-country-origin-and-destination> (access date: 22.06.2015).

14. International migrant stock: By destination and origin [Electronic resource] // United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2014. URL: <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimatesorigin.shtml> (access date: 22.06.2015).

15. International Migration Database [Electronic resource] // Organization for economic cooperation and development, 2015. URL: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIG> (access date: 12.06.2015).

16. Main countries of citizenship and birth of the foreign-born population, 1 January 2013 [Electronic resource] // Eurostat, 2014. URL: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Main_countries_of_citizenship_and_birth_of_the_foreign_foreign-born_population,_1_January_2013_\(1\)_in_absolute_numbers_and_as_a_percentage_of_the_total_for_eign_foreign-born_population\)_YB14_II.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Main_countries_of_citizenship_and_birth_of_the_foreign_foreign-born_population,_1_January_2013_(1)_in_absolute_numbers_and_as_a_percentage_of_the_total_for_eign_foreign-born_population)_YB14_II.png) (access date: 13.05.2015).

17. Migration and migrant population statistics. Eurostat statistics explained [Electronic resource] // European Commission, 2014. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics (access date: 14.06.2015).

18. Migration, Remittances, Diaspora and Development [Electronic resource] // The World Bank, 2015. URL: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/0,,contentMDK:21924020~pagePK:5105988~piPK:360975~theSitePK:214971,00.html> (access date: 20.06.2015).

19. Origins and Destinations of the World's Migrants, from 1990-2013 [Electronic resource] // PewResearchCenter, 2015. URL: <http://www.pewglobal.org/2014/09/02/global-migrant-stocks/> (access date: 22.06.2015).

Периодические издания:

1. Amsterdam Law Forum [Electronic resource]. URL: <http://amsterdamlawforum.org/> (access date: 24.12.2014).

2. Global Politics: Politics & International Affairs magazine [Electronic resource]. URL: <http://www.globalpolitics.cz/en> (access date: 12.01.2015).

3. CNN [Electronic resource]. URL: <http://edition.cnn.com/> (access date: 23.06.2015).

4. The Guardian [Electronic resource]. URL: <http://www.theguardian.com/international> (access date: 18.06.2015).

5. The Wall Street Journal [Electronic resource]. URL: <http://www.wsj.com/europe> (access date: 22.06.2015).

6. ТАСС – Информационное агентство России [Электронный ресурс]. URL: <http://tass.ru/> (дата обращения: 29.09.2015).

Интервью:

1. Andris Piebalgs, European Commissioner for Development. Cooperation: the way forward for Europe and Africa [Electronic resource] // European Commission, 13.05.2013. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-403_en.htm (access date: 24.06.2015).

2. Barroso J.M.D. Partners in Freedom: the EU response to the Arab Spring [Electronic resource] // European Commission, 14.07.2011. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-523_en.htm?locale=en (access date: 23.06.2015).

3. Fair Mobility in Europe: Interview with former EU Commissioner Laszlo Andor [Electronic resource] // IZA Press, 16.03.2015. URL: <http://newsroom.iza.org/en/2015/03/16/fair-mobility-in-europe-interview-with-former-eu-commissioner-laszlo-andor/> (access date: 24.06.2015).

4. Malmström C. The Future of Migration: Building Capacities for Change. Speech/10/699 [Electronic resource] // IOM, 29.11.2010. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release SPEECH-10-699_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-699_en.htm?locale=en) (access date: 24.06.2015).
5. Stevis M. The EU at a Migration Crossroads: Speaking With Cecilia Malmström [Electronic resource] // The Wall Street Journal, 26.07.2014. URL: <http://blogs.wsj.com/brussels/2014/06/26/the-eu-at-a-migration-crossroads-speaking-with-cecilia-malmstrom/> (access date: 24.06.2015).
6. Summary of the speech given by Mr Brunson McKinley, Director General of the International Organization for Migration. 5+5 Dialogue First Ministerial Conference on Migration in the Western Mediterranean [Electronic resource] // International organization for migration, 2002. URL: http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/rcp/5+5/Summary_of_DG_speech- Tunis_Conference_EN.pdf (access date: 18.02.2015).

Исследовательская литература

1. Актуальные проблемы Европы. Западная Европа перед вызовом иммиграции. Сборник научных трудов / РАН ИНИОН. М., 2005.
2. Дубинин Ю. и др. История международных отношений (1975-1991 гг.) / Ю.А. Дубинин, Б.Ф. Мартынов, Т.В. Юрьева - М.:МГИМО(У), 2006. – 336 с.
3. Европейский Союз во внешнеполитических связях: Сборник материалов к учебным курсам по европейской интеграции / Л.В. Дериглазова. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 2006. – 152 с.
4. Кавешников Н.Ю. Отношения ЕС со странами Африки, Карибского моря и Тихоокеанского бассейна // О.Буторина, Европейская интеграция, М., 2011. – 720 с.
5. Лебедева М.М. Мировая политика: Учебник для вузов / М.М. Лебедева. 2-е изд., М.: Аспект Пресс, 2007. – 365 с.
6. Леончикас Т., Жибас К. Миграционные тенденции 2006-2008 в странах Седеркопингского процесса [Электронный ресурс] // Европейская Комиссия, 2009. URL: <http://www.refworld.org.ru/pdfid/533d0b564.pdf> (дата обращения: 17.12.2014).
7. Потемкина О. Иммиграционная политика ЕС: от Амстердама до Лиссабона // Мировая экономика и международные отношения, 2010. №4. С. 42-51.
8. Потемкина О. Становление обновленной Европы: Европейское пространство свободы, безопасности и правопорядка – новый проект ЕС [Электронный ресурс] // Современная Европа, 2001, вып.3. URL: <http://www.ieras.ru/journal/journal3.2001/5.htm> (дата обращения: 07.10.2014).

9. Потемкина О.Ю. Раздел IV. Сотрудничество в сфере внутренних дел и правосудия // Борко Ю.А., Буторина О.В. Европейский Союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития. М.: «УРСС», 2001.
10. Спиридонов А.Н. Миграционная политика в России, ее эволюция и пути совершенствования: автореф. дис...канд.эк.наук. М., 2007 [Электронный ресурс]//Институт социально-политических исследований РАН, 2007. URL: http://www.isprras.ru/pics/File/avtoref-07/2007_Spiridonov.pdf (дата обращения: 04.04.2015).
11. Стрежнева М.В, Институты и система принятия решений// О.Буторина, Европейская интеграция, М., 2011.
12. Трофимова О.Е. Эволюция Средиземноморской политики Евросоюза: путь от сотрудничества к интеграции. ИМЭМО РАН, 2011.
13. Хахалкина Е.В. Деколонизация в контексте политики развития ЕС и миграционного законодательства Великобритании [Электронный ресурс] // Вестник Томского государственного университета, 2014, № 382. URL: http://journals.tsu.ru/vestnik/&journal_page=archive&id=1049&article_id=10769 (дата обращения: 07.10.2015).
14. Штарев П.В. Миграционная политика Российской Федерации: региональные политические институты и процессы: автореф. дис...канд.полит.наук. Ярославль, 2004 [Электронный ресурс] // Ярославский гос. ун-т им. П.Г.Демидова, 2004. URL: <http://cheloveknauka.com/migratsionnaya-politika-rossiyskoy-federatsii-regionalnye-politicheskie-instituty-i-protsessy> (дата обращения: 04.04.2015).
15. Юдина Т.Н. Социология миграции / Т.Н. Юдина, М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2004.- 399 с.
16. Babayan D. Balancing Security and Development in Migration Policy – EU Mobility Partnerships. Natolin Best Master Thesis//Department of European Interdisciplinary Studies, College of Europe, 2010. P.1-28.
17. Baldaccini A. The EU Directive on return: principles and protests//Refugee Survey Quarterly, 2010, Vol. 28, №4. P. 114-138.
18. Balzacq T. The External Dimension of EU Justice and Home Affairs: Tools, Processes, Outcomes [Electronic resource]//Centre for Social and Economic Research, 2008. URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1337009 (access date: 17.10.2014).
19. Baylis J., Smith St. and Owens P. The Globalization of World Politics, 5th ed. US: Oxford University Press Inc., 2011. 636 p.
20. Boswell Ch. Evasion, Reinterpretation and Decoupling: European Commission Responses to the ‘External Dimension’ of Immigration and Asylum [Electronic resource] // West

European Politics, 2008, Vol.31, №3, 20. P. 491-512. URL: http://www.research.ed.ac.uk/portal/files/9163902/BOSWELL_2008_Evasion_reinterpretation_and_decoupling.pdf (access date: 25.10.2014).

21. Boswell Ch. The 'external dimension' of EU immigration and asylum policy // International Affairs, 2003, Vol.79, №3. P.619-638.

22. Bräuninger D. The dynamics of migration in the euro area [Electronic resource] // Deutsche Bank, 2014. URL: https://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000338137/The+dynamics+of+migration+in+the+euro+area.PDF (access date: 22.06.2015).

23. Casas-Cortes M. et al. Re-bordering the neighbourhood: Europe's emerging geographies of non-accession integration//European Urban and Regional Studies, 2012, Vol. 20, № 1.

24. Castles S. and Miller M.J. The age of migration. 4th ed. - Palgrave Macmillan: UK, 2009. – 369 p.

25. Castles St. The Factors That Make and Unmake Migration Policies//International Migration Review, 2004, Vol.38, №3.

26. Ceccorulli M. Security and migration: the development of the Eastern dimension//European Security, 2010, Vol. 19, №3.

27. Chafer T. Britain and Africa: The Search for New Forms of Engagement//Revue Française de Civilisation Britannique, 2013, Vol.18, №2. P. 167-184.

28. Charbonneau B. Franco-African security relations at fifty: writing violence, security and the geopolitical imaginary / Chafer T. and Keese A. (eds.) Francophone Africa at fifty, Manchester, 2013.

29. Conference of immigration officials begins in Goa Tuesday [Electronic resource] // Thaindian News, 30.11.2009. URL: http://www.thaindian.com/newsportal/uncategorized/conference-of-immigration-officials-begins-in-go-a-tuesday_100282267.html (access date: 16.02.2015).

30. Davies N. Melilla: Europe's dirty secret [Electronic resource] // The Guardian, 17.04.2010. URL: <http://www.theguardian.com/world/2010/apr/17/melilla-migrants-eu-spain-morocco> (access date: 18.10.2014).

31. de Haas H. Turning the Tide? Why Development Will Not Stop Migration//Development and Change, 2007, Vol. 38, № 5.

32. De Ocaña M.S. Intermediate Evaluation of the project “*Support for the Africa-EU partnership on Migration, Mobility and Employment*” implemented by ICMPD, FIIAPP and UN-IDEP [Electronic resource] // Africa-EU Partnership, 2013. URL: http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/evaluation-mme-rabat_final_2.pdf (access date: 13.03.2015).

33. Devisscher P. Legal Migration in the Relationship between the European Union and the ACP Countries: The Absence of a True Global Approach Continues [Electronic resource] // *European Journal of Migration and Law*, 2011, №13. P.81. URL: <https://biblio.ugent.be/input/download?func=downloadFile&recordOid=1108637&fileOid=1206124> (access date: 27.10.2014).
34. Europe's global role: External Policies of the European Union / Orbie J. (ed.) UK, 2008. P. 68-72.
35. Fraser C. An Introduction to European Foreign Policy / C. Fraser – 2nd ed. – London: Routledge, 2012. – 293 p.
36. Frenzen N. EU and ACP Fail to Reach Agreement on Migration in Revised Cotonou Agreement [Electronic resource] // *Migrants at sea blog*, 2010. URL: <http://migrantsatsea.org/2010/06/23/eu-and-acp-fail-to-reach-agreement-on-migration-in-revised-cotonou-agreement/> (access date: 24.03.2015).
37. Gois W. Opinion Piece: exploring migration and development linkages and reclaiming what is human and right in the discourse//*Refugee Survey Quarterly*, 2010, Vol. 28, № 4.
38. Hackenesch Ch. and Koch S. The Lesson of Lampedusa – Why the EU and Africa Need a Strategic Partnership [Electronic resource] // *German Development Institute*, 2013. URL: http://www.die-gdi.de/uploads/media/German-Development-Institute_Hackenesch_Koch_28.10.2013.pdf (access date: 13.03.2015).
39. Hackenesch Ch. and Koch S. The Lesson of Lampedusa – Why the EU and Africa Need a Strategic Partnership [Electronic resource] // *German Development Institute*, 2013. URL: http://www.die-gdi.de/uploads/media/German-Development-Institute_Hackenesch_Koch_28.10.2013.pdf (access date: 13.03.2015).
40. Harnes Ch. Regional Inter-State Consultation Mechanisms on Migration: Approaches, Recent Activities and Implications for Global Governance of Migration [Electronic resource] // *International Organization for Migration*, 2013. URL: http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/2013-Global-RCP-Background-Study_MRS45.pdf (access date: 17.12.2014).
41. Hobden St. and Wyn Jones R. Chapter 8. Marxist theories of international relations// Baylis J. et al (eds.), *The Globalization of World Politics. An Introduction to international relations*, 5th ed., Oxford University Press, 2011.
42. Holland M. and Doidge M. *Development policy of the European Union*. UK: Palgrave Macmillan, 2012. – 277 p.
43. Holland M. *The EU and the Third World*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave, 2002.

44. Irregular Transit Migration in the Mediterranean: Facts, Figures and Insights [Electronic resource]/DIIS// Sørensen N.N. Mediterranean Transit Migration. Copenhagen, 2006. P.25-67. URL: <http://subweb.diis.dk/sw24384.asp> (access date: 01.06.2014).
45. Joffe G. The EU, The Maghreb, and the Mediterranean//Adebajo A. and Whiteman K. (eds.) The EU and Africa: from Eurafrique to Afro-Europa, London, 2012. P.138-139.
46. Khader B. Chapter 6. Immigration and the Euro-Mediterranean Partnership [Electronic resource] // Amirah Fernandez H. and Youngs R. (eds.) The Euro-Mediterranean Partnership: assessing the first decade. Madrid, 2005. URL: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=32567> (access date: 14.09.2014).
47. Kohnert D. African Migration to Europe: Obscured Responsibilities and Common Misconceptions. Working Paper №49 [Electronic resource] // German Institute of Global and Area Studies, 2007. URL: http://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/wp49_kohnert.pdf (access date: 19.10.2014).
48. Korenevych M. 2004 Söderköping Process Cluster Meetings [Electronic resource] // European Commission, 2005. URL: <https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/rcps/soderkopring/Soderkopring-Cluster-Meetings-2004.pdf> (access date: 01.12.2014).
49. Kunz K. Governing International Migration through Partnership [Electronic resource] // Third World Quarterly, 2013, Vol.34, №7. P. 1227-1228. URL: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01436597.2013.825089?journalCode=ctwq20> (access date: 15.11.2014).
50. Laaksonen K. et al. Lomé Convention, Agriculture and Trade Relations between the EU and the ACP Countries in 1975-2000 [Electronic resource] // European Commission. URL: <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/18853/1/wp060020.pdf> (access date: 30.10.2013).
51. Lanzieri G. Population in Europe in 2007: first results//Statistics in focus, №81, 2008.
52. Lavenex S. and Kunz R. The Migration-Development Nexus in EU External Relations [Electronic resource] // Journal of European Integration, 2008, Vol.30, №3. P.452-454. URL: <https://ru.scribd.com/doc/81700719/Lavenex-Kunz-The-Migration-Development-Nexus-in-EU-External-Relations> (access date: 25.10.2014).
53. Lavenex S. and Ucarer E.M. The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies // Cooperation and Conflict, 2004, Vol.39, №4.
54. Lavenex S. Concentric circles of flexible 'European' integration: A typology of EU external governance relations // Comparative European Politics, 2011, №9.

55. Lavenex S. Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control // *West European Politics*, 2006, Vol. 29, № 2. P. 329-350.
56. Levy C. Refugees, Europe, Camps/State of exception: “Into the zone”, the European Union and extraterritorial processing of migrants, refugees, and asylum-seekers (Theories and Practice) [Electronic resource] // *Refugee Survey Quarterly*, 2010, Vol. 29, №1. P.117. URL: <https://www.gold.ac.uk/media/2.%20LevyRSQ.pdf> (access date: 19.10.2014).
57. Lindstrom Ch. European Union Policy on Asylum and Immigration. Addressing the Root Causes of Forced Migration: A Justice and Home Affairs Policy of Freedom, Security and Justice? // *Social Policy and Administration*, 2005, Vol. 39, №6.
58. Migration and Asylum Panel [Electronic resource] // State Commission on Migration Issues, Georgia. URL: http://migration.commission.ge/index.php?article_id=51&clang=1 (access date: 28.11.2014).
59. Migration and Development Policies and Practices. A mapping study of eleven European countries and the European Commission [Electronic resource] // ICMPD and ECDPM, 2013.. URL: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD_General/Publications/Migration_and_Development_June_2013.pdf (access date: 01.12.2014).
60. Morehouse Ch. and Blomfield M. Irregular Migration in Europe [Electronic resource] // Migration Policy Institute, 2011. URL: <http://www.migrationpolicy.org/research/TCM-irregular-migration-europe> (access date: 22.06.2015).
61. Newland K. Migration as a Factor in Development and Poverty Reduction [Electronic resource] // Migration Information Source – the online journal of the migration Policy Institute, 2003. URL: <http://www.migrationpolicy.org/article/migration-factor-development-and-poverty-reduction> (access date: 18.09.2014).
62. Nye J.S. *Soft Power: the means to success in world politics*, 1st ed. US: PublicAffairs, 2004.
63. Nye J.S. *The Future of Power*. US: PublicAffairs, 2011.
64. Olsen G.R. Challenges to traditional policy options, opportunities for new choices: the Africa policy of the EU // *The Round Table: the Commonwealth Journal of International Affairs*, 2004, Vol.93, № 375. P.425-426.
65. Pinyol-Jiménez G. The Migration-Security Nexus in short: Instruments and Actions in the European Union//*Amsterdam Law Forum*, 2012, Vol.4, №1. P. 36-57. URL: <http://amsterdamlawforum.org/article/viewFile/255/442> (access date: 24.10.2014).
66. Pop A. European Union Initiatives in Tackling migration and Organized Crime at Its New Eastern Borders [Electronic resource] // *Romanian Journal of European Affairs*, 2008, Vol.8, №

1. P. 45-59. URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1160143 (access date: 01.12.2014).
67. Profant T. Barcelona Process: Political Background and Goals [Electronic resource] // Global politics: Politics and International affairs magazine. URL: <http://www.globalpolitics.cz/clanky/barcelona-process> (access date: 04.06.2014).
68. Reslow N. Migration and Development? An Assessment of Recent EU Policy Initiatives [Electronic resource] // Journal of Contemporary European Research, 2010, Vol.6, №1. P. 3-21. URL: <http://www.jcer.net/ojs/index.php/jcer/article/view/197/189> (access date: 26.03.2014).
69. Rummel, R. West European Cooperation in Foreign and Security Policy // Annals of the American Academy of Political and Social Science, 1994, Vol. 531. P. 112-123.
70. Sales R. Understanding Immigration and Refugee Policy. UK, The Policy Press, University of Bristol, 2007. – 282 p.
71. Seeberg P. The Arab Uprisings and the EU's Migration Policies – The Cases of Egypt, Libya, and Syria [Electronic resource] // Democracy and Security, 2013, № 9. P. 157-176. URL: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/17419166.2013.747909> (access date: 06.11.2014).
72. Skeldon R. International Migration as a Tool in Development Policy: A Passing Phase? // Population and Development Review, 2008, Vol. 34, № 1. P. 1-18.
73. Slocum-Bradley N. and Bradley A. Is the EU's Governance 'Good'? An assessment of EU governance in its partnership with ACP states [Electronic resource] // IES Working Paper, 2010, №1. P. 31-49. URL: http://www.ies.be/files/IES%20Working%20paper%201_2010%20Slocum-Bradley.pdf (access date: 19.10.2014).
74. Solomon M.K. Regional and Global Migration Dialogues, Roundtable 1 [Electronic resource] // IOM, 2013. URL: <http://www.un.org/esa/population/migration/hlmimd2013/Michele%20Klein%20Solomon%20-%20Regional%20and%20Global%20Migration%20Dialogues.pdf> (access date: 17.11.2014).
75. Sorensen N.N. Mediterranean Transit Migration and Development: Experience and Policy Options [Electronic resource] / DIIS and Mediterranean Transit Migration. - Copenhagen, 2006. - 160 p. URL: <http://subweb.diis.dk/sw24384.asp> (access date: 01.06.2014).
76. Styan D. Does Britain have an African Policy? // Afrique Politique, 1996, №25. P. 261-286.
77. The EU and Africa: from Eurafrique to Afro-Europa/ Adebajo A. and Whiteman K. (eds.), UK: C.Hurst & Co. Ltd., 2012. – 531 p.
78. Thomas C. and Evans T. Chapter 28. Poverty, development and hunger // Baylis J. et al (eds.), The Globalization of World Politics. An Introduction to international relations, 5th ed., Oxford University Press, 2011.

79. Thouez C. and Channac F. Shaping international migration policy: The role of regional consultative processes // *West European Politics*, 2006, Vol.29, №2, pp.370-387.
80. Touati S. French foreign policy in Africa: Between Pré Carré and Multilateralism. An Africa Programme Briefing Note. Chatham House (The Royal Institute of International Affairs), 2007.
81. Tsantoulis Y. Black Sea Synergy and Eastern Partnership: Different Centres of Gravity, Complementarity or Confusing Signals? [Electronic resource] // *The International Relations and Security Network*, 2009. URL: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=104869> (access date: 16.03.2015).
82. Turner S. et al. European Attitudes and Policies towards the Migration/Development Issue/DIIS//*Mediterranean Transit Migration*. Copenhagen, 2006. URL: <http://subweb.diis.dk/sw24384.asp> (access date: 01.06.2014).
83. Vogler M. and Rotte R. The effects of development on migration: Theoretical issues and new empirical evidence [Electronic resource]//*Journal of Population Economics*, 2000, № 13. P. 485-508. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=169071 (access date: 19.10.2014).
84. Weinar A. EU Cooperation Challenges in External Migration Policy, Research Report Background Paper [Electronic resource]//European University Institute, and Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2011. URL: <http://www.eui.eu/Projects/TransatlanticProject/Documents/BackgroundPapers/EU-CooperationChallengesExternalMigrationPolicy.pdf> (access date: 17.10.2014).
85. Zapata-Barrero R. The External Dimension of Migration Policy in the Mediterranean Region: Premises for Normative Debate [Electronic resource] // *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2013, №2. P.1-36. URL: <http://revista.ieee.es/index.php/ieee/article/view/91/81> (access date: 18.10.2014).
86. Zelinsky W. The hypothesis of the mobility transition // *Geographical Review*, 1971, Vol. 61, № 2. P. 219-249.
87. Zolo D. The Mediterranean question and the 'Barcelona process' [Electronic resource] // *Jura Gentium: Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale*, 2009. URL: <http://www.juragentium.org/topics/med/forum/en/zolo.htm> (access date: 12.09.2014).
88. Zweiri M. and Pantaleo N. Will the Union for the Mediterranean learn from the Barcelona process? Research paper № 124 [Электронный ресурс] // *RIEAS*, 2008. URL: <http://rieas.gr/images/RIEAS124.pdf> (access date: 11.09.2014).