

СПОСОБЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ И КОНТРОЛЯ МИГРАЦИИ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ: ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ, ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ И ВЫЗОВЫ БЕЗОПАСНОСТИ

METHODS OF MIGRATION REGULATION AND CONTROL IN THE EUROPEAN UNION: LEGAL MECHANISMS, INSTITUTIONAL INSTRUMENTS AND SECURITY CHALLENGES

Александру ЗМЕУ

Молдавский Государственный университет

e-mail: alexandruzmeu2001@gmail.com

CZU: [341:325.1]: 061.1EU

Аннотация. Миграционная политика Европейского союза представляет собой сложную систему правовых норм, институциональных механизмов и практических инструментов, направленных на регулирование миграционных потоков, защиту внешних границ, обеспечение права на убежище, борьбу с незаконной миграцией, организованной преступностью и торговлей людьми, а также на интеграцию законно пребывающих мигрантов. Актуальность данной темы обусловлена тем, что миграция стала одним из ключевых вызовов для внутренней безопасности, социальной устойчивости и политической солидарности ЕС. Миграционные кризисы 2015–2016 гг., пандемия COVID-19, война России против Украины, рост числа заявлений о предоставлении убежища, давление на внешние границы, а также усиление антимиграционных движений продемонстрировали необходимость реформирования европейского подхода к миграции. В статье анализируются основные принципы миграционной политики ЕС, правовая основа регулирования миграции и убежища, роль Пакта о миграции и убежище, функции Frontex и Агентства ЕС по вопросам убежища, цифровизация миграционного контроля, сотрудничество ЕС с третьими странами, а также проблемы солидарности между государствами-членами. Особое внимание уделяется балансу между безопасностью, контролем границ и уважением фундаментальных прав человека. Делается вывод, что эффективность миграционной политики ЕС зависит от способности Союза сочетать ответственность государств, солидарность, правовые гарантии, гуманитарную защиту и стратегическое сотрудничество с внешними партнерами.

Ключевые слова: миграция, Европейский союз, убежище, внешние границы, Frontex, EUAA, солидарность, безопасность, Шенгенская зона, организованная преступность, права человека, Пакт о миграции и убежище.

JEL: F22; F53; F55; K33; K38; H56.

Abstract. The migration policy of the European Union represents a complex system of legal norms, institutional mechanisms and practical instruments aimed at regulating migration flows, protecting external borders, ensuring the right to asylum, combating irregular migration,

organised crime and human trafficking, as well as integrating legally residing migrants. The relevance of this topic is determined by the fact that migration has become one of the key challenges for the internal security, social resilience and political solidarity of the EU. The migration crises of 2015–2016, the COVID-19 pandemic, Russia’s war against Ukraine, the increase in asylum applications, pressure on external borders and the rise of anti-migration movements have demonstrated the need to reform the European approach to migration. The article analyses the main principles of EU migration policy, the legal basis for migration and asylum regulation, the role of the Pact on Migration and Asylum, the functions of Frontex and the European Union Agency for Asylum, the digitalisation of migration control, EU cooperation with third countries, as well as the problems of solidarity among Member States. Particular attention is paid to the balance between security, border control and respect for fundamental human rights. The article concludes that the effectiveness of EU migration policy depends on the Union’s ability to combine state responsibility, solidarity, legal safeguards, humanitarian protection and strategic cooperation with external partners.

Keywords: *migration, European Union, asylum, external borders, Frontex, EUAA, solidarity, security, Schengen area, organised crime, human rights, Pact on Migration and Asylum.*

JEL: F22; F53; F55; K33; K38; H56.

Введение. Миграция является одним из наиболее сложных и чувствительных явлений современного международного развития. Она затрагивает демографические процессы, рынок труда, безопасность, права человека, социальную интеграцию, межкультурные отношения, внешнюю политику и устойчивость государственных институтов. Для ЕС миграция имеет особое значение, поскольку ЕС является одновременно пространством свободы передвижения, привлекательным экономическим регионом, зоной международной защиты и политическим союзом, основанным на принципах демократии, правового государства и уважения прав человека.

Миграционная политика ЕС формировалась постепенно. Первоначально вопросы миграции и убежища относились преимущественно к компетенции государств-членов. Однако углубление европейской интеграции, создание Шенгенской зоны, устранение контроля на внутренних границах и рост трансграничных миграционных потоков потребовали разработки общих правил. Если внутри ЕС обеспечивается свободное передвижение лиц, то контроль внешних границ, предоставление убежища, возвращение лиц, не имеющих права на пребывание, и борьба с незаконным ввозом мигрантов должны регулироваться согласованно.

С 2015 г. миграционная политика Европейского союза подверглась серьезным испытаниям. Кризис, связанный с прибытием большого числа беженцев и мигрантов из Сирии, Афганистана, Ирака, стран Африки и других регионов, выявил слабость действовавших механизмов распределения ответственности.

Некоторые государства-члены, особенно расположенные на внешних границах ЕС, оказались под непропорциональным давлением, в то время как другие государства не были готовы принимать обязательные механизмы перераспределения [5].

Пандемия COVID-19 продемонстрировала, что границы могут становиться не только инструментом миграционного контроля, но и механизмом санитарной безопасности. Временное восстановление контроля на внутренних границах поставило вопрос о соотношении свободы передвижения, общественно-го здоровья и компетенций государств-членов. Война России против Украины, начавшаяся в 2022 г., создала новую гуманитарную ситуацию: миллионы людей были вынуждены покинуть свои дома, а ЕС впервые активировал механизм временной защиты [7].

Современная миграционная политика ЕС находится на этапе глубокой трансформации. Пакт о миграции и убежище, принятый в 2024 г. и вступивший в применение в 2026 г., стремится создать более устойчивую, предсказуемую и солидарную систему управления миграцией [8]. Он охватывает скрининг на внешних границах, реформу Eurodac, новые процедуры убежища, механизм солидарности, управление миграционным давлением, а также сотрудничество с третьими странами. В то же время миграционная политика ЕС остается предметом острых политических споров. С одной стороны, государства-члены заинтересованы в защите внешних границ, борьбе с незаконной миграцией, торговлей людьми и организованной преступностью. С другой стороны, ЕС обязан уважать международные стандарты защиты беженцев, право на убежище, принцип невысылки и фундаментальные права человека [2]. Именно напряжение между безопасностью и защитой прав человека делает миграционную политику ЕС сложной и многомерной.

Цель данной статьи состоит в комплексном анализе способов регулирования и контроля миграции в ЕС, с учетом правовых, институциональных, политических и гуманитарных аспектов. Исследование исходит из предпосылки, что успешная миграционная политика ЕС возможна только при сочетании эффективного контроля, солидарности между государствами-членами, соблюдения прав человека, институциональной координации и конструктивного взаимодействия с третьими странами.

Степень разработанности проблемы и цель исследования. Проблематика регулирования миграции и контроля миграционных процессов в ЕС широко представлена в научной литературе, документах институтов ЕС, аналитических материалах специализированных агентств и исследованиях, посвящённых европейской интеграции, внутренней безопасности, правам человека,

международной защите и управлению внешними границами. Междисциплинарный характер данной темы обусловлен тем, что миграционная политика находится на пересечении правового регулирования, гуманитарных обязательств, социально-экономической интеграции, внешней политики и обеспечения безопасности.

Одно из основных направлений исследований связано с правовыми основами миграционной политики ЕС. Договор о функционировании ЕС закрепляет компетенции Союза в области иммиграции, убежища, контроля внешних границ и сотрудничества с третьими странами [1]. Хартия основных прав ЕС гарантирует право на убежище, запрещает коллективную высылку и закрепляет принцип невысылки лиц в государства, где им угрожают преследование, бесчеловечное обращение или иные серьезные нарушения прав [2]. Эти нормы формируют правовую основу общей миграционной политики и политики убежища, определяя пределы допустимых мер государственного контроля и гарантии защиты лиц, нуждающихся в международной защите.

Значительное место в литературе занимает исследование политики убежища и функционирования Общей европейской системы убежища. Данная система направлена на установление единых стандартов рассмотрения заявлений, условий приёма, определения статуса беженца и предоставления субсидиарной защиты [3]. Однако формальная гармонизация законодательства не устранила различия между государствами-членами. На практике сохраняются неодинаковые сроки рассмотрения ходатайств, различия в условиях приёма, уровне правовой помощи, административном потенциале и доле положительных решений. Эти расхождения приводят к неравномерному распределению заявлений и ослабляют целостность европейской системы международной защиты.

Отдельное направление исследований посвящено управлению внешними границами и расширению роли Европейского агентства пограничной и береговой охраны - Frontex. Последовательное усиление его мандата, особенно в результате реформ 2016 и 2019 годов, способствовало преобразованию агентства из преимущественно координационной структуры в значимого операционного актора, располагающего собственными кадровыми, техническими и аналитическими ресурсами [11]. Расширение возможностей Frontex укрепило способность ЕС реагировать на миграционные и пограничные кризисы, однако одновременно актуализировало вопросы юридической ответственности, прозрачности операций, демократического контроля и соблюдения основных прав.

Важным исследовательским направлением является внешнее измерение миграционной политики. ЕС развивает сотрудничество с государствами про-

исхождения и транзита мигрантов посредством соглашений о реадмиссии, визовой политики, финансовой и технической помощи, партнёрств в области мобильности и поддержки управления границами [13]. Существенное значение в этой архитектуре имеют Турция, государства Западных Балкан и Северной Африки, а также Республика Молдова как государство-кандидат на вступление в ЕС и участник процесса сближения национального законодательства с правовым наследием Союза [14]. Такая модель сотрудничества расширяет географические пределы европейского миграционного управления, но одновременно создаёт риск переноса ответственности за защиту мигрантов и беженцев на государства с ограниченными институциональными возможностями.

С внешним измерением миграционной политики тесно связано исследование дифференцированной интеграции. Лилиана Бенюк рассматривает миграционную политику ЕС через призму неодинаковой степени вовлечённости европейских государств и третьих стран в общие механизмы управления миграцией. В частности, Республика Молдова и Турция занимают различные, но функционально значимые позиции во внешней архитектуре миграционной политики Союза [14]. Данный подход позволяет выявить противоречие между расширением участия третьих стран в реализации европейских решений и отсутствием у них полноценного доступа к процессу выработки этих решений. Тем самым формируется асимметричная модель сотрудничества, при которой партнёры принимают на себя существенные обязательства, не располагая сопоставимыми возможностями институционального влияния.

Самостоятельное направление исследований составляет взаимосвязь миграции и безопасности. Миграция сама по себе не является угрозой, однако неуправляемые потоки, торговля людьми, незаконное содействие пересечению границ, использование миграционных процессов как инструмента политического давления, а также недостаточная способность систем приёма и интеграции могут создавать риски для внутренней безопасности и социальной стабильности [15]. По этой причине политика ЕС направлена на сочетание пограничного контроля и противодействия трансграничной преступности с соблюдением гуманитарных обязательств, права на убежище и принципа невысылки. Вместе с тем чрезмерная секьюритизация миграции способна привести к восприятию мигрантов преимущественно как источника риска и ослабить правозащитную составляющую европейской политики.

Несмотря на значительный объём исследований, отдельные компоненты миграционной политики нередко анализируются изолированно: политика убежища - отдельно от пограничного контроля, легальная миграция - от возвращения, а внутренние механизмы - от сотрудничества с третьими странами.

ми. Поэтому сохраняется необходимость комплексного анализа, который позволил бы оценить взаимосвязь правовых норм, институциональных механизмов, цифровых инструментов, принципа солидарности и внешнего измерения миграционного управления. Особого внимания требует вопрос о том, в какой степени принимаемые меры обеспечивают одновременно эффективность контроля, справедливое распределение ответственности и защиту основных прав. В данном контексте цель исследования состоит в комплексном анализе основных механизмов регулирования и контроля миграции в ЕС, включая правовые и институциональные основы миграционной политики, управление внешними границами, политику убежища и возвращения, регулирование легальной миграции, применение цифровых систем контроля, реализацию принципа солидарности и сотрудничество с третьими странами.

Для достижения поставленной цели предусматривается определить правовые основы и ключевые принципы миграционной политики ЕС; раскрыть содержание реформ, предусмотренных Пактом о миграции и убежище; проанализировать полномочия и практическую деятельность Frontex и Агентства ЕС по вопросам убежища; оценить роль цифровых информационных и биометрических систем в управлении миграцией; выявить причины несогласованности подходов государств-членов; рассмотреть влияние антимиграционных политических сил и общественных настроений на формирование европейской политики; исследовать внешнее измерение миграционного управления и участие третьих стран; а также сформулировать рекомендации, направленные на повышение эффективности, согласованности и гуманности миграционной политики ЕС.

Материалы и методы исследования. В статье использованы правовые акты Европейского союза, документы Европейской комиссии, Совета ЕС, Европейского парламента, Агентства ЕС по вопросам убежища, Frontex, УВКБ ООН, а также научные публикации по миграции, европейской интеграции, безопасности и правам человека [1–15]. *Метод документального анализа* применен для изучения договоров, регламентов, стратегий и официальных отчетов ЕС. *Юридикто-институциональный метод* позволил определить компетенции институтов и агентств ЕС в сфере миграции и убежища. *Исторический метод* использован для анализа эволюции миграционной политики ЕС после кризиса 2015 г. и до вступления в применение Пакта о миграции и убежище. *Сравнительный метод* позволил выявить различия между государствами-членами и роль третьих стран. *Системный метод* применен для рассмотрения миграции как явления, связанного с безопасностью, правами человека, рынком труда и внешней политикой. *Критический метод* использован для оценки проблем солидарности, ответственности, политизации и защиты фундаментальных прав.

Результаты и обсуждение

Понятие миграционной политики ЕС. Миграционная политика ЕС представляет собой совокупность правовых норм, институтов и практических инструментов, регулирующих въезд, пребывание, передвижение, интеграцию, предоставление убежища и возвращение граждан третьих стран. Она включает как легальную миграцию, так и предотвращение незаконной миграции, защиту внешних границ, международную защиту, сотрудничество с третьими странами и интеграцию мигрантов [1]. Миграционная политика ЕС отличается многоуровневым характером. Она реализуется на уровне институтов ЕС, государств-членов, агентств, национальных администраций и партнерских государств. Это делает ее сложной, поскольку полномочия распределены между различными акторами. ЕС устанавливает общие нормы, но государства-члены сохраняют значительные компетенции в области внутренней безопасности, интеграции и предоставления конкретных прав на территории своих государств [3]. Следует различать миграцию, убежище и международную защиту. Миграция может быть экономической, образовательной, семейной, трудовой или вынужденной. Убежище относится к защите лиц, которые подвергаются преследованию или риску серьезного вреда. Международная защита включает статус беженца и дополнительную защиту [10]. Современный подход ЕС основан на попытке соединить четыре элемента: безопасность внешних границ, эффективные процедуры, солидарность между государствами-членами и соблюдение прав человека [8]. Именно это сочетание является ядром реформы, закрепленной в Пакте о миграции и убежище.

Правовая основа регулирования миграции. Правовая основа миграционной политики ЕС содержится в Договоре о функционировании ЕС. Статьи, относящиеся к пространству свободы, безопасности и правосудия, предусматривают разработку общей политики в области убежища, иммиграции и контроля внешних границ [1]. Хартия основных прав ЕС имеет особое значение, поскольку закрепляет право на убежище, запрет коллективной высылки и принцип невысылки [2]. Это означает, что меры миграционного контроля не могут нарушать право человека не быть возвращенным в страну, где ему угрожают преследование, пытки, бесчеловечное обращение или серьезная опасность. Право ЕС должно также соответствовать Конвенции о статусе беженцев 1951 г. и Протоколу 1967 г., которые составляют основу международной защиты беженцев [10]. Следовательно, ЕС не может рассматривать миграцию исключительно как вопрос безопасности: он обязан учитывать гуманитарные и правовые обязательства. Современная правовая рамка дополнена регламен-

тами Пакта о миграции и убежище. Они регулируют управление миграцией и убежищем, общую процедуру международной защиты, скрининг, Eurodac, управление кризисами и механизмы солидарности [9].

Принцип солидарности и справедливого распределения ответственности. Принцип солидарности занимает центральное место в миграционной политике ЕС. Он предполагает, что государства-члены должны совместно нести ответственность за управление миграционными потоками, особенно когда отдельные государства оказываются под сильным давлением [8]. На практике реализация солидарности является одной из самых сложных проблем. Государства, расположенные на внешних границах ЕС, такие как Италия, Греция, Испания, Мальта, Кипр, часто несут большую нагрузку по приему мигрантов и рассмотрению заявлений о предоставлении убежища. В то же время другие государства-члены могут быть менее готовы к обязательному перераспределению лиц [5]. Пакт о миграции и убежище стремится преодолеть этот конфликт через механизм солидарности, который может включать переселение, финансовые взносы, оперативную поддержку или другие формы помощи [9]. Такой подход отражает политический компромисс между государствами-членами. Однако гибкая солидарность вызывает дискуссии. Если государства смогут преимущественно заменять прием лиц финансовыми выплатами, нагрузка на страны внешней границы может сохраняться. Поэтому эффективность нового механизма будет зависеть от практической реализации и готовности государств действовать совместно [14].

Пакт о миграции и убежище как новая модель регулирования. Пакт о миграции и убежище представляет собой наиболее комплексную реформу европейской системы управления миграцией и предоставления международной защиты за последние десятилетия. Европейский парламент одобрил законодательный пакет 10 апреля 2024 г., а Совет ЕС окончательно принял десять составляющих его правовых актов 14 мая 2024 г. Они вступили в силу 11 июня 2024 г., тогда как основные положения новой системы начали применяться с 12 июня 2026 г. [8]. Цель реформы заключается в формировании более согласованной, эффективной и предсказуемой системы, способной сочетать контроль миграционных процессов, защиту лиц, нуждающихся в международной защите, и справедливое распределение ответственности между государствами-членами.

Новая архитектура включает общий предварительный скрининг лиц, прибывающих через внешние границы, унифицированные проверки личности, безопасности, состояния здоровья и уязвимости, ускоренные процедуры предоставления убежища и возвращения на границе, модернизацию базы

данных Eurodac, уточнение критериев определения ответственного государства и механизм солидарности. Пакт регулирует также действия ЕС в условиях кризиса и форс-мажорных обстоятельств, стандарты приёма, критерии предоставления международной защиты и законные пути переселения. В более широком контексте он укрепляет внешнее измерение миграционной политики посредством сотрудничества со странами происхождения и транзита мигрантов [9].

Пакт направлен на преодоление структурных недостатков прежней модели, основанной на Дублинском регламенте. Вместе с тем новая система не отменяет полностью принцип ответственности государства, через которое заявитель впервые въехал в ЕС. Она уточняет критерии определения ответственного государства, учитывая, в частности, семейные связи и иные обстоятельства, и дополняет их постоянным механизмом солидарности. Солидарность является обязательной, однако государства-члены сохраняют определённую гибкость в выборе формы своего вклада: переселение заявителей, финансовая поддержка либо предоставление оперативной и материальной помощи государствам, испытывающим миграционное давление [8].

Существенным элементом реформы является более тесная взаимосвязь между процедурами предоставления убежища и возвращения. Если заявление, рассмотренное в рамках пограничной процедуры, отклоняется, лицо переводится в пограничную процедуру возвращения. Предполагается, что лица, не имеющие оснований для получения международной защиты или иного права на пребывание, должны возвращаться в государство происхождения либо в другое государство, в которое их возвращение допустимо на законных основаниях [9]. Подобная взаимосвязь призвана сократить административные задержки, обеспечить преемственность действий компетентных органов и повысить исполнимость решений о возвращении.

Вместе с тем повышение оперативности процедур не должно приводить к формальному или поверхностному рассмотрению заявлений. За каждым заявителем должны сохраняться право на индивидуальную оценку обстоятельств дела, доступ к понятной информации и услугам переводчика, юридическая консультация и эффективное обжалование принятого решения. Особое значение имеют своевременное выявление уязвимых лиц, независимый мониторинг соблюдения основных прав и безусловное соблюдение принципа невысылки [10]. Следовательно, результативность Пакта должна оцениваться не только по скорости процедур и количеству исполненных решений о возвращении, но и по его способности обеспечивать справедливое распределение ответственности и полноценную защиту фундаментальных прав.

Контроль внешних границ и роль Frontex. Контроль внешних границ является одним из ключевых способов регулирования миграции в ЕС. Шенгенская зона, основанная на свободном передвижении внутри, требует эффективной защиты внешних границ [12]. Если внешние границы не контролируются согласованно, государства-члены могут возвращаться к контролю на внутренних границах, что подрывает логику Шенгенского пространства.

Frontex, Европейское агентство пограничной и береговой охраны, играет центральную роль в этой системе. Агентство поддерживает государства-члены в пограничном контроле, анализе рисков, возвращении, подготовке персонала, обмене информацией и операциях на внешних границах [11]. После Регламента 2019/1896 мандат Frontex был значительно расширен. Был создан постоянный корпус, который должен постепенно достигнуть 10 000 сотрудников к 2027 г. [12]. Это отражает растущее значение пограничной безопасности в миграционной политике ЕС. Однако расширение полномочий Frontex вызывает вопросы ответственности. Операции агентства часто осуществляются совместно с национальными органами, что может затруднить определение, кто несет ответственность за возможные нарушения прав человека [11]. Поэтому контроль границ должен сопровождаться прозрачностью, механизмами жалоб, мониторингом фундаментальных прав и парламентским контролем.

Агентство ЕС по вопросам убежища. Агентство ЕС по вопросам убежища - EUAA - является важным институтом, обеспечивающим поддержку государств-членов в применении европейской системы убежища [5]. Оно заменило EASO и получило расширенный мандат для технической, аналитической и операционной поддержки. EUAA помогает государствам-членам в обработке заявлений, подготовке специалистов, анализе стран происхождения, разработке практических руководств и гармонизации административных подходов [5]. Это особенно важно в условиях, когда национальные системы убежища имеют разную способность реагировать на миграционное давление. Агентство также публикует статистические и аналитические отчеты. По данным EUAA, в 2023 г. в странах ЕС+ было подано 1,14 млн заявлений о международной защите, что стало максимальным показателем за семь лет [5]. В 2024 г. число заявлений снизилось примерно на 11%, но осталось на уровне около одного миллиона [6]. Эти данные показывают, что миграционное давление остается устойчивым, даже если его интенсивность меняется. Поэтому ЕС нуждается не только в кризисных решениях, но и в долгосрочной институциональной системе управления миграцией.

Eurodac, скрининг и цифровизация миграционного контроля. Цифровизация играет все более важную роль в регулировании миграции. Eurodac,

первоначально созданный как база данных отпечатков пальцев заявителей на убежище, постепенно превращается в более широкий инструмент миграционного управления. Скрининг на внешних границах включает идентификацию, регистрацию, проверки безопасности, медицинские проверки и определение дальнейшей процедуры [8]. Цель состоит в том, чтобы быстрее понять, кто прибыл, нуждается ли человек в защите, представляет ли он риск и какая процедура должна применяться. Цифровые инструменты могут повысить эффективность управления. Они позволяют лучше отслеживать заявления, предотвращать множественные регистрации, выявлять риски безопасности и координировать работу государств-членов [9]. Однако цифровизация создает и риски. Биометрические данные, информация о здоровье, семейном положении, маршрутах передвижения и личной истории заявителя являются чувствительными. Их обработка должна соответствовать требованиям защиты данных, пропорциональности и правовой определенности [2]. Миграционный контроль не должен превращаться в систему массового наблюдения без достаточных гарантий. Технологии должны служить правовому управлению, а не заменять индивидуальную оценку и человеческое измерение процедуры.

Политика убежища и международная защита. Политика убежища является гуманитарным и правовым измерением миграционной политики ЕС. Она направлена на защиту лиц, которые не могут вернуться в свою страну из-за преследования, войны, пыток или угрозы серьезного вреда [10]. Система убежища включает несколько этапов: подача заявления, регистрация, интервью, оценка доказательств, анализ ситуации в стране происхождения, принятие решения и возможность обжалования [5]. На каждом этапе должны соблюдаться процессуальные гарантии. Проблема заключается в том, что государства-члены по-разному применяют эти стандарты. Различаются сроки рассмотрения заявлений, условия приема, доступ к юридической помощи, уровень признания и практика содержания заявителей [6]. Пакт о миграции и убежище стремится приблизить национальные практики, однако полная гармонизация остается сложной. Убежище затрагивает чувствительные вопросы национальной администрации, судебной системы, социальной политики и политического восприятия миграции [8].

Возвращение и реадмиссия. Возвращение лиц, не имеющих права на пребывание, является важным элементом миграционной политики ЕС. Без эффективной системы возвращения доверие к процедурам убежища и легальной миграции может снижаться [9]. Однако возвращение должно осуществляться с соблюдением прав человека. Принцип невысылки запрещает возвращение лица в страну, где ему угрожают преследование, пытки или бесчеловечное об-

ращение [10]. Кроме того, должны учитываться семейные связи, состояние здоровья, интересы ребенка и возможность добровольного возвращения. ЕС заключает соглашения о реадмиссии с третьими странами, чтобы облегчить возвращение граждан этих государств. Однако эффективность таких соглашений зависит от сотрудничества стран происхождения, качества документов, дипломатических отношений и политической готовности [13]. Возвращение не должно рассматриваться только как инструмент давления. Оно должно быть частью комплексной политики, включающей легальные пути миграции, развитие партнерств, борьбу с торговлей людьми и поддержку реинтеграции.

Легальная миграция и рынок труда. Миграционная политика ЕС не ограничивается контролем и убежищем. Легальная миграция является важным инструментом экономического развития, особенно в условиях старения населения, нехватки рабочей силы и необходимости привлечения квалифицированных специалистов [1]. ЕС развивает механизмы привлечения высококвалифицированных работников, студентов, исследователей, сезонных работников и членов семей. Эти инструменты позволяют создать более упорядоченные и безопасные пути миграции [8]. Легальная миграция может снижать давление на нерегулярные маршруты, если она обеспечивает реальные возможности для трудоустройства, обучения и мобильности. Однако она должна быть связана с политикой интеграции, признанием квалификаций, языковой подготовкой и защитой трудовых прав. Для ЕС важно найти баланс между потребностями рынка труда и социальной интеграцией. Если мигранты рассматриваются только как рабочая сила, без учета их прав и включения в общество, это может привести к социальной напряженности.

Интеграция мигрантов. Интеграция является ключевым этапом миграционной политики. Даже самая эффективная система контроля не решает вопроса, каким образом мигранты, получившие право на пребывание, становятся частью общества. Интеграция включает доступ к образованию, здравоохранению, рынку труда, жилью, языковым курсам, социальной защите и участию в жизни общества. Особое значение имеет интеграция детей и молодежи, поскольку от нее зависит будущая социальная устойчивость [1]. Подходы государств-членов к интеграции различаются. Некоторые страны имеют развитые программы включения, другие сталкиваются с ограниченными ресурсами, политическим сопротивлением или ростом общественной напряженности. Неудачная интеграция может привести к социальной изоляции, бедности, дискриминации и радикализации общественного дискурса. Поэтому миграционная политика должна включать не только контроль, но и долгосрочные меры социальной адаптации.

Борьба с организованной преступностью, торговлей людьми и незаконным ввозом мигрантов. Миграционные потоки могут использоваться преступными сетями, занимающимися торговлей людьми, эксплуатацией, незаконным ввозом мигрантов, подделкой документов и другими преступлениями [15]. Поэтому борьба с организованной преступностью является важным аспектом миграционного контроля. ЕС использует сотрудничество между полицейскими, пограничными и судебными органами, а также агентствами Frontex, Europol и Eurojust. Цель состоит в том, чтобы выявлять преступные сети, защищать жертв и предотвращать использование мигрантов как объекта эксплуатации [11]. Важно подчеркнуть, что мигранты не должны восприниматься как преступники по факту своего перемещения. Многие из них являются жертвами насилия, бедности, преследования или эксплуатации. Поэтому борьба должна быть направлена против преступных сетей, а не против уязвимых людей. Правовой подход ЕС должен сочетать безопасность с защитой жертв. Особенно это касается детей, женщин, жертв торговли людьми и лиц, переживших насилие.

Антимиграционные движения и политизация миграции. Миграция стала одной из наиболее политизированных тем в Европе. Антимиграционные движения, правопопулистские партии и общественные кампании используют страх перед культурными изменениями, преступностью, терроризмом или конкуренцией на рынке труда для мобилизации электората. Движения, подобные PEGIDA, возникли как реакция на рост миграции и страхи перед исламизацией Европы. Хотя такие движения различаются по структуре и идеологии, их объединяет критика иммиграционной политики и требование ужесточения контроля [15]. Политизация миграции влияет на решения ЕС и государств-членов. Она может усиливать давление в пользу закрытия границ, сокращения приема беженцев и усиления процедур возвращения. Однако чрезмерно секьюритизированный подход может подорвать права человека и гуманитарные обязательства [2]. Для ЕС важно развивать рациональный общественный диалог о миграции. Он должен основываться на данных, праве, безопасности и уважении человеческого достоинства, а не на страхах или стереотипах.

Статистика миграции и заявления о предоставлении убежища. Статистические данные являются важным инструментом анализа миграционной политики. Они позволяют оценить давление на системы убежища, распределение заявлений между странами, основные страны происхождения, динамику признания и нагрузку на административные структуры [5]. В 2023 г. страны ЕС+ получили 1,14 млн заявлений о международной защите, что стало самым высоким показателем за семь лет [5]. В 2024 г. количество заявлений снизилось

примерно на 11%, однако оставалось около одного миллиона [6]. Эти данные показывают, что миграционная политика ЕС должна быть рассчитана не на краткосрочный кризис, а на устойчивое управление. Статистика также показывает неравномерность нагрузки. Некоторые государства получают больше заявлений в абсолютных цифрах, другие - больше на душу населения. Это усиливает дискуссию о справедливом распределении ответственности [8]. Следует осторожно использовать понятие «миграционное давление». В социально-политическом контексте оно означает совокупность факторов, создающих нагрузку на системы приема, убежища, границ и интеграции. Его нельзя смешивать с биологическим или генетическим понятием миграционного давления.

Внешнее измерение миграционной политики ЕС: Республика Молдова и Турция. Внешнее измерение миграционной политики ЕС становится все более значимым. ЕС сотрудничает со странами происхождения и транзита мигрантов, включая государства Восточного партнерства, Западных Балкан, Северной Африки и Ближнего Востока [13]. Турция занимает особое место в этой архитектуре. Она является страной-кандидатом на вступление в ЕС, но процесс переговоров фактически заморожен. В то же время Турция остается ключевым партнером ЕС в управлении миграцией, особенно после сирийского кризиса и договоренностей 2016 г. Республика Молдова имеет иной статус. Она является страной-кандидатом и постепенно гармонизирует свои институты и нормы с европейским *acquis*. Сотрудничество с ЕС охватывает управление границами, мобильность, реадмиссию, убежище и борьбу с незаконной миграцией. Лилиана Бенюк подчеркивает, что дифференцированная интеграция в миграционной политике ЕС создает как возможности, так и риски для Республики Молдова и Турции [14]. Возможности связаны с модернизацией институтов, доступом к европейским механизмам и укреплением безопасности. Риски связаны с тем, что третьи страны могут превращаться в функциональные пространства контроля миграции без полноценного участия в принятии решений.

Миграция, безопасность и права человека. Миграционная политика ЕС находится на пересечении безопасности и прав человека. С одной стороны, ЕС обязан защищать внешние границы, предотвращать незаконную миграцию, бороться с преступными сетями и обеспечивать внутреннюю безопасность. С другой стороны, он обязан уважать право на убежище, принцип невысылки, человеческое достоинство и запрет дискриминации [2]. Проблема возникает тогда, когда миграция рассматривается преимущественно через призму угрозы. Такой подход может привести к чрезмерному контролю, ограничению доступа к процедурам убежища и нарушению прав уязвимых лиц. Безопасность и права человека не должны противопоставляться. Эффективная миграцион-

ная политика возможна только тогда, когда контроль границ сопровождается правовыми гарантиями, а гуманитарная защита реализуется в рамках упорядоченных процедур. Для ЕС это особенно важно, поскольку миграционная политика является проверкой его идентичности как союза, основанного на праве, свободе, безопасности и правосудии.

Заключение и рекомендации. Миграционная политика Европейского союза представляет собой комплексную систему, объединяющую контроль внешних границ, предоставление международной защиты, легальную миграцию, интеграцию, возвращение, цифровые инструменты управления, противодействие трансграничной преступности и сотрудничество с третьими странами. Кризисы 2015–2016 гг., пандемия COVID-19 и война России против Украины выявили структурные недостатки прежней модели и ускорили ее реформирование. Пакт о миграции и убежище стал ключевым этапом этого процесса, предусматривая общие процедуры, механизм солидарности и более четкое распределение ответственности между государствами-членами.

Эффективность новой системы будет зависеть, однако, не только от нормативной базы, но и от последовательности ее практической реализации. Формальный характер солидарности может сохранить чрезмерную нагрузку на государства внешней границы, чрезмерное ускорение пограничных процедур - ослабить гарантии права на убежище, а преимущественная ориентация внешнего сотрудничества на сдерживание миграции - поставить под сомнение нормативные обязательства ЕС. В этой связи необходимо укреплять механизмы реальной солидарности между государствами-членами, обеспечивать единообразное применение стандартов убежища, усиливать независимый контроль деятельности Frontex и гарантии фундаментальных прав в пограничных процедурах. Важное значение имеют также улучшение условий приема и интеграции мигрантов и расширение безопасных и легальных каналов миграции.

В целом устойчивость миграционной политики ЕС зависит от способности обеспечить баланс между безопасностью внешних границ, соблюдением международного права, доступом к международной защите и социальной интеграцией. Именно такой подход способен сохранить Европейский союз как пространство свободы, безопасности и правосудия.

Библиография

1. European Union. *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*. Official Journal of the European Union, C

- 202, 7 June 2016. Доступно: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12016E/TXT>
2. European Union. *Charter of Fundamental Rights of the European Union*. Official Journal of the European Union, C 202, 7 June 2016. Доступно: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12016P/TXT>
 3. European Parliament. (2026). *Asylum policy*. Fact Sheets on the European Union. Доступно: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_4.2.2.pdf
 4. European Commission. (2026). *Pact on Migration and Asylum*. Доступно: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en
 5. European Union Agency for Asylum. (2024). *EU received over 1.1 million asylum applications in 2023*. Доступно: <https://www.euaa.europa.eu/news-events/eu-received-over-1-million-asylum-applications-2023>
 6. European Union Agency for Asylum. (2025). *EU+ asylum applications decrease by 11% in 2024*. Доступно: <https://www.euaa.europa.eu/news-events/eu-asylum-applications-decrease-11-percent-in-2024>
 7. European Commission. (2025). *Welcoming displaced people from Ukraine*. Доступно: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/migration-management-eu-member-states/welcoming-displaced-people-ukraine_en
 8. Council of the European Union. (2026). *Pact on migration and asylum*. Доступно: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-pact-migration-asylum/>
 9. European Commission. (2026). *New migration and asylum rules enter into application: what is changing?* Доступно: https://home-affairs.ec.europa.eu/news/new-migration-and-asylum-rules-enter-application-what-changing-2026-06-12_en
 10. United Nations High Commissioner for Refugees. *Convention and Protocol relating to the Status of Refugees*. Доступно: <https://www.unhcr.org/media/convention-and-protocol-relating-status-refugees>
 11. Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard. Official Journal of the European Union, L 295, 14 November 2019. Доступно: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj>
 12. Frontex. (2025). *Frontex launches EU-wide recruitment campaign*. Доступно: <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-relea>

- se/frontex-launches-eu-wide-recruitment-campaign-serve-people-protect-europe--yU19Ot
13. Council of the European Union. (2026). *Council and Parliament reach deal on returns of illegally staying third-country nationals*. Доступно: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/06/01/council-and-parliament-reach-deal-on-returns-of-illegally-staying-third-country-nationals/>
 14. BENIUC, L. (2025). *Integrarea diferențiată în politica europeană de migrație: oportunități și limite pentru Republica Moldova și Turcia în contextul Noului Pact privind Migrația și Azilul*. Доступно: https://ibn.idsi.md/vizualizare_articol/248914
 15. Beniuc, L. (2024). Contribuția Uniunii Europene la pacea și securitatea globală. In N. Putină & A. Solcan (Eds.), *Strengthening security and stability in the new national, regional and global realities* (pp. 200–212). Centrul Editorial-Poligrafic al Universității de Stat din Moldova. <https://doi.org/10.5281/zenodo.12755161>