

## РОЛЬ НПО В ПОИСКОВО-СПАСАТЕЛЬНЫХ ОПЕРАЦИЯХ В УСЛОВИЯХ МИГРАЦИОННОГО КРИЗИСА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

© **СТОЛЯРОВА У.А., 2020**

СТОЛЯРОВА Ульяна Андреевна, студентка факультета мировой политики, кафедра международных организаций и мировых политических процессов.  
Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, РФ, 119991 Москва, Ленинские горы, 1 ([stolarovauliana@yandex.ru](mailto:stolarovauliana@yandex.ru)).

---

Столярова У.А. Роль НПО в поисково-спасательных операциях в условиях миграционного кризиса Европейского союза.

*Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН, 2020, № 3, сс. 77-91. DOI: 10.20542/afj-2020-3-77-91*

---

**DOI:** 10.20542/afj-2020-3-77-91

**УДК:** 325.1(4)

Статья поступила в редакцию 21.09.2020.

В статье анализируется проблема деятельности неправительственных организаций в период миграционного кризиса Европейского союза. В частности, в условиях, когда ЕС с трудом справлялся с резким увеличением миграционных потоков и ростом числа жертв в Средиземном море, неправительственные организации стали проводить самостоятельные поисково-спасательные операции. Автор рассматривает вклад НПО в организацию и проведение поисково-спасательных операций в Средиземном море в 2014–2020 гг. Сделан вывод о том, что НПО Евросоюза спасли десятки тысяч жизней мигрантов и беженцев, став важным элементом на пути урегулирования миграционного кризиса, однако в то же время они столкнулись с определенными проблемами и вызовами, что в конечном итоге привело к сворачиванию отдельными НПО данного вида деятельности.

**Ключевые слова:** Европейский союз, миграционный кризис, беженцы, Средиземное море, неправительственные организации, поисково-спасательные операции.

В начале 2010-х годов вследствие обострения обстановки на Ближнем Востоке и в Северной Африке (БВСА) усилились потоки мигрантов и беженцев в Европу. Их резкое увеличение уже к середине десятилетия привело к острейшему миграционному кризису Европейского союза, ставшему серьезным вызовом для Брюсселя и стран – членов ЕС. В свою очередь настоящим испытанием для прибывающих переселенцев стала переправа по средиземноморским маршрутам, считавшимися самыми опасными. С увеличением количества беженцев росло и число жертв в Средиземном море: только в 2016 г. во время попытки достичь европейского побережья погибли или пропали без вести более 4 тыс. человек [1].

Европейский союз с трудом справлялся с множущимися потоками приезжих и числом жертв в море. Общая миграционная политика ЕС восходит к Римскому договору 1957 г. и включает в себя несколько направлений, в том числе: укрепление внешних границ Союза, сотрудничество со странами происхождения и транзита мигрантов, контроль миграционных потоков, пресечение незаконной контрабанды, реформу Общей европейской системы убежища, политику интеграции мигрантов. Тем не менее в период миграционного кризиса наблюдались гетерогенность в принятии решений, а также смещение интересов от общеевропейских к национальным [2].

С целью закрыть брешь в миграционной политике Евросоюза и помочь беженцам и мигрантам с 2014 г. активизировались неправительственные организации (НПО)<sup>1</sup>, которые стали проводить поисково-спасательные операции в Средиземном море. Вклад НПО в организацию и проведение мероприятий по сохранению жизни людей в Средиземноморье в период миграционного кризиса, несомненно, является очень значимым и весомым. Так, с 2014 по 2017 гг. они спасли более 100 тыс. мигрантов, став в 2016 г. институтом, который провел наибольшее число поисково-спасательных операций [3]. Более того, как отмечала исследователь из Италии Д. Иррера, осуществляемые неправительственными организациями программы сформировали новый подход в проведении поисково-спасательных операций на негосударственных началах [4]. Однако в то же время организации столкнулись со множеством проблем и вызовов, что в конечном итоге привело к сворачиванию отдельными НПО данного вида деятельности.

Говоря о роли НПО, некоторые исследователи подчеркивали их незначительное влияние на политику ЕС в сфере миграции [5]. При этом неправительственные организации Евросоюза долгие годы сотрудничали с различными институтами ЕС по миграционным вопросам. Заинтересованность в таком взаимодействии проявляли как еврочиновники, так и НПО. Член Европейского парламента Т. Стрик в своей работе, посвященной влиянию НПО на формирование миграционной политики ЕС, прослеживает изменения в стратегии неправительственных организаций, которые пытались оказывать влияние на миграционную политику Евросоюза [6].

Еще в начале 2000-х годов приносило свои плоды лоббирование НПО своих идей в Европейском парламенте и Комиссии (которая формально и неформально сотрудничала с организациями данного типа). Однако влияние неправительственных структур на Европейский совет оказывалось минимальным. Более того, особенности институциональной структуры ЕС того времени сделали Совет чрезвычайно влиятельным, поэтому конечный (общий) результат лоббирования НПО был близок к нулю. Европейская комиссия, стремившаяся к достижению соглашения между государствами – членами ЕС, не могла излишне подвергать себя внешнему воздействию. После принятия Лиссабонского договора 2007 г. усилилось влияние на членов Европарламента их собственных правительств, что сделало депутатов менее восприимчивыми к лоббистам. В результате неправительственные организации сделали ставку на придание огласки различным проблемам через СМИ, публичные выступления и т.п.

Тем не менее коммунитаризация миграционной политики предоставила НПО дополнительные возможности для использования своих экспертных и материально-технических полномочий. Для неправительственных организаций, которые стремятся внести свой вклад в развитие миграционной политики Евросоюза, существует Европейская платформа НПО по вопросам убежища и миграции (*The European NGO Platform on EU Asylum and Migration, EPAM*), созданная в 1994 г. Платформа позволяет обмениваться информацией и мнениями касательно политики ЕС в очерченной сфере. Ее участниками являются организации, которые активно занимаются проблемами мигрантов и беженцев, работают в странах ЕС и в основном базируются в Брюсселе. EPAM предлагает проведение консультаций, исследований, предоставление экспертных знаний по правовым и политическим вопросам убежища и миграции, проведение встреч с представителями Еврокомиссии, Парламента, постоянных представительств государств – членов и представителей институтов и органов ЕС. Стоит упомянуть, что платформа работала и во время миграционного кризиса.

Тема миграционного кризиса в ЕС вызвала большой научный интерес. Так, в работах многих российских и зарубежных исследователей широко освещались причины и последствия этого кризиса, политика ЕС по его урегулированию [7; 8; 9; 10; 11; 12; 13; 14]. При этом ученые, рассматривающие различные аспекты данной темы, зачастую обходили вниманием роль

<sup>1</sup> Необходимо подчеркнуть, что в системе международного права нет общепризнанного определения неправительственной организации. Опираясь на Решение Комитета министров Совета Европы от 16 апреля 2003 г. «Отношения между Советом Европы и неправительственными организациями (НПО)», мы можем дать следующее определение НПО: это добровольные самоуправляющиеся организации, созданные отдельными лицами (физическими или юридическими) и группами лиц для достижения поставленной задачи. Такие организации могут быть как национальными, так и международными по составу и сфере деятельности, при этом получение прибыли не является целью НПО.

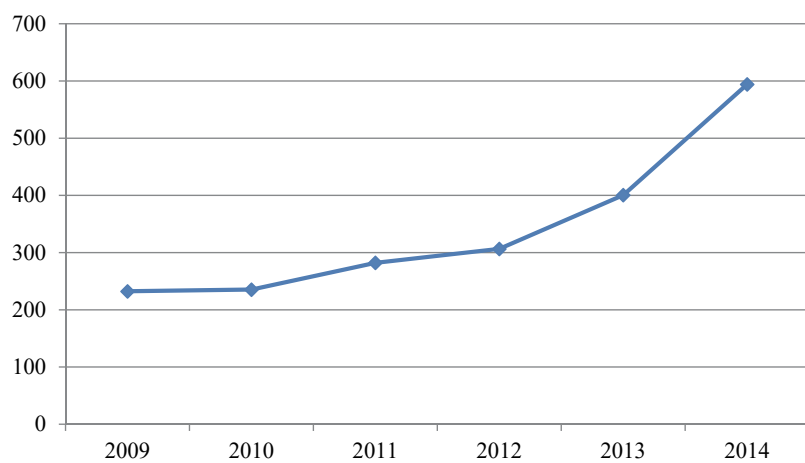
НПО в организации и проведении поисково-спасательных операций, отдавая приоритет тем мероприятиям, которые проводил Евросоюз. Лишь в ряде зарубежных исследований [3; 4; 15; 16; 17; 18] рассматривается деятельность НПО в Средиземном море, анализируется процесс организации и проведения поисково-спасательных операций в обозначенный период.

Цели настоящей статьи – выявить роль НПО Европейского союза в организации и проведении поисково-спасательных операций в Средиземноморье в период миграционного кризиса ЕС, а также оценить их вклад в спасение беженцев и мигрантов в этом регионе. В первой части статьи дан анализ реакции Европейского союза на увеличение роста числа жертв в Средиземном море, во второй изучена деятельность НПО по организации и проведению поисково-спасательных операций, в третьей рассмотрены проблемы и вызовы, с которыми столкнулись в этой сфере неправительственные организации.

### КОРАБЛЕКРУШЕНИЯ В СРЕДИЗЕМНОМ МОРЕ: РОСТ ЧИСЛА ЖЕРТВ И РЕАКЦИЯ БРЮССЕЛЯ

В начале 2010-х годов в связи с процессами “арабского пробуждения” обстановка в Северной Африке и на Ближнем Востоке резко обострилась. Вооруженные конфликты в Ливии, Сирии, дестабилизация региона в целом вызвали массовый исход беженцев из этих стран как в соседние государства Ближнего Востока, так и в Европу. По данным Евростата, с 2011 г. в ЕС наблюдался резкий рост числа ходатайств о предоставлении убежища (рис. 1).

**Рисунок 1. Количество ходатайств об убежище в страны ЕС (тыс.)**

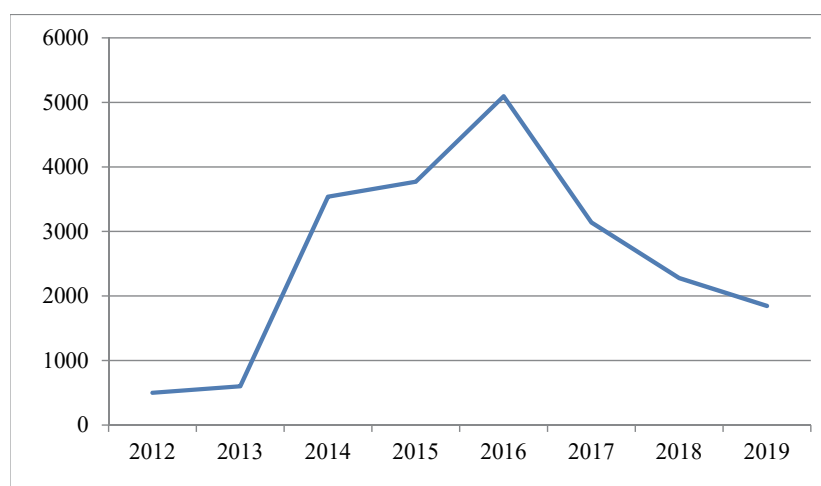


Источник: [19].

В этих условиях на протяжении 2011 – первой половины 2013 г. Евросоюз принял ряд мер для борьбы с увеличившимися потоками мигрантов и беженцев. Одной из таких мер стало усиление пограничного контроля, в том числе за счет мобилизации сил агентства Фронтекс, которое является важной частью системы координации деятельности национальных пограничных служб ЕС и обеспечивает комплексный контроль над внешними границами Евросоюза. В рамках программы усиления пограничного контроля были организованы поисково-спасательные операции, а также по просьбе Италии в 2011 г. развернута миссия “Гермес” для контроля над судами, перевозившими беженцев и мигрантов.

Однако уже к середине 2013 г. наметилась тенденция к увеличению неконтролируемых миграционных потоков. Вместе с тем суда, на которых беженцы переправлялись через Средиземное море с побережья Африки в Европу, регулярно терпели крушения, вследствие чего постоянно росло число погибших. Наиболее резкий рост числа жертв, по данным Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций (УВКБ ООН), был отмечен непосредственно после 2013 г. (рис. 2).

Рисунок 2. Количество жертв в Средиземном море



Источник: составлено автором по данным [20; 21].

Рост числа прибывающих в страны ЕС был связан с усугублением ситуации в регионе БВСА (по данным УВКБ ООН, большая часть беженцев и мигрантов были выходцами из таких стран, как Сирия, Афганистан, Ирак [22]). При этом наибольшее число кораблекрушений происходило именно в Центральном Средиземноморье [23].

На протяжении второй половины 2013 г. миграционная проблема продолжала обостряться. 3 октября произошла трагедия около итальянского острова Лампедуза, жертвами которой стали свыше 350 человек [24]. Судно, перевозившее с территории Ливии более 500 беженцев и мигрантов из разных стран Африки в направлении Италии, из-за поломки двигателя прекратило движение. Мигранты подожгли простыню с целью привлечь внимание, однако результатом стал пожар на борту корабля. Спасаясь от пламени, люди переместились к одному борту, куда огонь еще не распространился, в итоге судно перевернулось и пошло ко дну. Позже подобные бедствия повторились не раз.

Начиная с октября 2013 г., после крупных кораблекрушений рядом с островом Лампедуза, правительство Италии организовало операцию «Наше море» (*Mare Nostrum*). Операция включала две основные задачи: во-первых, поиск и спасение мигрантов в Средиземном море; во-вторых, задержание нелегалов. В период с 18 октября 2013 по 31 октября 2014 г. была выполнена 421 миссия. Усилия итальянских властей помогли спасти более 150 тыс. жизней. В проведении операций принимали участие военные, были задействованы более 30 морских судов, помощь оказывала авиация. Значительные затраты на проведение спасательных мероприятий, которые обходились правительству страны в 9 млн евро ежемесячно [25], вынудили Италию остановить проект. Стоит подчеркнуть, что «Наше море» часто подвергалась критике в Евросоюзе. В частности, Великобритания, Германия, Нидерланды отмечали, что операция итальянских властей способствует увеличению потоков мигрантов, так как многие начинают считать морской путь до Европы довольно безопасным [26].

Поскольку властям Италии пришлось свернуть программу «Наше море», в октябре 2014 г. Еврокомиссия объявила о начале новой операции в Средиземноморье под названием «Тритон», организация которой была возложена на агентство Фронтекс. Финансирование новой операции было гораздо меньшим по объему: бюджет «Тритона» составил всего 3 млн евро в месяц [27]. Как отмечал старший сотрудник канадского Совета по иммиграции и делам беженцев Э. Коллер, еще одним отличием являлось то, что «Тритон» была призвана не спасать жизни людей, а в первую очередь координировать действия приграничного патрулирования ЕС и оказывать помощь Италии в прибрежном контроле [25].

Тем не менее «Тритон» также стала объектом острой критики, в том числе со стороны неправительственных организаций. По их мнению, подобные мероприятия в Средиземном море чреваты плачевными последствиями, а именно – ростом числа жертв из-за низкой эффективности по сравнению с операцией «Наше море», недостаточного финансирования и

ограниченной области для проведения поисково-спасательных операций [25]. Позже опасения НПО и экспертов подтвердились – миссиям “Тритона” удалось спасти гораздо меньше беженцев и мигрантов, чем это было сделано в ходе операций “Наше море”. За год своей работы “Наше море” спасла более 150 тыс. человек [28], в то время как “Тритон” в период с ноября 2014 по март 2015 г. – чуть более 8 тыс. [29] В то же время к середине 2010-х годов возросло число людей, пытавшихся пересечь Средиземное море, увеличилось и количество жертв.

К 2014 г. образовалось три основных маршрута миграции в Средиземноморье. Согласно Международной организации по миграции (МОМ), это, во-первых, Западный средиземноморский маршрут – из Северной Африки на Иберийский полуостров (в основном им пользовались мигранты из Алжира и Марокко, а также с юга Африки); во-вторых, Центральный средиземноморский маршрут – из Северной и Западной Африки, из Эфиопии, Сомали через Ливию в Италию и на Мальту; в-третьих, Восточный средиземноморский маршрут – из Египта и стран Ближнего Востока через Турцию, Кипр в Грецию.

В 2015 г. проблема мигрантов и беженцев заметно обострилась, на этот год пришелся пик миграционного кризиса ЕС. 2015 г. был отмечен колоссальным ростом числа прибывающих мигрантов, а также резким увеличением количества жертв в Средиземном море (табл.).

**Таблица. Динамика численности прибывших и погибших/пропавших без вести мигрантов 2014–2015 гг.**

| Год  | Количество прибывших мигрантов | Погибшие/пропавшие |
|------|--------------------------------|--------------------|
| 2014 | 225 455                        | 3 538              |
| 2015 | 1 032 408                      | 3 771              |

**Источник:** составлено автором по данным [21].

Более того, возросли и потоки нелегальной миграции. По данным Европола, в 2015 г. около 90% нелегальных мигрантов прибегли к услугам контрабандистов [30].

Также в течение 2015 г. произошло несколько трагических случаев крушений судов с беженцами у берегов Ливии, которые привели к массовым жертвам. Одной из самых крупных стала трагедия 18 апреля, когда погибли более 700 человек [31].

Данные события привели к тому, что Европейский союз активизировал деятельность по урегулированию наметившегося кризиса. Был принят ряд инициатив, целью которых стали регулирование миграционных потоков, контроль над внешними границами ЕС, противодействие нелегальной миграции в Средиземноморье [32]. Также был пересмотрен Дублинский регламент, принята программа системы распределения мигрантов по территории Евросоюза, пересмотрена Европейская политика соседства (ЕПС). Однако многие из инициатив не привели к ожидаемому результату, и миграционная проблема только усугубилась.

В мае 2015 г. Еврокомиссия выступила с политическим программным документом “Европейская повестка дня по миграции”. Краткосрочными задачами были заявлены: активизация и расширение поисково-спасательных операций в Средиземном море; борьба с нелегальной миграцией; разработка системы, призванной равномерно распределить беженцев и мигрантов на территории стран – членов Евросоюза; разработка подхода, который предоставил бы безопасность лицам, нуждающимся в международной защите; сотрудничество с третьими странами с целью ослабить поток мигрантов; помощь прибрежным странам ЕС [33].

Также предусматривалось трехкратное увеличение финансирования операций агентства Фронтекс “Тритон” и “Посейдон” (последняя была организована в 2015 г. после того, как Греция запросила у агентства помощь в контроле над границей с Турцией) в Средиземном море. Штат сотрудников агентства также расширялся.

После кораблекрушений у берегов Ливии в апреле 2015 г. Евросоюз объявил о развертывании новой операции *EUNAVFOR Med*, которая позже получила название “София”. Это была уже военная операция Европейского союза в южной части Центрального Средиземноморья. Основной ее целью была заявлена борьба с контрабандистами, которые нелегально перевозили людей по морским маршрутам на территорию ЕС. “София” состояла из трех фаз: 1) наблюдение и оценка сетей незаконного ввоза и торговли людьми; 2) поиск, проверка и задержка подозрительных судов; 3) ликвидация судов и их имущества [33]. Однако *EUNAVFOR Med* подвергалась критике из-за низкой эффективности [34]. Более того, береговая охрана Ливии в 2016 г. заявила, что “София” способствует увеличению числа нелегальных беженцев и мигрантов, поскольку “спасенные звонят своим друзьям, чтобы оповестить их о том, что в 20 милях от ливийских вод находятся суда ЕС” [35].

Эти условия стали поводом для дополнительных мер по укреплению агентства Фронтекс. 15 декабря 2015 г. была создана Европейская служба пограничной и береговой охраны (ЕСПБО, *European Border and Coast Guard*). Она должна была функционировать на постоянной основе в составе 1500 человек и иметь свои собственные технические средства [9].

Таким образом, рост числа жертв в Средиземном море обострил иммиграционную проблему в Евросоюзе, а также вызвал резкую критику миграционной политики ЕС. Негативно отразилась на ситуации несогласованность действий государств – членов в условиях миграционного кризиса, тогда как для выхода из него требовалась четкая единая стратегия.

Постоянно увеличивающиеся потоки мигрантов и беженцев, активизация контрабандистов, увеличение числа нелегальных мигрантов, разногласия между государствами-членами, низкая эффективность и критика проводимых Евросоюзом операций и многие другие факторы привели к ситуации, в которой ЕС самостоятельно не мог справиться с ростом числа жертв в Средиземном море. В этих обстоятельствах развернули свою активность неправительственные организации, целью которых стало именно спасение людей.

### ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ ПОИСКОВО-СПАСАТЕЛЬНЫХ ОПЕРАЦИЙ НПО В СРЕДИЗЕМНОМ МОРЕ

Непосредственным толчком к активизации НПО послужило прекращение проводимой итальянскими властями операции “Наше море” в 2014 г., повлекшее рост числа погибших беженцев. Как отмечали нидерландский исследователь Е. Кузумано и британский ученый Дж. Паттисон, поисково-спасательные операции, которые начали проводить неправительственные организации, прикрыли брешь в миграционной политике ЕС [3]. Начиная с 2014 г. более 10 НПО начали морские поисково-спасательные операции в Средиземном море [15].

Огромный вклад в спасение людей здесь внесли *The Migrant Offshore Aid Station (MOAS)* (англ. “Береговая станция помощи мигрантам”), *Médecins sans Frontières (MSF)* (фр. “Врачи без границ”), *Sea-Watch* (англ. “Морская стража”), *Sea-Eye* (англ. “Морской наблюдатель”), *LifeBoat Project* (англ. Проект “Спасательная лодка”), *Proactiva Open Arms* (англ. “Проактивная”), *SOS-Méditerranée* (фр. “SOS-Средиземноморье”), *Jugend Rettet* (нем. “Молодежные спасатели”), *Boat Refugee Foundation* (англ. Организация “Спасательная лодка для мигрантов”), *Save the Children* (англ. “Спасем детей”).

Первая поисково-спасательная операция была проведена НПО *MOAS*. Данная организация была основана в 2014 г. на Мальте как реакция на кораблекрушения у острова Лампедуза. Создатели НПО приобрели судно под названием “Феникс”, снабдили его оборудованием, и 25 августа 2014 г. стартовала первая миссия, в которой принимали участие бывшие сотрудники военно-морского флота и береговой охраны Мальты.

В 2015 г. НПО, сосредоточившись в районе к северу от территориальных вод Ливии и к западу от Триполи, проводила поисково-спасательные операции в период с мая по октябрь. Им удалось спасти почти 9 тыс. человек [36]. 23 декабря 2015 г. другое судно MOAS "Спасатель" начало новую миссию в Эгейском море, которая помогла около 2 тыс. мигрантам и длилась до апреля 2016 г., когда в результате подписания соглашения между Евросоюзом и Турцией поток беженцев через Эгейское море снизился. В 2016 г. организация MOAS стала сотрудничать с итальянским Красным Крестом и спасла в Центральном Средиземноморье более 20 тыс. человек [37].

Важно упомянуть, что модель спасения мигрантов, которую использовала MOAS, оказалась эффективной и жизнеспособной (по крайней мере на начальном этапе). Она поддерживалась как национальными правительствами, так и гражданским обществом. Как отмечал Е. Кузумано, несколько неправительственных организаций, занятых поисково-спасательными операциями в Средиземном море, пользовались похожей моделью [15].

Эта модель была описана в ежегодном отчете НПО MOAS за 2014 г. Как правило, "Феникс" патрулировал определенные районы с тем, чтобы оценить ситуацию. Для увеличения географического охвата члены организации использовали беспилотные летательные аппараты. При обнаружении терпящего бедствие судна экипаж "Феникса" направлял его координаты в Морской спасательно-координационный центр в Риме для получения дальнейших указаний. Если операция была одобрена, то на помощь судну отправлялись катера, которые затем переправляли мигрантов на "Феникс". Экипаж оказывал медицинскую помощь и снабжал пострадавших всем необходимым, затем "Феникс" пересаживал пассажиров на итальянское судно береговой охраны или сам перевозил их в порт на Сицилии.

Другая организация, которая стала проводить поисково-спасательные операции в Средиземноморье, – "Врачи без границ" (*Médecins sans Frontières, MSF*). Основное отличие данной НПО от MOAS заключается в том, что "Врачи без границ" – это крупная международная неправительственная организация. В 2015 г. три отделения MSF (в Амстердаме, Барселоне, Брюсселе) начали заниматься поисковыми операциями. Для спасения мигрантов и беженцев в Средиземноморье были задействованы суда "Дигнити-1" и "Бурбон Аргос". Операции проводились с апреля 2015 по ноябрь 2016 г. В марте 2017 г. MSF возобновила поисково-спасательные операции уже с новым, более крупным судном "Пруденс" [3].

*SOS-Méditerranée* – европейская НПО, штаб-квартира которой находится в Марселе, – начала свою деятельность в Средиземном море в 2016 г. Экипаж их судна состоял из спасательной команды, которую составляли члены собственного персонала *SOS-Méditerranée*, медицинского подразделения, предоставленного MSF-Амстердам, которое покрывало часть эксплуатационных корабельных расходов.

Другой неправительственной организацией, которая начала свою работу в Средиземном море в 2016 г., стала *Save the Children*. Данная НПО придерживалась модели MOAS, экипаж спасал мигрантов и перевозил их в порт, обозначенный итальянскими властями.

Еще одна НПО, проводившая поисково-спасательные операции – это немецкая организация *Sea-Watch*. Она начала свою деятельность в мае 2015 г. на старом рыболовецком судне, экипаж которого составили волонтеры. По данным отчета самой *Sea-Watch*, в период с 2015 по 2018 г. она приняла участие в спасении более 37 тыс. человек в Средиземном море [38]. В отличие от MOAS и MSF, *Sea-Watch* долго не осуществляла высадку мигрантов в итальянских портах. Поисково-спасательные операции в Южном Средиземноморье были нацелены только на патрулирование международных вод у западных ливийских берегов. Получив сигнал бедствия или обнаружив лодку, экипаж снабжал мигрантов спасательными жилетами, водой и оказывал срочную медицинскую помощь. В случае необходимости мигрантов размещали на борту судна до тех пор, пока итальянский морской спасательно-координационный центр не отправит более крупное судно для перевозки беженцев в порт Италии. Данную модель оказания помощи мигрантам позже взяли на вооружение несколько

НПО, которые проводили поисково-спасательные операции в Средиземном море. В феврале 2020 г. НПО заявила о том, что поисково-спасательные операции будут осуществляться с помощью нового судна, на котором можно разместить больше мигрантов по сравнению с предыдущим [39]. Неправительственные организации *Sea-Eye*, *Jugend Rettet*, *Lifeboat* и *Proactiva Open Arms* пользовались моделью по оказанию помощи мигрантам, которую предложила *Sea-Watch*.

*Sea-Eye* – немецкая НПО, начавшая поисково-спасательные операции в мае 2016 г. на рыбаковском судне. Как и *Sea-Watch*, она решила проводить двухнедельные миссии с участием волонтеров. Миссии заключались в обнаружении терпящих бедствие лодок и предоставлении спасательных жилетов, питьевой воды и медицинской помощи нуждающимся до прибытия более крупной лодки, перевозящей мигрантов на сушу.

Немецкая неправительственная организация *Jugend Rettet* начала свою работу в 2016 г., во время первой миссии удалось спасти более 1 тыс. мигрантов [40]. Данная НПО пользовалась такой же моделью, как *Sea-Watch* и *Sea-Eye*. В 2017 г. поисково-спасательные операции были приостановлены, поскольку власти Италии обвинили неправительственную организацию в помощи контрабандистам и изъяли судно.

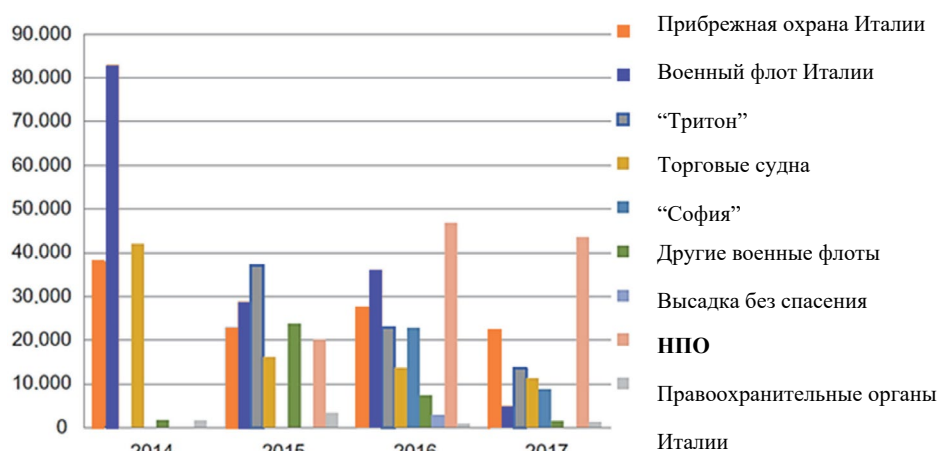
*The LifeBoat Project* – это еще одна немецкая неправительственная организация, которая начала свою деятельность на небольшом спасательном судне в тот же период, что *Sea-Eye* и *Jugend Rettet*. *The LifeBoat Project* опиралась на опыт на нескольких сотрудников, которые ранее работали в НПО *Sea-Eye*.

Определенный вклад в спасение мигрантов в Средиземноморье внесла голландская неправительственная организация *Boat Refugee Foundation*, ранее работавшая на острове Лесбос, которая в 2016 г. приняла решение о начале поисково-спасательных операций у берегов Ливии, консультируясь с НПО *Sea-Watch*.

Нельзя не отметить вклад испанской НПО *Proactiva Open Arms*, которая начала спасать мигрантов у острова Лесбос в 2015 г. В 2016 г. она осуществляла свои операции уже в Центральном Средиземноморье. В период с 2015 по 2017 г. эта неправительственная организация помогла безопасно добраться до суши более 130 тыс. мигрантов [41].

Вклад НПО трудно переоценить, так как данные организации действительно занимались спасением жизней людей, без этих проведенных поисково-спасательных операций тысячи мигрантов погибли бы в Средиземном море. С 2014 по 2017 г. неправительственные организации спасли более 100 тыс. мигрантов (рис. 3).

Рисунок 3. Количество спасенных мигрантов (2014–2017 гг.)



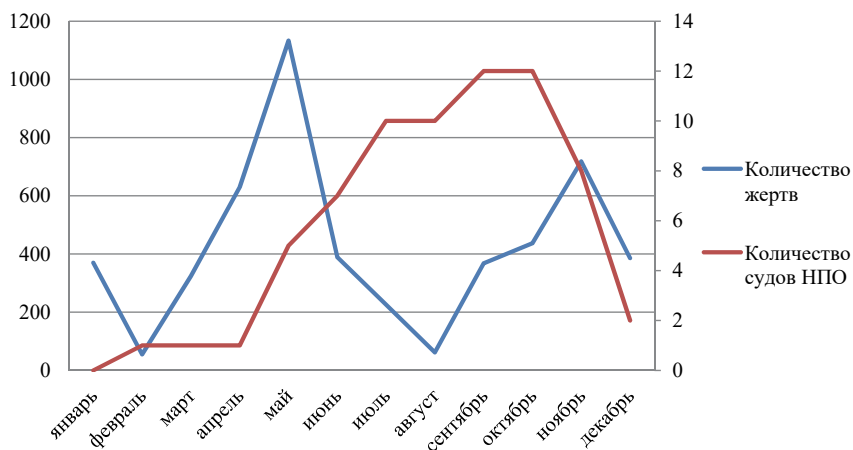
Источник: [3].

Также статистика показывает, что с января по июнь 2017 г. неправительственные организации спасли 38% общего количества всех мигрантов, отправлявшихся с берегов Ливии [16].



МОМ сообщало о том, что в 2016 г. во время переправы в Европу морским путем погибли или пропали без вести более 5 тыс. беженцев и мигрантов [42], при этом в месяцы, когда НПО были наиболее активными, количество погибших и пропавших без вести уменьшалось (рис. 4).

Рисунок 4. Роль НПО в спасении мигрантов в 2016 г.



Источник: составлено автором по данным [43; 44].

Как видно из приведенных данных, непрерывный и структурированный комплекс действий НПО, работавших как индивидуально, так и совместно, обеспечил рост числа спасенных мигрантов и беженцев в Средиземноморье. Более того, как отмечала Д. Иррера, можно говорить о “неправительственных поисково-спасательных операциях” как установившейся практике, которую можно применять там, где люди нуждаются в помощи при возникновении экстренных ситуаций на море [4].

### ПОИСКОВО-СПАСАТЕЛЬНЫЕ ОПЕРАЦИИ НПО: ПРОБЛЕМЫ И ВЫЗОВЫ

НПО Евросоюза внесли огромный вклад в спасение мигрантов и беженцев в Средиземном море в период миграционного кризиса ЕС, но в то же время организации столкнулись со множеством сложностей и вызовов.

Одной из основных проблем для НПО, которые проводили спасательные операции, стало финансирование [3]. Поскольку неправительственные организации являются некоммерческими, они опираются только на доноров, предоставляющих им средства. Поэтому существовала прямая зависимость размеров материальной помощи со стороны доноров и количества поисково-спасательных операций.

Ослабление внимания общественности к миграционному кризису, тенденция к секьюритизации миграционной проблемы в ЕС путем представления мигрантов как экзистенциальной угрозы, а также критика действий НПО привели к уменьшению численности и возможностей неправительственных спасательных судов. Такие НПО как *MOAS* и *MSF* сначала отказались от одного корабля и уже к концу 2017 г. вообще решили приостановить операции на море [3]. Другим вызовом стала новизна проведения подобных операций в столь больших масштабах негосударственными акторами. Даже такие крупные НПО как *MSF* и *Save the Children* ранее не занимались организацией морских спасательных операций.

Такие осложнения в работе вызвали нарекания в адрес НПО в Средиземном море как со стороны официальных властей государств – членов ЕС, так и со стороны СМИ.

Критика в отношении неправительственных организаций стала поступать еще в самом начале миграционного кризиса. Многие исследователи заявляли, что НПО слишком поздно отреагировали на приток мигрантов и беженцев на территорию ЕС. В частности, греческие

эксперты И. Армаколас и Д. Склепарис, занимающиеся вопросами миграционной политики Евросоюза, отмечали, что запоздалая реакция правительства Греции и НПО привела к тому, что страна не смогла своевременно подготовить адекватный ответ миграционной проблеме. Более того, по их мнению, НПО поздно осознали необходимость гуманитарной помощи Греции, неоправданно считая, что страна сама сможет справиться с притоком мигрантов [45].

Также была распространена точка зрения о том, что поисково-спасательные операции, проводимые НПО, становились фактором притяжения новых мигрантов. Так, агентство Фронтекс заявило, что подобные операции могли “непреднамеренно помочь преступникам достичь своих целей с минимальными затратами, укрепляя их бизнес-модель за счет увеличения шансов на успех. Мигранты и беженцы... пытаются пересечь опасный путь, так как они знают и полагаются на гуманитарную помощь, чтобы добраться до ЕС” [46]. В дальнейшем Еврокомиссия отмечала, что большая часть потоков нерегулярной миграции прибывает на территорию Европейского союза с помощью кораблей военно-морских сил, береговой охраны и НПО, что, в свою очередь, активизирует деятельность контрабандистов. В феврале 2017 г. главный прокурор Катании (Сицилия) Кармело Цуккарро объявил о начале расследования, целью которого было установить связь между НПО и контрабандистами. Несмотря на то, что расследование не выявило неправомерного поведения со стороны неправительственных организаций, уже в мае того же года Италия заявила о том, что необходимо ужесточить регулирование деятельности НПО в Средиземном море [47].

До конца 2016 г. НПО еще пользовались поддержкой со стороны ЕС и государств-членов [48]. Однако в 2017 г. риторика представителей властей ЕС, а также отдельных национальных правительств, прежде всего Италии, резко изменилась. Из столиц Европейского союза все чаще стали звучать заявления о том, что неправительственные организации внесли свой вклад в гуманитарный кризис в Средиземноморье и, возможно, помогают контрабандистам [18]. В результате такое резкое изменение позиции стран – членов ЕС в дальнейшем привело к сокращению финансирования НПО, о котором было сказано выше.

В этой связи следует отметить реакцию властей Италии на деятельность неправительственных организаций, работавших в регионе Средиземноморья. В июле 2017 г. они обнародовали Кодекс поведения НПО, осуществляющих деятельность по спасению мигрантов на море. Данный документ обязывал неправительственные организации следовать ряду обязательств, которые включали в себя следующее: не входить в ливийские территориальные воды, за исключением ситуаций серьезной и неминуемой опасности, требующих немедленной помощи, и не препятствовать поисково-спасательным работам береговой охраны Ливии; не осуществлять коммуникацию и не посылать световые сигналы, которые могли бы содействовать установлению контакта с контрабандистами; сообщать в Морской спасательно-координационный центр Италии технические данные судна, оборудования и экипажа; не передавать спасенных на другие суда; разрешать полиции и должностным лицам подниматься на борт судов с целью проведения инспекций и расследований, связанных с незаконным ввозом мигрантов и/или торговлей людьми, без предварительного рассмотрения текущей гуманитарной деятельности; декларировать компетентным органам государства, в котором зарегистрирована НПО, все источники финансирования; придерживаться лояльного сотрудничества с органами государственной безопасности страны [49]. Кроме того, в кодексе отмечалось, что несоблюдение изложенных в нем правил может повлечь за собой принятие итальянскими властями мер, адресованных судам НПО, в соответствии с применимым внутренним и международным правом и требованиями общественных интересов спасения человеческих жизней.

Следует отметить, что далеко не все НПО подписали данный документ. Среди подписавших были такие организации, как *MOAS*, *Save the Children*, *Proactiva*, *Sea-Eye* и *SOS-Méditerranée* [18]. Остальные НПО отказались визировать кодекс, что в дальнейшем серьезным образом повлияло на их деятельность в Средиземноморье. В частности, некоторые организации столкнулись с обвинениями в помощи контрабандистам. Например, 2 августа 2017 г. итальянские власти задержали судно неправительственной организации *Jugend Rettet* в порту Лампедузы по подозрению в том, что члены экипажа судна сотрудничали с контрабандистами. На момент написания настоящей статьи расследование продолжалось, деятельность НПО была приостановлена.

Также стоит упомянуть действия Ливии в отношении работы неправительственных организаций. В частности, ливийские власти активизировали собственные поисково-спасательные операции в центральном Средиземноморье, которые получили значительную поддержку со стороны Италии и других стран – участниц ЕС после признания в 2016 г. Правительства национального согласия во главе с Ф. Сараджем в Ливии, и приняли меры по срыву операций НПО. Эти действия были предприняты в то же время, когда Италия изменила риторику и политику в отношении деятельности НПО [18]. В августе 2016 г. *MSF* сообщила, что судно ливийских ВМС приблизилось к их кораблю “Бурбон Аргос” и экипаж судна ВМС произвел по меньшей мере 13 выстрелов по кораблю [50]. В октябре 2016 г. неправительственная организация *Sea-Watch* заявила, что лодка, обозначенная как ливийская береговая охрана, прервала оказание помощи судну НПО, на котором находились 150 мигрантов, в результате чего погибли четыре человека [51]. 8 августа 2017 г. организация *Proactiva Open Arms* сообщила, что судно ливийской береговой охраны произвело по ее судну предупредительные выстрелы, когда то находилось в международных водах [52].

После всех подобных происшествий власти Ливии объявили 10 августа 2017 г. о создании национальной зоны поисково-спасательных операций, в пределы которой не должны были заходить любые иностранные суда, в том числе запрет касался неправительственных организаций. Хотя в заявлении не были указаны точные пределы данной зоны, итальянские официальные лица посоветовали судам НПО держаться на расстоянии 60 морских миль от берега страны [18]. При этом правительство Италии поддержало решение ливийского правительства о создании исключительной зоны.

Обозначив границы зоны поисково-спасательных операций, власти Ливии заявили, что данная зона является продолжением суверенитета страны и будет патрулироваться службой береговой охраны и военно-морским флотом. Вслед за этим несколько НПО объявили о приостановке поисково-спасательных операций. Но были и другие примеры. Так, организация *Sea-Eye* заявила о прекращении поисково-спасательных операций [53], однако уже в сентябре 2017 г. возобновила их в районе 70–90 морских миль от побережья Ливии.

Также после объявления Ливии о создании исключительной зоны и расследований в отношении некоторых НПО со стороны Италии НПО *MOAS* прекратила проведение поисково-спасательных операций в Средиземном море в 2017 г., начав оказывать помощь мигрантам в Азии. Организация *Boat Refugee Foundation* сфокусировалась на оказании помощи мигрантам и беженцам, находившимся на острове Лесбос в самом крупном лагере для беженцев Мория. Деятельность же *Jugend Rettet* была приостановлена после изъятия судна в августе 2017 г. властями Италии. Однако *MSF*, *Sea-Watch*, *Sea-Eye*, *Open Arms*, *SOS-Méditerranée* продолжили организацию и проведение поисково-спасательных операций в Средиземном море. Им пришлось действовать в условиях давления как со стороны ЕС, так и Ливии.

Несмотря на большое количество проблем, с которыми столкнулись неправительственные организации Евросоюза в процессе организации и проведения поисково-спасательных операций в Средиземном море, им удалось спасти тысячи жизней и стать важным элементом системы регулирования миграционного кризиса в Европейском союзе.

\*\*\*

Миграционный кризис, несомненно, стал для Европейского союза настоящим вызовом. Попытки пересмотра и дальнейшей коммунитаризации общей миграционной политики не привели к должному результату, в то время как потоки беженцев и мигрантов продолжали расти, а вместе с ними и число погибших и пропавших без вести в Средиземном море. Поскольку Евросоюзу было сложно справиться с ростом числа жертв, уже в 2014 г. активизировались неправительственные организации, которые начали проводить самостоятельные поисково-спасательные операции.

В период с 2014 по 2017 гг. их деятельность в Средиземноморье помогла спасти более 100 тыс. мигрантов. Однако после преодоления пика миграционного кризиса и снижения потока переселенцев к 2017 г. выходцы из стран Северной Африки и Ближнего Востока в поисках более спокойной жизни не оставляли попыток пересечь Средиземное море, что требовало продолжения поисково-спасательных операций НПО. Несмотря на серьезные проблемы, с которыми пришлось столкнуться неправительственным организациям в ходе работы, они не перестали оказывать помощь людям на море.

В начале 2020 г. новым вызовом для работы НПО в Средиземноморье стала пандемия COVID-19. Государства – члены ЕС стали закрывать национальные границы, в частности Мальта и Италия в начале апреля 2020 г. запретили судам НПО высаживать мигрантов в своих портах, заявив о том, что до окончания чрезвычайной ситуации, вызванной коронавирусной инфекцией, порты не могут быть классифицированы как безопасные места. Однако беженцы и мигранты стремились попасть на территорию ЕС. Так, в начале апреля свыше 1000 человек на более чем 20 лодках отправились из Ливии в Европу. По сообщениям организации *Alarm Phone*, около 500 человек были перехвачены и возвращены в Ливию. По меньшей мере 200 из них пропали в неофициальных центрах содержания под стражей, которыми управляют контрабандисты, а МОМ утверждает, что она получила достоверные сообщения о том, что задержанные подвергаются пыткам с целью вымогательства денег у их семей. Позже Ливия объявила свои порты небезопасными и отказалась отвечать на дальнейшие сигналы бедствия в море. Затем судно *Sea-Eye* было отправлено на карантин, что в совокупности с закрытием портов практически свело к нулю число поисково-спасательных операций. Однако, заявляет данная НПО, как только закончится эпидемия, судно опять вернется в море спасать мигрантов [54].

Таким образом, мы видим результат деятельности неправительственных организаций в Средиземноморье – это тысячи спасенных человеческих жизней. Наряду с этим выявилась тенденция негативного отношения властей некоторых стран Европейского союза к поисково-спасательным операциям, проводимым НПО. Более того, отдельными государствами – членами ЕС стали применяться меры по регламентации деятельности неправительственных организаций, которые так или иначе повлияли на активность последних. Однако, несмотря на все сложности, с которыми столкнулись НПО, и по сей день беженцы и мигранты продолжают получать от неправительственных организаций в Евросоюзе помощь, которая им так необходима в нынешних условиях.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Средиземное море. *Коммерсантъ*, 2016. [Mediterranean Distress (In Russ.)] *Kommersant*, 2016. Available at: <https://www.kommersant.ru/projects/deadlyroute#highlights> (accessed 05.08.2020).
2. Биссон Л.С. Иммиграционная политика Европейского союза: этапы гармонизации и современное состояние. *Современная Европа: 60 лет после Римских договоров*. Маслова Е.А., Потемкина О.Ю., отв. ред. Москва. Ин-т Европы РАН, 2017. Ч. I, сс. 30-38. [Bisson L.S. Immigratsionnaya politika Evropeiskogo soyuza: etapy garmonizatsii i sovremennoe sostoyanie [Immigration Policy of the European Union: Stages of Harmonization and Current State]. *Sovremennaya Evropa: 60 let posle Rimskikh dogovorov* [Contemporary Europe: 60th Anniversary of the Treaties of Rome]. Maslova E.A., Potemkina O.Yu., eds. Moscow, Institute of Europe RAS, 2017. Vol. I. pp. 30-38.]
3. Cusumano E., Pattison J. The Non-Governmental Provision of Search and Rescue in the Mediterranean and the Abdication of State Responsibility. *Cambridge Review of International Affairs*, 2018, vol. 31, no. 1, pp. 53-75. DOI: 10.1080/09557571.2018.1477118
4. Irrera D. Migrants, the EU and NGOs: The 'Practice' of Non-Governmental SAR Operations. *Romanian Journal of European Affairs*, 2016, vol. 16, no. 3, pp. 20-35.
5. Banulescu-Bogdan N. *The Role of Civil Society in EU Migration Policy: Perspectives on the European Union's Engagement in its Neighborhood*. Washington DC, Migration Policy Institute, 2011. 22 p.
6. Strik T. NGOs and the Making of EU Migration Policy. *Journal of Migration History*, 2019, vol. 5, pp. 353-383. DOI: 10.1163/23519924-00502007
7. Биссон Л.С. Внешнее измерение миграционной политики ЕС: инструменты и выгоды. *Научно-аналитический вестник Института Европы РАН*, 2018, № 5, сс. 21-26. [Bisson L.S. Vneshnee izmerenie migratsionnoi politiki ES: instrumenty i vygody [External Dimension of the EU Migration Policy: Tools and Profits]. *Nauchno-analiticheskii Vestnik Instituta Evropy RAN*, 2018, no. 5, pp. 21-26.]
8. Гасанов Р.М. Миграционный кризис в Европе: причины, последствия, перспективы разрешения. *Актуальные проблемы современных международных отношений*, 2016, № 7, сс. 11-22. [Gasanov R.M. Migratsionnyi krizis v Evrope: prichiny, posledstviya, perspektivy razresheniya [European Migrant Crisis: Causes, Effects and Prospects for Resolution]. *Aktual'nye problemy sovremennykh mezhdunarodnykh otnoshenii*, 2016, no. 7, pp. 11-22.]

9. Арбатова Н.К., Кокеев А.М., ред. *ЕС перед вызовом миграционного кризиса. Позиции европейских стран*. Москва. ИМЭМО РАН, 2016. 52 с. [ES pered vyzovom migratsionnogo krizisa. Pozitsii evropeiskikh stran [The EU in the Face of Migration Crisis. Positions of European Countries]. Arbatova N.K., Kokeev A.M., eds. Moscow, IMEMO RAN, 2016. 52 p.] DOI:10.20542/978-5-9535-0462-1
10. Потемкина О.Ю. Миграционный кризис и политика Европейского союза. *Актуальные проблемы Европы*, 2016, № 4, сс. 38-60. [Potemkina O.Yu. Migratsionnyi krizis i politika Evropeiskogo soyuza [Migration Crisis and Policy of the European Union]. *Aktual'nye problemy Evropy*, 2016, no. 4. pp. 38-60.]
11. Прохоренко И.Л. Внешнеполитическая стратегия Европейского Союза и проблема регулирования миграционного кризиса. *Год планеты: ежегодник*. Вып. 2016 г. Барановский В.Г., Соловьев Э.Г., ред. Москва, Идея-Пресс, 2016, сс. 178-186. [Prokhorenko I.L. Vneshnepoliticheskaya strategiya Evropeiskogo Soyuz a problema regulirovaniya migratsionnogo krizisa [Foreign Policy Strategy of the European Union and the Problem of Regulating the Migration Crisis]. *God planety: ezhegodnik*. 2016. [The Year of the Planet. 2016]. Baranovskii V.G., Solov'ev E.G., eds. Moscow, Ideya-Press, 2016, pp. 178-186.]
12. Barlai M., Fähnrich B., Griessler C., Rhombert M., eds. *The Migrant Crisis: European Perspectives and National Discourses*. LIT Verlag, 2017. 386 p.
13. Pastore F., Henry G. Explaining the Crisis of the European Migration and Asylum Regime, *The International Spectator. Italian Journal of International Affairs*, 2016, vol. 51, no. 1, pp. 44-57. DOI:10.1080/03932729.2016.1118609
14. Carrera S., Blockmans S., Gros D., Guild E. *The EU's Response to the Refugee Crisis: Taking Stock and Setting Policy Priorities*. Brussels, Centre for European Policy Studies (CEPS), 2015. 22 p.
15. Cusumano E. Humanitarians at the Sea: Selective Emulation Across Migrant Rescue NGOs in the Mediterranean Sea. *Contemporary Security Policy*, 2019, vol. 40, no. 2, pp. 239-262. DOI: 10.1080/13523260.2018.1558879
16. Cusumano E. Straightjacketing Migrant Rescuers? The Code of Conduct on Maritime NGOs. *Mediterranean Politics*, 2019, vol. 24, no. 1, pp. 106-114. DOI: 10.1080/13629395.2017.1381400
17. Cuttitta P. Repoliticization Through Search and Rescue? Humanitarian NGOs and Migration Management in the Central Mediterranean. *Geopolitics*, 2018, vol. 23, no. 3, pp. 632-660. DOI: 10.1080/14650045.2017.1344834
18. Smith A. Uncertainty, Alert and Distress: the Precarious Position of NGO Search and Rescue Operations in the Central Mediterranean. *Paix et Sécurité Internationales*, 2017, no. 5, pp. 29-70.
19. *Asylum Statistics*. Eurostat. Available at: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics) (accessed 27.10.2020).
20. *Migrant Deaths Are Soaring in the Mediterranean*. Statista. Available at: <https://www.statista.com/chart/3413/migrant-deaths-are-soaring-in-the-mediterranean/> (accessed 27.10.2020).
21. *Mediterranean Situation*. UNHCR. Available at: <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean> (accessed 27.10.2020).
22. *International Migration Outlook 2016. Distribution of New Asylum Seekers by Origin, 2013-15*. OECD Library. Available at: [https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2016/distribution-of-new-asylum-seekers-by-origin-2013-15\\_migr\\_outlook-2016-graph12-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2016/distribution-of-new-asylum-seekers-by-origin-2013-15_migr_outlook-2016-graph12-en#page1) (accessed 05.08.2020).
23. Belson R. Central Mediterranean Named Most Deadly Route for Migrants. *Politico*, 09.11.2017. Available at: <https://www.politico.eu/article/refugees-central-mediterranean-sea-named-most-deadly-route-for-migrants/> (accessed 05.08.2020).
24. Кораблекрушение у острова Лампедуза 3 октября 2013 года. *РИА Новости*, 03.10.2014. [Shipwreck off the Island of Lampedusa on 3 October 2013. *RIA Novosti*, 03.10.2014. (In Russ.)] Available at: <https://ria.ru/20141003/1026621486.html> (accessed 19.02.2020).
25. Koller E. *Mare Nostrum vs. Triton. Course on The European Union and the Politics of Migration European Studies*. The University of Toronto, 2017. 22 p.
26. Mortera C., Korteweg R. *Dead in the Water: Fixing the EU's Failed Approach to Mediterranean Migrants*. Centre for European Reform. 23.04.2015. Available at: <https://www.cer.eu/insights/dead-water-fixing-eu-%E2%80%99s-failed-approach-mediterranean-migrants> (accessed 19.02.2020).
27. *Frontex Joint Operation 'Triton' – Concerted Efforts to Manage Migration in the Central Mediterranean*. European Commission. 07.10.2014. Available at: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-566\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-566_en.htm) (accessed 08.02.2020).
28. Abogados I., Abogados P. *Operación Mare Nostrum Vs. Operación Tritón*. 23.04.2015. Available at: <https://ip-abogados.com/2015/04/operacion-mare-nostrum-vs-operacion-triton/> (accessed 05.04.2020).
29. *La vergüenza de Europa, a pique: omisión de socorro a refugiados y migrantes en el mar*. Amnistía Internacional. 22.04.2015. Available at: [http://www.confer.es/282/activos/texto/wcnfr\\_pdf\\_4500-mtJ6lyOy-HvFzjQDf.pdf](http://www.confer.es/282/activos/texto/wcnfr_pdf_4500-mtJ6lyOy-HvFzjQDf.pdf) (accessed 05.04.2020).
30. *Migrant Smuggling Networks. Joint Europol-INTERPOL Report*. May 2016. Available at: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/europol-interpol-report-migrant-smuggling-networks> (accessed 07.02.2020).
31. Bonomolo A., Kirchgaessner S. UN Says 800 Migrants Dead in Boat Disaster as Italy Launches Rescue of Two More Vessels. *The Guardian*, 20.04.2015. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2015/apr/20/italy-pm-matteo-renzi-migrant-shipwreck-crisis-srebrenica-massacre> (accessed 07.02.2020).
32. Попцов Д. *Операции по противодействию нелегальной миграции в Центральном Средиземноморье*. РСМД. 20.09.2019. [Poptsov D. *Operatsii po protivodeistviyu nelegal'noi migratsii v Tsentral'nom Sredizemnomor'e* [Operations to Counter Illegal Migration in the Central Mediterranean]. РСМД, 20.09.2019.] Available at: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/columns/europeanpolicy/operatsii-po-protivodeystviyu-nelegalnoy-migratsii-v-tsentralnom-sredizemnomore/> (accessed 05.08.2020).
33. Потемкина О.Ю. "Европейская повестка дня по миграции" – новый поворот в иммиграционной политике ЕС? *Современная Европа*, 2015, № 4 (64), сс. 28-40. [Potemkina O.Yu. "Evropeiskaya povestka

- dnya po migratsii” – novyi povorot v immigratsionnoi politike ES? [“European Agenda on Migration” – a New Turn in the EU Immigration policy?] *Contemporary Europe*, 2015, no. 4 (64), pp. 28-40.]
34. *Operation Sophia: a Failed Mission*. 2017. Available at: <https://www.europeansources.info/record/operation-sophia-a-failed-mission/> (accessed 07.02.2020).
  35. *EU Boosts Migrant Smuggling, Says Libyan Coastguard*. 16.06.2016. Available at: <https://euobserver.com/tickers/133849> (accessed 07.02.2020).
  36. Micallef M. Maltese Fisherman and His Young Son are First to be Rescued by Privately-Funded Migrant Aid Mission. *Times of Malta*, 25.08.2014. Available at: <https://timesofmalta.com/articles/view/maltese-fisherman-and-his-young-son-are-first-to-be-rescued-by.533122> (accessed 11.04.2020).
  37. *MOAS Administration Report 2016*. Available at: <https://www.moas.eu/wp-content/uploads/2017/09/MOAS-Administration-Report-2016.pdf> (accessed 11.04.2020).
  38. *Civil Sea Rescue Annual Report 2017–2018*. Available at: <https://sea-watch.org/wp-content/uploads/2019/03/sea-watch-annual-report-2018-en-1.pdf> (accessed 11.04.2020).
  39. Flüchtlingssschiff der evangelischen Kirche getauft. *Welt*, 20.02.2020. Available at: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article206021543/Evangelische-Kirche-Fluechtlingsschiff-Sea-Watch-4-getauft.html> (accessed 11.04.2020).
  40. Frye M. Im Dokumentarfilm „Iuventa“ retten junge Menschen Flüchtlinge vor dem Tod auf See. *Jetzt*, 30.06.2018. Available at: <https://www.jetzt.de/politik/im-dokumentarfilm-iuventa-retten-junge-menschen-fluechtlinge-vor-dem-tod-auf-see> (accessed 13.04.2020).
  41. Álvarez-Jiménez G., Padrós-Cuxart M. How Solidarity Influences Political Actors to Manage the Refugee Crisis: The Case of Proactiva Open Arms. *International and Multidisciplinary Journal of Social Sciences*, 2017, vol. 6, no. 2, pp. 215-229. DOI: 10.17583/rimcis.2017.2794
  42. *Migrant Drownings Top 3,000 for 4th Straight Year, Despite Reduced Migrant Crossings of Mediterranean*. Available at: <https://www.iom.int/news/migrant-drownings-top-3000-4th-straight-year-despite-reduced-migrant-crossings-mediterranean> (accessed 08.02.2020).
  43. *Missing Migrants Project*. Available at: <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean> (accessed 27.10.2020).
  44. *Blaming the Rescuers Report*. Available at: <https://blamingtherescuers.org/report/> (accessed 27.10.2020).
  45. Armakolas I., Skleparis D. The Refugee Crisis and the Role of NGOs, Civil Society, and Media in Greece. *Balkan Human Corridor. Essays on the Refugee and Migrant Crisis from Scholars and Opinion Leaders in Southeast Europe*. Columbia University, 2016. Pp. 171-184. Available at: <https://www.academia.edu/27294928/The-refugee-crisis-and-the-role-of-NGOs-civil-society-and-media-in-greece-balkan-human-corridor-essays-on-the-refugee-and-migrant-crisis-from-scholars-and-opinion-leaders-in-southeast-europe> (accessed 20.08.2020).
  46. *Risk Analysis for 2017*. Warsaw, Frontex, 2017. 64 p. Available at: <https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk-Analysis/Annual-Risk-Analysis-2017.pdf> (accessed 15.02.2020).
  47. Balmer C. Italian Commission Says More Controls Needed on Aid Groups Rescuing Migrants. *Reuters*, 16.05.2017. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-italy-idUSKCN18C2D0> (accessed: 15.04.2020).
  48. Cusumano E. Emptying the Sea with a Spoon? Non-Governmental Providers of Migrants Search and Rescue in the Mediterranean. *Marine Policy*, 2017, vol. 75, pp. 94-95. DOI: 10.1016/j.marpol.2016.10.008
  49. *Code of Conduct for NGOs Undertaking Activities in Migrants' Rescue Operations at Sea*. Available at: <https://www.avvenire.it/c/attualita/Documents/Codice%20ONG%20migranti%2028%20luglio%202017%20EN.pdf> (accessed 16.04.2020).
  50. Kingsley P., Stephen C. Libyan Navy Admits Confrontation with Charity's Rescue Boat. *The Guardian*, 28.08.2016. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2016/aug/28/libyan-navy-admits-confrontation-charity-rescue-boat-msf> (accessed 18.04.2020).
  51. 'Libyan Coastguard' Speedboat Attacked Migrant Dinghy, Says NGO. *The Guardian*, 21.10.2016. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2016/oct/21/men-on-libyan-coastguard-boat-reportedly-attack-dinghy-of-refugees-and-migrants> (accessed 18.04.2020).
  52. Fox K., D'Agostino L. Libyan Coast Guard Fires Warning Shots as Rescue Boat Patrols off Coast. *CNN*, 08.08.2017. Available at: <https://edition.cnn.com/2017/08/08/europe/libya-italy-mediterranean-migrant-crisis/index.html> (accessed 18.04.2020).
  53. "Wir hinterlassen eine tödliche Lücke im Mittelmeer". *Die Zeit*, 13.08.2017. Available at: <https://www.zeit.de/gesellschaft/2017-08/hilfsorganisation-sea-eye-seenotrettung-fluechtlinge-mittelmeer-libyen> (accessed 13.04.2020).
  54. Reidy E. How COVID-19 Halted NGO Migrant Rescues in the Mediterranean. *The New Humanitarian*, 28.04.2020. Available at: <https://www.thenewhumanitarian.org/news/2020/04/28/EU-migrants-Libya-Mediterranean-NGO-rescues-coronavirus> (accessed 01.06.2020).

**THE ROLE OF NGOS IN SEARCH AND RESCUE OPERATIONS IN  
THE CONTEXT OF THE EUROPEAN UNION MIGRATION CRISIS  
(Analysis and Forecasting. IMEMO Journal, 2020, no. 3, pp. 77-91)**

**Received 21.09.2020.**

Uliana A. STOLIAROVA ([stolarovauliana@yandex.ru](mailto:stolarovauliana@yandex.ru)).

Lomonosov Moscow State University, 1 Leninskie Gory, Moscow, 119991, Russian Federation.

*In the early 2010s due to the aggravation of the situation in the Middle East and North Africa, the European Union faced an unprecedented escalation of the migration problem, which put serious pressure on many EU mechanisms. The article analyzes Brussels' response to the increase in the number of victims in the Mediterranean Sea during the migration crisis, which peaked in 2015. The adoption of new initiatives that were aimed at easing the immigration issue did not lead to the expected results. The EU struggled to cope with a rise in the number of migrants who sought to reach European shores. The real challenge for the arriving migrants was crossing the Mediterranean Sea. Amid the increase in unmanaged flows of refugees and regular shipwrecks that led to the death of many migrants, non-governmental organizations stepped out. The organization and conduct of search and rescue operations (SARs) by NGOs led to the emergence of a new type of SARs, non-state ones, since even large NGOs began to conduct such operations for the first time. The article examines the contribution of European non-governmental organizations to the provision of search and rescue operations, as well as analyzes the main problems and challenges that these NGOs faced while implementing such activities from 2014 to 2020. It is concluded that European non-governmental organizations have saved tens of thousands of lives of migrants and refugees, thus becoming an important element in the EU's migration crisis settlement. At the same time, they faced a number of problems and challenges, including criticism from some EU member states, which considered the activities of NGOs as a pull-factor for new migrants.*

**Keywords:** *European Union, migration crisis, refugees, Mediterranean Sea, non-governmental organizations, search and rescue operations.*

*About the author:*

*Uliana A. STOLIAROVA, student of the Faculty of World Politics, Department of International Organizations and World Political Processes.*

**DOI:** 10.20542/afj-2020-3-77-91