

РОССИЙСКАЯ
АКАДЕМИЯ НАУК
ИНСТИТУТ НАУЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ
ПО ОБЩЕСТВЕННЫМ НАУКАМ

АКТУАЛЬНЫЕ
ПРОБЛЕМЫ
ЕВРОПЫ
URGENT
PROBLEMS
OF EUROPE

Научный журнал
2016 – № 4

**МИГРАЦИОННЫЙ КРИЗИС
В СОВРЕМЕННОЙ ЕВРОПЕ
И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕГО РАЗРЕШЕНИЯ
MIGRATION CRISIS
IN CONTEMPORARY EUROPE
AND PROSPECTS FOR ITS SOLUTION**

Издается с 1994 г.
Выходит 4 раза в год

Москва
2016

Журнал «Актуальные проблемы Европы»

Коллектив авторов

**Актуальные проблемы
Европы №4 / 2016**

«Агентство научных изданий»

2016

УДК 327.8
ББК 66.2

Коллектив авторов

Актуальные проблемы Европы №4 / 2016 / Коллектив авторов —
«Агентство научных изданий», 2016 — (Журнал «Актуальные
проблемы Европы»)

Рассматриваются причины миграционного кризиса, с которым столкнулась Европа в 2015 г. Анализируются особенности новой миграционной волны и реакция Евросоюза и европейских государств на создавшуюся ситуацию. Исследуется воздействие массового притока мигрантов на политику, экономику, систему социального обеспечения европейских стран. Для специалистов-международников, преподавателей высшей школы, студентов и аспирантов.

УДК 327.8
ББК 66.2

Содержание

Об авторах	5
Введение	7
«Кризис беженцев» и иммиграционный вопрос в Европе	14
Миграционный кризис и политика Европейского союза	24
Миграционный кризис 2015 г. в Европе и его последствия	37
Конец ознакомительного фрагмента.	40

Актуальные проблемы Европы № 4 / 2016

Миграционный кризис в современной Европе и перспективы его разрешения

Об авторах

Бибикова Ольга Павловна – кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Института востоковедения РАН.

Bibikova O.P. – candidate of sciences (Ph.D in history), senior researcher, Institute of oriental studies, Russian Academy of Sciences. (olbibikova@mail.ru)

Долгов Борис Васильевич – кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Центра арабских и исламских исследований. Институт востоковедения РАН.

Dolgov B.V. – candidate of sciences (Ph.D in history), senior researcher, Centre for Arab and Islamic Studies, Institute of oriental studies, Russian Academy of Sciences. (boris-dolgov@mtu-net.ru)

Кондратьева Тамара Степановна – старший научный сотрудник ИНИОН РАН.

Kondratyeva T.S. – senior researcher, INION, Russian Academy of Sciences. (kondrt2015@yandex.ru)

Нарочницкая Екатерина Алексеевна – кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник ИНИОН РАН, директор Центра исследований и аналитики Фонда исторической перспективы; глав. ред. журнала и портала «Перспективы».

Narochnitskaya E.A. – candidate of sciences (Ph.D in history), leading researcher, INION, Russian Academy of Sciences; director, Center for research and analytics, Foundation for historical outlook, Moscow; editor-in-chief, «Perspectives and prospects» E-journal, Perspektivy.info. (ye_naroch@inbox.ru)

Новоженова Ирина Сергеевна – кандидат исторических наук, старший научный сотрудник ИНИОН РАН.

Novozhenova I.S. – candidate of sciences (Ph.D in history), senior researcher, INION, Russian Academy of Sciences. (novozenova@rambler.ru)

Погорельская Светлана Вадимовна – кандидат политических наук, доктор философии (Боннский университет), старший научный сотрудник ИНИОН РАН, старший научный сотрудник Института Европы РАН.

Pogorelskaya S.V. – candidate of sciences, (Ph.D in political science), doctor of philosophy (Ph.D in philosophy, University of Bonn), senior researcher, INION, Russian Academy of Sciences; senior researcher, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. (pogorelskaja@yahoo.de)

Потемкина Ольга Юрьевна – доктор политических наук, зав. Отделом исследований европейской интеграции Института Европы РАН, профессор факультета мировой политики МГУ.

Potemkina O.Yu. – doctor of sciences (Sc.D. in political science), head of Department of the European Union studies, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences; professor of the Faculty of the world politics, Moscow State University. (olga_potemkina@mail.ru)

Примакова Наталья Сергеевна – атташе Первого Европейского департамента МИД Российской Федерации.

Primakova N.S. – attaché of the First European Department, Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. (natalyaprimakova@mail.ru)

Чернега Владимир Николаевич – доктор юридических наук, Чрезвычайный и Полномочный Посланник, ведущий научный сотрудник ИНИОН РАН.

Chernega V.N. Doctor of sciences (Sc.D. in law), Extraordinary and Plenipotentiary Envoy, leading researcher, INION, Russian Academy of Sciences. (vn.tchernega@gmail.com)

Введение

Этот номер журнала посвящен одной из самых актуальных и сложных проблем, с которыми столкнулась Европа в последнее время – миграционному кризису. Уже на протяжении длительного времени пресса всех европейских стран переполнена статьями и репортажами о событиях, связанных с этим кризисом, и о попытках властей различного уровня найти варианты его решения и смягчить его возможные последствия. Серьезных результатов эти попытки пока не принесли. Кризис продолжается и, более того, он все ярче высвечивает недостатки в управлении, существующие как в отдельных странах, так и в Евросоюзе в целом, которые до того не были столь очевидными. Главное, что обнажил кризис, – это неспособность государств – членов Евросоюза, а также руководящих органов ЕС проявлять солидарность и принимать действенные коллективные меры в чрезвычайной ситуации.

В журнале представлены статьи, в которых дается общая характеристика миграционного кризиса в Европе, анализ его причин и последствий, а также описывается миграционная ситуация в крупнейших странах Европейского союза, таких как Германия, Франция, Италия, Великобритания; выявляется их реакция на кризис.

Для властей всех европейских государств, а также для лидеров Евросоюза миграционный кризис, разразившийся в Европе в 2015 г., явился полной неожиданностью. Казалось, ничто не предвещало его наступления.

Дестабилизация Ближнего Востока, усиливающаяся с начала нынешнего века, и рост числа беженцев в мире, который наблюдается с 2011 г., поначалу почти не ощущались в Европе. Статистика свидетельствовала, что «эмиграционные волны», поднятые гражданскими войнами в Ливии и Сирии, практически обошли Европу стороной, и это дало основание некоторым исследователям утверждать, что «арабские волнения не вызвали никаких изменений в уже имевшихся трендах легальной миграции в Европу и лишь незначительно подстегнули нелегальную иммиграцию. Но, как показали дальнейшие события, они ошибались: уже с конца 2014 г. поток беженцев принял лавинообразный характер. По данным европейского агентства Frontex, в 2015 г. в страны Евросоюза прибыли 1,8 млн беженцев и экономических мигрантов, и это заставило не только Европу, но и весь мир заговорить о миграционном кризисе, разразившемся на европейском континенте.

Кризис характеризуется целым рядом особенностей. К их числу относится, в первую очередь, разнообразная, как никогда, география происхождения беженцев и экономических мигрантов, которые прибывают из Сирии, Афганистана, Ирака, а также из ряда других африканских и ближневосточных стран. Если раньше Европа имела дело с беженцами из отдельных горячих точек, то теперь она вынуждена принимать их одновременно из многих кризисных зон. В таком формате проблема беженцев прежде не вставала никогда.

Второй отличительной особенностью нынешнего миграционного кризиса является то, что людской поток, прибывающий в Европу, состоит из двух компонентов: беженцев и экономических мигрантов. Если первые бегут от войн и конфликтов, то вторые устремляются в Европу из бедных стран в надежде обрести здесь лучшую жизнь, и не случайно нынешняя ситуация получила двойное наименование: «кризис беженцев», или «миграционный кризис».

Кризис весьма наглядно показал, что, несмотря на недовольство населения притоком мигрантов, иммиграционная политика европейских стран в последние годы не претерпела существенного изменения и потому, столкнувшись со столь мощным миграционным потоком, ни лидеры Евросоюза, ни лидеры отдельных стран не смогли выдвинуть конструктивных идей по решению кризиса. Их реакция на постоянно увеличивавшийся поток беженцев и мигрантов оказалась запоздалой, а предпринимаемые ими меры – неэффективными.

В кризисной ситуации очень ярко проявились разногласия в подходах к решению миграционной проблемы между отдельными государствами – членами ЕС. На общеевропейском уровне разногласия касаются, в первую очередь, столь значимого вопроса, как отношение к иммиграции. Лидеры некоторых стран, таких, например, как Германия, считают, что в условиях непрерывно ухудшающейся демографической ситуации в стране беженцы и мигранты могут существенно пополнить рынок рабочей силы и тем самым способствовать росту немецкой экономики. Именно этим объясняется призыв к беженцам канцлера А. Меркель направляться в Германию и обещание предоставить им благоприятные условия для пребывания в стране.

Однако такую позицию разделяют далеко не все государства, входящие в Евросоюз. Восточноевропейские страны выступают против массового притока мигрантов, они не готовы выполнять разработанную Еврокомиссией программу распределения беженцев и мигрантов по странам (так называемую программу квотирования) и стремятся противодействовать директивам, поступающим от институтов ЕС. И в этом все явственнее проявляется раскол в отношении к иммиграции, возникший между «старыми» и новыми государствами – членами Евросоюза.

Миграционный кризис выявил серьезные расхождения также внутри самих европейских государств, как по иммиграционному вопросу в целом, так и по конкретным мерам, принимаемым с целью решения проблем беженцев, разногласия обнаруживаются и среди национальной администрации разного уровня, и среди политического класса, а также в деловой элите.

В Европе происходят серьезные изменения в отношении рядовых граждан к иммиграции. Опросы показывают, что большинство европейцев не согласны с тем, что прием беженцев и мигрантов дает их странам шанс стимулировать экономику, они встревожены неконтролируемым наплывом беженцев и нелегалов, а также неспособностью национальных и европейских властей справиться с ситуацией, и потому на выборах они все чаще отдают голоса крайне правым партиям, выступающим с антииммигрантскими лозунгами (см.: *Е.А. Нарочницкая. «Кризис беженцев» и иммиграционный вопрос в Европе*). (О развитии миграционного кризиса и об опасностях, которые он представляет для Европы, см. также статью: *О.П. Бибикова. Миграционный кризис 2015 г. и его последствия*.)

Резкое увеличение притока мигрантов в 2015 г. стало для Европы настоящим бедствием. Руководство Евросоюза и лидеры государств-членов не смогли вовремя оценить масштабы разразившегося кризиса, разработать стратегический подход к его урегулированию и преодолеть разногласия между институтами ЕС и государствами-членами по поводу распределения ответственности, в том числе финансовой, за прием лиц, ищущих убежище, и беженцев. Европейский союз упустил возможность остановить миграционный поток, когда он еще был управляем, и, поскольку солидарность и доверие между институтами ЕС и государствами-членами были подорваны, найти выход из создавшейся чрезвычайной ситуации становилось все труднее. Несогласованные действия и острые разногласия между институтами Евросоюза и государствами-членами в первые месяцы после начала миграционного кризиса привели к кризису институтов ЕС и поставили под угрозу его фундаментальные достижения – Дублинскую систему предоставления убежища и Шенгенскую зону.

Когда шок от миграционной волны, накрывшей Европу, прошел, на различных встречах, конференциях и внеочередных саммитах глав государств стали обсуждаться инициативы, выдвинутые Комиссией ЕС, а также странами, входящими в Евросоюз. В мае 2015 г. Комиссия ЕС выступила с «Европейской повесткой дня по миграции» – политическим программным документом, в котором были обозначены приоритетные краткосрочные и долгосрочные задачи, стоящие перед ЕС в сфере регулирования миграционных потоков, предоставления убежища и защиты внешних границ.

Одним из важнейших и самых противоречивых предложений «повестки дня» стало предложение об учреждении временной системы расселения лиц, ищущих убежище, по государ-

ствам – членам ЕС. Именно это предложение вызвало резкое сопротивление со стороны стран – новых членов Европейского союза. Было выдвинуто также предложение о создании регистрационных лагерей в «горячих точках» на территории Греции и Италии и разработан План действий против контрабанды мигрантов.

К числу важных мер, предпринятых Евросоюзом, относится также План действий «ЕС–Турция» по преодолению миграционного кризиса. Этот план нацелен на совместную помощь сирийским беженцам и одновременно на противодействие нелегальной миграции посредством возвращения из ЕС в Турцию нелегалов и на борьбу с криминальными сетями, занимающимися контрабандной перевозкой беженцев. Однако перспективы выполнения этого плана представляются весьма туманными.

Многие эксперты считают, что в сложившейся ситуации следует говорить не только и не столько о миграционном кризисе, сколько о кризисе институциональном, демонстрирующем неспособность руководства ЕС и государств-членов управлять чрезвычайной ситуацией.

Миграционный кризис выявил целый ряд внутренних проблем политического, институционального и социального характера в Евросоюзе, и решение этих проблем нельзя откладывать на будущее. (Подробный анализ мер, предпринятых Евросоюзом по преодолению миграционного кризиса см. в статье: *О.Ю. Потемкина. Миграционный кризис и политика Европейского союза.*)

Особенность нынешнего миграционного кризиса состоит не только в его масштабности, но и в той потенциальной угрозе, которую он представляет для Европы. Поскольку беженцы, прибывающие на европейский континент, являются в основном выходцами из арабо-мусульманских стран, где активно действуют радикальные исламистские группировки, идеология исламистского терроризма может быть перенесена на европейскую почву.

Европа во второй половине XX в. приняла разные миграционные волны. Особенно резкое увеличение миграционного потока имело место в 2013–2015 гг. Главными поставщиками беженцев являются африканские страны (Судан, Южный Судан, Конго, Сомали, Мавритания, Тунис, Мали, Нигерия, Камерун, Габон) и ближневосточные – Сирия, Афганистан, Ирак и Ливия.

Неготовность европейской пограничной системы контроля к приему большого числа беженцев привела к тому, что на территорию Европы въехали десятки тысяч беженцев, которые не прошли надлежащую регистрацию и контроль. Местонахождение многих нелегальных, а также зарегистрированных беженцев до сих пор не известно. Есть факты, свидетельствующие о том, что под видом беженцев тысячи джихадистов проникли в Европу и готовы совершать здесь террористические акты.

Современный миграционный кризис обусловлен недальновидной политикой Евросоюза, следовавшего в русле геополитических интересов США в отношении стран арабо-мусульманского мира. В Афганистане, Ираке, Ливии, Сирии наиболее активно действуют террористические исламистские группировки и продолжаются вооруженные конфликты, спровоцированные внешним вмешательством. Причем инициаторами данного вмешательства являлись ведущие страны НАТО, прежде всего США и их союзники.

Близорукость руководителей Евросоюза привела к ряду негативных для него последствий: сама идея единой Европы переживает серьезный кризис, так как общеевропейские структуры в условиях наплыва мигрантов и беженцев показали неспособность выполнять свои функции в чрезвычайной ситуации; референдум в Великобритании по вопросу ее выхода из ЕС грозит Европе общим кризисом; произошло резкое усиление позиций националистических и правых партий и движений, требующих пересмотра политики в отношении размещения беженцев, принятия более жестких законов, ограничивающих прием новых мигрантов и даже выхода их стран из ЕС; Евросоюз, пытаясь сократить приток мигрантов, невольно стал заложником политических амбиций Турции, которая требует от него финансовой помощи, а также

фактически поддержки турецкой политики в Ближневосточном регионе, имеющей целью, в том числе, приведение к власти в Сирии суннитских исламистских сил и аннексии части территории Сирии.

Однако как геополитические цели США, так и неоосманистские амбиции Турции абсолютно не соответствуют реальным экономическим и политическим интересам ЕС как в регионе, так и в геополитике в целом (см.: *Б.В. Долгов. Миграционный кризис в Европе и радикальный исламизм*).

Особенностью политики **Германии** является то, что она, будучи ведущей страной Евросоюза, реализует свои интересы не только в пространстве национального государства, но в масштабах ЕС. Германскую политику (2015 – начала 2016 г.) следует рассматривать только в контексте общеевропейского курса на преодоление миграционного кризиса.

Внутренние противоречия, существовавшие в Евросоюзе и ранее, в условиях миграционного кризиса серьезно обострились. На первый план выдвинулась проблема Дублинских соглашений, в соответствии с которыми заявление на получение статуса беженца соискатели обязаны подавать там, где они впервые ступили на землю ЕС. Некоторые страны отвергли дублинский механизм распределения беженцев, что привело к расколу в Евросоюзе. А. Меркель и члены ее кабинета, напротив, неоднократно заявляли, что готовы широко открыть двери своей страны и предоставить убежище спасающимся от войны людям, и эти заявления привели к резкому увеличению потока неорганизованных беженцев и экономических мигрантов. Свой интерес здесь имели немецкие работодатели, которые рассчитывали получить квалифицированную, но низкооплачиваемую рабочую силу из Сирии. Власти же надеялись с помощью новых, многодетных переселенцев поправить демографическую ситуацию и обеспечить нормальное функционирование пенсионной системы.

В германском обществе благожелательное отношение к беженцам начало меняться после беспорядков, устроенных ими в новогоднюю ночь 2016 г. в немецких мегаполисах. В Кёльне толпы мигрантов оскорбляли немецких женщин, стреляли из ракетниц в Кёльнский собор, здесь были зафиксированы также случаи грабежа и насилия. В стране повысился общий уровень криминогенности.

Из поля зрения правоохранительных органов выпала значительная часть как зарегистрированных, так и нелегальных иностранцев. Наплыв мигрантов и беженцев привел к изменениям внутри мусульманской диаспоры в Германии: если раньше в ней преобладали выходцы из Турции, лояльные германской власти, то теперь резко увеличилась численность выходцев из арабского мира, и пока не известно, как будут складываться отношения между ними и как это повлияет на общую ситуацию в стране (см.: *С.В. Погорельская. «Похищение Европы»: Германская политика в ходе преодоления Евросоюзом иммиграционного кризиса 2015 – начала 2016 г.*).

В этом номере журнала «Актуальные проблемы Европы» Французской Республике посвящено две статьи, в каждой из которых выделяется своя специфика современной **Франции**.

Исторически так сложилось, что большинство мигрантов, приезжавших во Францию во второй половине XX в., составляли мусульмане – выходцы из стран Магриба. Они сохранили верность своей религии и культуре и не принимали западные либеральные ценности, особенно те, которые идут вразрез с ценностями традиционной мусульманской семьи. Со временем исламский фактор начал все больше влиять на жизнь страны, особенно на ее иммиграционную политику. Во внешней политике руководство страны в 2015 г. не поддержало позицию Германии, призывавшей европейские страны активнее предоставлять убежище сирийцам, иракцам, ливийцам и гражданам других ближневосточных государств: Франция согласилась принять у себя лишь 30 тыс. беженцев из этого региона.

Усиление влияния ислама фактически происходило на фоне дехристианизации Франции и падения влияния католической церкви. Принцип светскости государства вошел наряду с принципами свободы, равенства, братства в число «республиканских ценностей», лежащих в основе государственности Французской республики. Снижение роли религии меняет идентичность нации. В том же русле действует расширяющийся процесс интеграции Франции в ЕС, в результате которого, как ожидается, будет происходить стирание самобытных национальных черт в человеке и создание нивелированного «европейца».

Культурно-ценностный разрыв ставит под вопрос интеграцию мигрантов-мусульман во французское общество. Среди части мусульманской молодежи второго и третьего поколений наблюдаются проявления агрессивного исламизма. Об этом свидетельствуют террористические атаки в январе и ноябре 2015 г., участниками которых были молодые мусульмане – полноправные граждане страны, родившиеся и выросшие во Франции.

В качестве причин терроризма одни эксперты называют такие факторы, как бедность мигрантов, проявление по отношению к ним расизма и ксенофобии, дискриминация на рынке труда и в сфере образования. Другие утверждают, что происходит «конфликт цивилизаций», перенесенный вовнутрь Франции. Третьи говорят о столкновении между исламским традиционализмом и догматизмом, с одной стороны, и меркантилизмом и бездуховностью современного западного общества – с другой (см.: *В.Н. Чернега. Франция: Кризис политики интеграции мигрантов*).

Франция в меньшей мере, чем другие страны, пострадала от миграционного кризиса, беженцы предпочитают селиться в Германии или в Скандинавских странах. Для нее трудноразрешимой проблемой были в основном беженцы, которые не собирались оставаться во Франции и всеми силами стремились попасть в Великобританию через г. Кале. Власти, выполняя договоренности с Великобританией, пресекали все их попытки попасть на Британские острова. Неоднократно проводились мероприятия по расселению беженцев по другим Центрам приема беженцев, но они возвращались обратно.

Французское руководство активно участвует в выработке программы действий на европейском уровне (создание достаточного количества приемных центров для беженцев в странах, принимающих их первыми; распределение просителей убежища внутри Евросоюза, укрепление внешних границ ЕС и т.д.). Соответствующую программу Франция проводит и у себя, пользуясь финансированием, предоставляемым ей Евросоюзом.

Сильной стороной политической культуры Франции является внимание к правовой основе функционирования государства. В настоящее время во Франции законодательство, касающееся иммигрантов, опирается не только на французские законы, но во многом – на тексты международных конвенций, договоров, двусторонних соглашений. В стране существует разработанная система предоставления защиты людям, спасающимся на ее территории от преследований властей у себя на родине; официально утверждены права и обязанности беженцев, а также лиц, получивших убежище, и лиц, только подавших прошение на получение того или другого статуса.

Современная миграционная волна привела во Францию беженцев из мусульманских стран Ближнего Востока и Африки, которых она гостеприимно принимает и предоставляет им в соответствии с законом статус беженца, облегченный доступ к французскому гражданству, право на работу, на свободное передвижение по миру и т.д. У Франции уже есть исторический опыт интеграции иммигрантов-мусульман, и его нельзя назвать однозначно успешным. Стране придется столкнуться с большими трудностями в процессе интеграции нового населения во французское общество (см.: *И.С. Новоженова. Миграционный кризис и положение беженцев во Франции*).

Италия, в силу своего географического положения, оказалась на «передовой линии миграционного фронта». Поскольку, по мнению итальянских политиков, массовая иммигра-

ция приобрела постоянный и длительный характер, Италия, так же как и Греция, в ближайшие годы будет по-прежнему испытывать на себе давление миграционного кризиса. Охрана границ в этой ситуации считается в стране одной из важнейших задач. Вот почему Италия безоговорочно поддерживает все инициативы ЕС, направленные на укрепление безопасности на внешних границах Евросоюза. Она приветствовала выдвинутое Комиссией ЕС в декабре 2015 г. предложение создать Европейскую гвардию по охране сухопутных и морских границ, которая должна прийти на смену Frontex.

Италия призывает другие государства, входящие в Евросоюз, к проявлению солидарности и разделению ответственности за решение проблем, связанных с массовым и неконтролируемым притоком беженцев и экономических мигрантов в Европу, и в этой связи она негативно воспринимает возобновление контроля на внутренних границах Европейского союза. Власти Италии считают, что эта мера не решает проблемы, а лишь накаляет атмосферу внутри ЕС, поскольку мигранты, которые не могут попасть в страны Северной и Центральной Европы, ищут незаконные пути въезда и люди, прибывающие в Грецию и Хорватию, устремляются в Италию, в результате чего страну может захлестнуть мощная миграционная волна в 200–400 тыс. человек. Но примеру таких стран могут последовать другие государства – члены ЕС, а это вообще может привести к отмене Шенгена.

Италия настаивает также на введении единого европейского механизма предоставления убежища и на создании «пограничных полицейских сил ЕС». Короче говоря, Италия выступает за принятие любых мер, которые позволят ей справиться с наплывом в страну мигрантов и беженцев и поставить преграды на пути дальнейшего роста их численности. Во многом под давлением итальянцев в ЕС стали задумываться о необходимости изменения действующей системы предоставления убежища и об увеличении финансирования расходов на миграционную политику.

Массовый наплыв мигрантов в 2014–2015 гг. изменил отношение итальянского общества к ним, оно приобрело более ярко выраженный негативный характер.

В решении проблем, связанных с миграционным кризисом, итальянские власти рассчитывают на поддержку со стороны Евросоюза. Но для Италии главным является не только и не столько получение финансирования и технического содействия со стороны ЕС, сколько создание единой европейской системы предоставления убежища. Однако не следует забывать, что разногласия между Европейской комиссией и государствами – членами ЕС усиливаются, а европейская модель интеграции переживает глубокий кризис и потому рассуждать о перспективах достижения этой цели, очевидно, бессмысленно (см.: *Н.С. Примакова. Италия перед лицом миграционного кризиса: Методы урегулирования и последствия для итальянского общества*).

Роль **Великобритании** в решении проблем, связанных с миграционным кризисом в Европе, можно назвать уникальной. Хотя с 1973 г. она является членом Евросоюза, в отличие от других стран, входящих в эту организацию, Великобритания не выдвигает собственных предложений по урегулированию кризиса и не принимает активного участия в выполнении директив, исходящих из руководящих органов ЕС.

Когда Евросоюз столкнулся с миграционным кризисом, Великобритания, всегда стремившаяся не находиться в общем русле, а следовать своим курсом, не проявила желания участвовать в переговорах по так называемому «квотированию беженцев» и заявила, что будет самостоятельно принимать беженцев напрямую из лагерей в Сирии. Общая численность беженцев, которых страна согласилась принять у себя, составляет всего лишь 20 тыс. человек. По сравнению с другими странами это весьма незначительная величина и потому Великобритания подвергается жесткой критике со стороны Евросоюза за нежелание разделить груз ответственности за мигрантов с другими государствами, входящими в ЕС.

Миграционный вопрос является камнем преткновения в отношениях между Великобританией и Евросоюзом. Уже на протяжении нескольких лет она последовательно и настойчиво добивается от ЕС права на особый статус и на проведение собственной иммиграционной политики, направленной как на ограничение притока мигрантов из стран Восточной Европы, входящих в эту организацию, так и на сокращение затрат, связанных с выплатой многочисленных пособий самим мигрантам и их семьям.

В результате сложных и длительных переговоров Великобритании удалось отстоять свою позицию. Евросоюз был вынужден не только предоставить ей особый статус, но и пойти на существенные уступки в иммиграционном вопросе. Причина этих уступок состоит в том, что премьер-министр страны Дэвид Кэмерон по существу шантажировал Евросоюз, угрожая выходом Великобритании из этой организации. Но судьба страны осталась за британскими гражданами, которые на референдуме 23 июня 2016 г. проголосовали за выход из Евросоюза (см.: *Т.С. Кондратьева. Великобритания: Референдум о выходе из ЕС и проблема иммиграции*).

Т.С. Кондратьева

«Кризис беженцев» и иммиграционный вопрос в Европе

Е.А. Нарочницкая

Аннотация. Большинство стран Евросоюза уже несколько десятилетий являются ареной массовой иммиграции и на официальном уровне в целом они приветствуют этот процесс, стараясь его регулировать. При этом в европейских обществах давно зреет глубокий внутренний раскол по отношению к иммиграции. «Кризис беженцев» проявляет и обостряет эти противоречия, а также вносит качественные изменения в другие аспекты иммиграционной проблематики.

Abstract. Most the EU countries have been receiving large numbers of immigrants for several decades. According to official dogma, immigration is an essentially positive process which nevertheless requires efforts to manage its scale and patterns. As for European societies, they seem to have been deeply divided with regard to immigration policies. The «refugee crisis» reveals and exacerbates these divisions within Europe, while modifying significantly some other aspects of the immigration issue.

Ключевые слова: иммиграция в Европу, европейский миграционный кризис, кризис беженцев, иммиграционизм, нелегальная иммиграция, нелегалы, иммиграционная политика.

Keywords: immigration to Europe, European migrant crisis, European refugee crisis, immigrationism, illegal immigration, immigration policy.

Вот уже второй год одной из главных тем европейской повестки дня остается «кризис беженцев», или «миграционный кризис». В дополнение к обычной регулярной иммиграции в Евросоюз хлынули миллионы беженцев и претендующих на такой статус нелегальных мигрантов с Ближнего Востока и из Африки.

Появление где бы то ни было столь внушительной массы людей, которые независимо от дальнейших решений относительно их будущего, нуждаются в обустройстве и временном содержании, само по себе является колоссальной проблемой. Власти европейских государств вынуждены решать целый комплекс безотлагательных практических проблем: организационных, финансовых, кадровых, юридических, моральных, политических, социальных, санитарных и т.д. В отдельных местах и в отдельные моменты эти проблемы на территории ЕС достигали такой остроты, что в Европе стали говорить даже о «миграционном коллапсе».

Все это – верхний пласт кризиса, и он широко освещается в СМИ. Но есть еще и иной, более значимый пласт. В современной европейской действительности «кризис беженцев» далеко не ограничивается непосредственными трудностями и сопутствующей им напряженностью. Анализировать его содержание надо в более глубоком и широком ракурсе. Можно назвать как минимум пять сфер, где ситуация с беженцами резонирует с другими «большими вопросами» и существенно меняет либо может изменить общий расклад. Это: иммиграция в целом, со всеми ее аспектами; европейская интеграция; внешняя политика; безопасность; внутривластный баланс сил. В данной статье мы сосредоточимся в первую очередь на значении «кризиса беженцев» в рамках иммиграционной проблематики Европы.

Большинство стран ЕС уже полвека являются ареной массовой иммиграции и на официальном уровне в целом власти приветствуют этот процесс, стараясь его регулировать, но не сдерживать в принципе. Гораздо больше сдерживается публичная дискуссия вокруг такого курса и его долгосрочных последствий. Догма, согласно которой иммиграция неизбежна и несет благо, считается непререкаемой – этот подход французский социолог П.-А. Тагьефф емко охарактеризовал как «иммиграционизм» [Taguieff, 2006].

Из политического дискурса критика основ иммиграционной стратегии вытеснена в маргинальную нишу с 1980-х годов. До последнего времени с ней решались выступать лишь неси-

темные партии и политики, именуемые (иногда главным образом на этом основании) крайне правыми. Тем не менее в европейских обществах давно зреет полулатентный, но фундаментальный внутренний раскол по отношению к иммиграции, и он проявляется как часть более широкого идейно-ценностного раскола. Иммиграционный вопрос начинает играть все более заметную роль во внутривластной конкуренции. Поток беженцев и мигрантов из нескольких регионов Юга, захлестнувший Европу в последние два года, вносит в эту ситуацию качественно новые элементы.

Но сначала имеет смысл уточнить количественные параметры происходящего. По подсчетам статистической службы Eurostat, в 2015 г. в 28 странах ЕС было подано 1 млн 255,6 тыс. заявлений на предоставление убежища и международной защиты [Record number..., 2016]. Это более чем вдвое превышает показатель 2014 г. и почти в пять раз – показатель 2010 г. [The number..., 2011].

Однако даже эта впечатляющая статистика не вполне отражает масштаб событий. Далеко не все люди, проникшие без виз на территорию Евросоюза, подали документы на статус беженца. На Германию, согласно упомянутому докладу Eurostat, в 2015 г. пришлось всего 441,8 тыс. таких прошений [Record number..., 2016]. Между тем, по данным Федерального ведомства по вопросам миграции и беженцев, в немецких центрах первичного приема беженцев в 2015 г. было зарегистрировано более 1 млн человек [Миграционный кризис..., 2016]. Пограничная служба ЕС Frontex сообщала о 1,8 млн человек, пересекших границы Евросоюза в 2015 г. [Record number..., 2016]. В репортажах СМИ неоднократно сообщалось о случаях, когда мигранты упорно отказывались от перевода из временных лагерей в более благоустроенные центры, чтобы не проходить полную процедуру регистрации и заполнения документов. Кроме того, по неофициальным признаниям представителей германских спецслужб, примерно 200 тыс. первично зарегистрированных беженцев «исчезли» и об их местонахождении ничего не известно.

Сопоставляя разные данные, трудно не увидеть, что реальное число «нерегулярных» мигрантов, прибывших в Европу в 2015 г., заведомо превышает обнародованное число просителей убежища. С высокой вероятностью речь может идти о 1,8–2 млн человек. Важно также иметь в виду, что эти цифры не включают «регулярных» мигрантов, въезжающих по легальным каналам семейной и трудовой миграции.

Спада этой беспрецедентной для Европы волны пока не просматривается. Евросоюз предвидит прибытие до конца 2016 г. еще около 3 млн человек [Cook, 2015]. Германии, по оценке премьер-министра Нижней Саксонии Ш. Вайля, в 2016 г. следует ожидать двукратного увеличения числа просителей убежища – до 2 млн человек. Со своей стороны, министр обороны Франции Ж.-И. Ле Дриан в марте 2016 г. подтвердил, что в Ливии скопилось 800 тыс. африканцев, ждущих лишь возможности пересечь Средиземное море [Selon Le Drian..., 2016].

В Европе все меньше верят в скорое разрешение ситуации. В сентябре 2015 г. примерно каждый пятый житель Франции и Германии считал, что через несколько месяцев она вернется в прежнее русло. К марту 2016 г. таких осталось всего 7% во Франции и 11% в Германии. По мнению 30–40% опрошенных, «кризис беженцев» останется на уровне 2015 г. в течение как минимум года-двух. Еще больше респондентов – 48% французов, 42 – немцев и 60% итальянцев – полагают, что он продлится не менее трех-четырех лет или даже дольше [Les Européens et la crise..., 2016, p. 35].

Каким же образом эта беспрецедентная ситуация трансформирует иммиграционные процессы на территории Евросоюза? Что она знаменует и какие уроки преподносит?

Будет ли падать миграционное давление на Европу?

Хлынувшая с 2014 г. лавина соискателей убежища в ЕС прежде всего подрывает утвердившиеся представления о дальнейших трендах миграции на европейский континент. По оценкам ООН, миграционный прирост населения развитых стран достиг абсолютного максимума в 2000–2005 гг. (в ЕС он составлял 1,5 млн человек в год), после чего приобрел тенденцию к медленному, но неуклонному понижению – вплоть до нулевой отметки к концу нынешнего столетия. На ближайшие полтора десятилетия приток иммигрантов в Европу прогнозировался примерно на уровне 1 млн человек в год [International migration report..., 2011].

Убеждение в том, что пик миграционного давления на Европу уже пройден, широко распространилось и в научно-экспертной, и в административно-политической среде. Помимо статистических выкладок оно логически выводится из макротенденций в структуре мировой экономики. Как пояснял, например, директор Центра миграционных исследований Варшавского университета Марек Окодьски, с появлением новых центров экономического роста, притягательных для мигрантов, можно ожидать «перераспределения мирового миграционного потенциала среди растущего числа стран» [Окодьски, 2001, с. 52–53]. А французский политик Эрве де Шаретт, неоднократно занимавший министерские посты, сходным образом аргументировал более решительный вывод: «Проблема иммигрантов у нас [во Франции] уже скорее позади» [La France et ses immigrés..., 2015].

Однако миграция, как известно специалистам, – самое уязвимое звено демографических прогнозов. Теории, сконцентрированные на экономических факторах, в этой сфере часто не срабатывают, так же как и другие монокаузальные схемы. Это отчетливо показал экономический кризис 2008–2013 гг., когда число иммигрантов в ЕС продолжало расти, причем вне связи с различиями в экономической конъюнктуре, а в ряде государств это происходило даже быстрее, чем в предыдущие годы динамичного экономического развития [Нарочницкая, 2013]. Теперь уязвимость узкоэкономических теорий миграции вновь подтверждают события с беженцами.

Точнее, они показывают возможность непрогнозированного лавинообразного увеличения миграционного притока, и не только за счет собственно беженцев (о составе беженцев и иммигрантов, пересекающих границу, еще будет сказано ниже). Разумеется, отдельный скачок сам по себе не ломает генеральную тенденцию. Но нельзя исключать ни повторения подобных скачков, ни развития уже в ближайшие годы цепной реакции. Вероятность именно такого эффекта нынешней волны заботит многих европейцев. 79% французов, 77 – итальянцев и 69% немцев в той или иной мере разделяют мнение, что, «если принять большое число мигрантов в данной стране и в Европе в целом, это создаст эффект втягивания и побудит ехать в Европу очень большие массы жителей Африки, Сирии, Ирака и Афганистана» [Les Européens et la crise..., 2016, р. 9]. Как бы то ни было, будущие масштаб и темп иммиграции на европейский континент отныне выглядят гораздо менее предсказуемыми, чем считалось до сих пор.

Беженцы и нелегалы

Европейский кризис знаменует важные изменения, связанные с векторами потоков беженцев из горячих точек и моделями их миграционного поведения. Напомним, что «беженец» и «вынужденно перемещенное лицо» – это особая категория и особый международно-правовой статус, определенный Женевской конвенцией 1951 г. Статус беженца предполагает явную вынужденность миграции и значительно большие права, чем статус мигранта, тем более нелегального.

Еще в конце XX в. демографы заметили, что «современные внутренние конфликты создают гораздо более значительные по масштабам волны беженцев, чем это было в прошлом, включая в себя беженцев, которые не обязательно ищут убежища в ближайших безопасных странах, но все чаще и чаще ставят целью своего назначения страны с хорошо организованными миграционными сетями или те страны, в которых можно рассчитывать на наиболее благоприятные условия защиты и существования вне зависимости от того, сколь далеко они расположены». Причем «после относительно короткого времени значительная (если не большая) часть лиц, ищущих убежище, и лиц, которым предоставлена временная защита, превращаются из иммигрантов де-факто в иммигрантов де-юре» [Окольски, 2001, с. 47, 50].

И все же главные направления собственно миграции и потоков беженцев до сих пор расходились. Подавляющее большинство беженцев по-прежнему концентрировалось не в богатых демократических странах Севера, куда массово стремились мигранты, а в странах Юга, сопредельных с зонами конфликтов. Всего 6% от общего числа беженцев в мире находилось (по состоянию на конец 2014 г.) на территории ЕС [Oriol, 2015].

С миллионами беженцев Западная Европа после Второй мировой войны столкнулась лишь в 1990-х годах. Но тогда ситуация существенно отличалась от нынешней и количественно, и качественно. Максимальный приток, зарегистрированный в 1993 г., составил 554 тыс. человек, а преобладали в нем соседи-европейцы, и в первую очередь граждане охваченной военными действиями Югославии [Окольски, 2001, с. 49].

Дестабилизация Ближнего Востока, прогрессирующая с начала века, и новый общий рост числа беженцев в мире, который наблюдается с 2011 г., поначалу мало ощущались в Европе. На заре «арабской весны» отдельные политики и эксперты, в частности в Италии и Франции, пытались привлечь внимание к опасности хаоса в Южном Средиземноморье и массового исхода беженцев. Но тема диссонировала с курсом на поддержку «арабских революций» и быстро исчезла из публичных дискуссий. Показательное исследование было подготовлено к концу 2012 г. в Центре Робера Шумана при Европейском институте – учреждении Евросоюза. В нем на основе последней статистики демонстрировалось, что эмиграционные волны, поднятые гражданскими войнами в Ливии и Сирии, практически полностью обошли Европу стороной. Анализ завершался выводом: «арабские волнения не вызвали никаких изменений в уже имевшихся трендах легальной миграции в Европу» и лишь незначительно подстегнули нелегальную иммиграцию [Fargues, Fandrich, 2012]. Изменения, однако, вскоре наступили, а с конца 2014 г. приняли лавинообразный характер.

Европейский миграционный кризис отчасти отражает нарастание нестабильности в мире в целом и на Ближнем Востоке в частности, но поток беженцев в Европу не пропорционален общему росту их числа, а выражен гораздо резче. Произошло смещение векторов массового исхода из конфликтных регионов (в том числе из лагерей беженцев) в европейском направлении. К уже имевшимся средиземноморским маршрутам и каналам нелегального попадания в ЕС добавился сухопутный балканский, вышедший наряду с восточносредиземноморским на первое место.

При этом география происхождения беженцев, стекающихся к границам ЕС, разнообразна сегодня как никогда. Она включает Сирию, Афганистан, Ирак, большую группу африканских стран и другие зоны. Это – важное отличие нынешнего европейского кризиса от всех предыдущих волн гуманитарной миграции. Прежде источником подъема волны в каждом случае была конкретная горячая точка, такая, например, как Вьетнам в конце 1970-х или Балканы в начале 1990-х годов. Теперь Европа имеет дело с эмиграционным выбросом из многих кризисных зон. Европейский «кризис беженцев» – это множественный, комплексный кризис, связанный с процессами в различных регионах, с целым рядом затяжных конфликтов и сразу с несколькими маршрутами регулярного притока десятков и сотен тысяч людей. В таком формате проблема беженцев прежде не вставала ни перед кем.

Хлынувший в Евросоюз людской поток представляет собой новое явление еще в одном отношении. Это – амальгама двух принципиально разных компонентов: собственно беженцев и мигрантов, причем амальгама во многом беспрецедентная. Все, кто штурмует границы ЕС либо нелегально пересекает их, заявляют о себе как о беженцах или о вынужденных переселенцах, ищущих убежища. Однако далеко не все из них отвечают критериям предоставления этого статуса с точки зрения международного права и сложившейся практики. (Значительная часть из них не имеет документов, часть – использует фальшивые сирийские паспорта, многие происходят из районов или стран, где отсутствуют вооруженные конфликты, где нет угрозы жизни и свободе.) Не случайно происходящее получило двойное наименование: «кризис беженцев» или «миграционный кризис». И за этой двусмысленностью стоит очень серьезное содержание.

В европейских обществах вопрос о том, кем являются прибывающие люди, вызывает острые разногласия. В Италии более 40% граждан видят в прибывающих «искателей убежища, бегущих от войны или преследований в своих странах», и практически столько же итальянцев считают их скорее «экономическими мигрантами, ищущими в Европе лучших условий жизни». Во Франции же и в Германии опросы показывают явный перевес (от 51 до 60%) первой точки зрения над второй (от 28 до 35%) [Les Européens et la crise..., 2016, p. 31]. Разумеется, в самой ситуации, когда мигранты претендуют на статус беженцев, ничего нового нет. Давно известно, что на Западе значительная часть так называемого гуманитарного потока «по сути являются мигрантами, которые предпочитают оказаться в преуспевающих странах и для которых “канал поиска убежища” является попросту наиболее простым (если не единственно возможным) способом проникновения туда» [Окольски, 2001, с. 50–51]. Как правило, государства ЕС удовлетворяли в среднем не более четверти обращений за защитой и убежищем. А полный статус беженца, например в 2011 г., там получили всего 12% заявителей [The number..., 2012].

Теперь эта проблема приняла несопоставимый масштаб. Но изменились отнюдь не только количественные параметры. Механизмы возникновения нынешнего кризиса, связанные с ним драматические ситуации, медийное и общественное внимание, накал дискуссий, противоречивые интерпретации – все это выводит ее на иной уровень.

Мигранты, без виз прибывающие к границам ЕС, в массовом порядке заявляют о себе как о беженцах, физически смешиваются с беженцами и априори рассматриваются таковыми. На них автоматически распространяются эмоциональное сострадание и морально-правовой долг помощи, а эти два фактора определяют подход к беженцам. И даже если в ходе рассмотрения многих заявлений европейские власти признают отсутствие оснований для предоставления убежища и легального пребывания в ЕС их подателям, экстрадировать сотни тысяч и тем более миллионы людей будет крайне проблематично и в моральном, и в практическом плане.

В результате грань между беженцем и мигрантом, причем нелегальным, оказывается серьезно поколебленной. Более того, она настойчивее, чем когда-либо, оспаривается в принципе в идеологическом плане. Призывы отказаться от подобной дифференциации, признав беженцами выходцев из бедных стран, раздаются регулярно.

Между тем в наплыве беженцев-мигрантов на европейскую территорию широко задействованы криминальный бизнес и другие теневые структуры. Социальные сети наполнены рекламой их услуг, известны расценки и схемы маршрутов. Не составляет секрета существование рынка фальшивых сирийских паспортов. Есть немало данных о вовлеченности исламистских сил в организацию и финансирование миграции. С этой точки зрения нынешний «кризис беженцев» демонстрирует в том числе качественно новую ступень в развитии транснациональных сетей нелегального миграционного трафика. Раньше основную массу нелегалов в ЕС составляли те, кто, легально въехав в Евросоюз, незаконно оставался там после истечения срока действия виз. Теперь главным каналом стало незаконное пересечение границы вместе с беженцами и в качестве таковых.

Таким образом нелегализованная иммиграция – а борьба с ней до сих пор считалась краеугольным направлением усилий Евросоюза в этой сфере – получает новый размах, а также новый открыто наступательный формат, при котором поставить ей заслон становится архисложно, если вообще возможно. Под сомнением оказываются само понятие нелегальной иммиграции, право и возможность контролировать границы.

Моральный аспект и его инструментализация

С дилеммой «беженцы или нелегалы» тесно связан гуманитарный аспект, который сегодня оказался в центре иммиграционного дискурса.

Идеология «иммиграционизма» и раньше отчасти апеллировала к моральным аргументам: правам человека, идеалу равенства, колониальной вине европейских народов, императиву помощи бедным и менее развитым. И все же этим элементам отводилась вспомогательная роль, главным обоснованием иммиграции был тезис о безусловной потребности современной Европы в импорте трудовых ресурсов. Звучит он и сегодня, особенно когда речь идет о сирийских беженцах, которые в массе своей относятся к образованному среднему классу. Так, некоторые исследователи, например Доменик Давид и Ханс Старк из Французского института международных отношений, объясняют позицию канцлера А. Меркель рекордно низкой рождаемостью в Германии и заинтересованностью немецкого патроната в квалифицированных кадрах из Сирии [David, Stark, 2015].

Однако в целом подход, аксиоматически связывающий экономический прогресс Европы с иммиграцией, в последние полтора десятилетия выглядит все более сомнительным. Достаточно изучить структуру иммиграционных потоков в ЕС, чтобы увидеть: они все меньше соответствуют экономическим потребностям принимающих стран. Преобладает не трудовая, а семейная иммиграция (ее доля достигает 75%); значительная часть иммигрантов (в Южной Европе – более 40–50%) имеет в лучшем случае начальное образование; миллионы иммигрантов трудоспособного возраста пополняют экономически неактивную часть населения (подробнее см.: [Нарочницкая, 2013]). Постоянное привлечение избыточной дешевой рабочей силы из-за рубежа негативно сказывается на производительности труда, модернизации и технологическом уровне европейской экономики. И это все больше осознается европейцами, об этом начинают открыто говорить и писать. На таком фоне частичный перенос центра тяжести на моральные доводы в пользу иммиграции особенно значим.

Когда речь заходит о людях, спасающихся от гражданской войны, внешней интервенции или террора исламских фанатиков, естественным образом включаются механизмы эмпатии, сочувствия и солидарности. Большинство западных европейцев (56% французов, 72 – немцев и 69% итальянцев) считают долгом «принять мигрантов, которые бегут от войны и нищеты» [Les Européens et la crise..., 2016, p. 9]. Одновременно 88% французов, 81 – немцев и 83% итальянцев хотят, чтобы беженцы не остались навсегда в Европе, а через несколько месяцев или лет возвратились к себе на родину [Ibid., p. 39].

Но сегодняшние беженцы-мигранты, которые добираются издалека, иногда с риском для жизни, и платят тысячи, а чаще десятки тысяч евро за нелегальный транзит на территорию Евросоюза, делают это как раз в расчете на то, чтобы остаться и перевезти в Европу родственников. И это вполне очевидно. Еврокомиссар Пьер Московичи призвал европейцев понять и принять это: «Беженец прибывает не для того, чтобы уехать! Мой отец был беженцем, когда приехал во Францию...» (цит. по: [Noé, Hanne, Raufer, 2015, p. 92]).

Моральный долг в отношении беженцев неоспорим, как и вытекающая из международного права обязанность предоставить им помощь. Вопрос в том, что предполагает этот двойной долг в нынешней ситуации. Комментируя эту тему, епископ Фрежюский и Тулонский монсеньер Рей отметил: «Наш христианский долг – в ситуации гуманитарной катастрофы проявить

сочувствие и мобилизовать усилия, чтобы оказать действенную помощь... Однако есть точка равновесия, которую предстоит найти. Разум требует от нас искать решения, состоятельные в долгосрочном плане. Границы по-прежнему имеют определяющее значение для регулирования миграционных потоков и сохранения богатства наших идентичностей» [Rey, 2016]. Большинство европейцев, судя по опросам, воспринимают эту дилемму в том же ключе, четко разделяя моральную оценку проблемы беженцев и миграции в целом.

Между тем моральный эффект сочувствия к беженцам широко эксплуатируется в качестве инструмента, с помощью которого формируется определенный образ событий и продвигаются определенные идеи и позиции. Происходящее представляется главным образом как «кризис беженцев», а не как многоаспектный иммиграционный кризис. Глубинный смысл именования всех нелегальных мигрантов беженцами в том и состоит, чтобы на концептуальном уровне распространить моральное обязательство приема на всех. Встречается еще более узкая и политизированная версия, согласно которой речь идет о беженцах, «спасающихся от диктатуры Башара Асада», – именно так определяют проблему глава французского филиала Human Rights Watch и другие борцы за права человека.

В фокусе многих «мейнстримных» массмедиа находится именно то, что вызывает к моральной солидарности и работает на открытие границ: трагические случаи гибели мигрантов в море, фотография утонувшего курдского мальчика. При этом они стараются избегать сюжетов, привлекающих внимание к иным аспектам, таким как преступность внутри и вокруг лагерей мигрантов, преобладание среди беженцев молодых мужчин, отсутствие у многих беженцев подлинных документов. Не обсуждаются ни внешнеполитическая роль Европы в дестабилизации Ближнего Востока, ни негативные последствия эмиграции среднего класса для будущего стран исхода. Показательно, что о серии нападений мигрантов на женщин в Кёльне и других немецких и австрийских городах ведущие СМИ сообщили с явным запозданием.

Впрочем, ангажированность и инструментализация отдельных элементов свойственны и противоположной стороне напряженных споров, которые ведутся вокруг темы беженцев. В целом в европейском информационном поле представлен обширный массив фактов и точек зрения на ее разные аспекты. Но такая картина складывается в совокупности и требует специального мониторинга и анализа.

Европейский раскол

Социологические исследования и электоральные успехи несистемных партий давно показывают растущее несогласие населения с проводимым иммиграционным курсом в европейских странах. Получившее громкий резонанс признание «краха мультикультурализма» несколькими ведущими европейскими лидерами в 2010–2011 гг. отвечало этим настроениям. Однако значимых изменений в политике иммиграции оно не повлекло, а лишь немного ослабило табу на обсуждение ее отдельных аспектов. Глубинное размежевание по этой фундаментальной для современной Европы проблеме продолжилось.

«Кризис беженцев» стал крупной вехой на этом пути, поэтому связанные с ним события приковывают к себе всеобщее внимание даже там, где число беженцев относительно невелико, как, например, во Франции. И именно поэтому они вызывают бурные реакции и напряженность, от которой Европа почти отвыкла.

Вопрос о том, что делать с потоком дополнительных беженцев-мигрантов, не только выявляет уже существовавший раскол в отношении иммиграции, но и обостряет и углубляет его. Рельефнее проступают различные линии противоречий, их градации и нюансы. Вполне вероятными становятся переоценка отдельных позиций и изменение их общего баланса.

Основная линия раскола проходит между политически доминирующими элитами и подавляющим большинством европейцев, хотя конкретный расклад сил в разных странах, разумеется, имеет свою специфику.

Выбор А. Меркель в пользу массового приема беженцев и ее аргументация вписываются в логику «иммиграционизма» и соответствуют почти всем установкам давно проводимого курса. Исключением стала борьба с нелегальной иммиграцией, основы которой, как было показано выше, оказались в итоге изрядно подорванными. Таким образом, канцлер Германии и неформальный лидер ЕС подтвердила намерение продолжать политику поощрения иммиграционного притока, но только в больших масштабах и ускоренном темпе.

Этот выбор, так или иначе принятый остальными правительствами ЕС, вдохновлялся и поддерживался Комиссией ЕС, а также немецким и европейским патронатом. Свою поддержку публично высказали, в частности, глава федерального Союза германской промышленности Ульрих Грилло и президент Союза работодателей Франции (MEDEF) Пьер Гаттаз, подчеркнувшие, что прием большего числа мигрантов послужит росту и процветанию экономики [Noé, Hanne, Raufer, 2015, p. 92–94].

Наиболее твердые идейные сторонники глобального рынка и новой «мультикультурной Европы» идут в возникшей ситуации еще дальше. Готовится почва для постепенной дальнейшей либерализации иммиграционного режима на уровне структур Евросоюза. К его реформированию призвал, например, Ги Верхофстадт, руководитель группы Альянса либералов и демократов за Европу в Европарламенте. Со своей стороны, Комиссия ЕС в апреле 2016 г. уже внесла на рассмотрение проект реформы системы предоставления убежища, который предполагает механизм обязательного распределения соискателей убежища между странами – членами ЕС, а следовательно, ликвидацию национальных компетенций в этом вопросе.

На низовом уровне активизировались разнообразные неправительственные организации и движения глобалистского направления – от респектабельных либеральных фондов Открытого общества до леворадикальных сетей типа «No Border» («Без границ») и «No One Is Illegal» («Нелегалов нет»), устраивающих громкие акции за снятие барьеров для миграции.

Большинство европейцев, судя по многим признакам, не разделяют либо далеко не полностью разделяют ключевые идеи «иммиграционизма», хотя они уже около 20 лет доминируют в официальном и публичном дискурсе, в социальных науках и образовании. Всего четверть французов и треть итальянцев готовы согласиться с тем, что «прием мигрантов – шанс, которым надо воспользоваться, потому что это позволит стимулировать экономику». Не выше и доля тех, кто считает, что у их страны «есть экономические и финансовые возможности принять мигрантов» (28% во Франции и 24% в Италии, по данным на март 2016 г.) [Les Européens et la crise..., 2016, p. 9]. Относительным исключением выглядит Германия с ее особой послевоенной политической культурой и ментальностью. Здесь уровень поддержки официальной идеологии иммиграции и политики приема заметно выше, даже несмотря на то что с осени 2015 г. общая тенденция к его снижению фиксируется и среди немцев.

Население стран ЕС дезориентировано и встревожено неконтролируемым наплывом беженцев и нелегалов, а также неспособностью национальных и европейских властей справиться с оперативным управлением ситуацией. Красноречивой реакцией становятся укрепление антииммигрантских партий, рост евроскептицизма и разочарование в шенгенском режиме, за отмену которого в марте 2016 г. высказывались, по данным ИФОП, 60% итальянцев, 72 – французов и 66% немцев [Ibid., p. 43].

Тем не менее все европейские общества и сами внутренне не едины в отношении иммиграции вообще и ее нынешней волны в частности. Эта линия раскола так или иначе проходит сверху вниз, сквозь все социальные слои, и слева направо, сквозь почти весь партийно-идеологический спектр (деля его, правда, весьма асимметрично). В каждой стране есть часть населения, проникнутая «иммиграционистскими» убеждениями в либеральном, леволиберальном

и леворадикальном вариантах. Повсюду находятся волонтеры и структуры, организующие их работу в центрах содержания беженцев, проходят манифестации и кампании как против, так и в поддержку политики «открытых дверей».

Во многих европейских городах ситуация с мигрантами и их лагерями периодически вызывает такую напряженность и накал разногласий, что аналитики пишут о «разрыве социальной ткани» европейского общества (см. напр.: [Noé, Hanne, Raufer, 2015]).

Расхождения по иммиграционному вопросу, тем более по конкретной повестке «кризиса беженцев», обнаруживаются и среди национальной администрации разного уровня, политического класса, бизнес-кругов. С неодобрением своей позиции А. Меркель пришлось столкнуться в рядах собственной партии и еще больше – ее баварского аналога ХСС. В правоконсервативной Баварии жесткая критика в адрес канцлера, вплоть до угроз подать в суд, раздавалась даже на уровне земельного правительства. Осенью 2015 г. проявились трещины разногласий в немецком бизнес-сообществе. С предостережениями против «эйфории» и «иллюзий» по поводу приема беженцев выступил, в частности, президент Союза немецкой строительной промышленности Михаэль Книппер. Многие главы региональных и местных властей в Германии, Австрии, Италии бойкотировали решения, связанные с политикой приема беженцев.

Наконец, «кризис беженцев» проявил и актуализировал еще одну линию раскола в отношении иммиграции, пролегающую между Западом и Востоком Европы. В обсуждение иммиграционной повестки фактически впервые включились восточноевропейские страны ЕС, и их голос заметно диссонирует с позицией западного «мейнстрима» и брюссельской бюрократии. Общественное мнение Венгрии, Чехии, Словакии, Латвии и других государств ЦВЕ на 70–80% смотрит на политику «открытых дверей» неодобрительно, а их политическое руководство совершенно не настроено брать на себя часть бремени по приему искателей убежища [Oriol, 2015].

Влияние «кризиса беженцев» на иммиграционную сферу далеко не ограничивается затронутыми аспектами и продолжает раскрываться по мере развития событий. Тем не менее проведенный анализ дает уже достаточно оснований считать 2015 г. рубежом, открывающим новую стадию в иммиграционной истории Европы.

Список литературы

Миграционный кризис в Европе в цифрах и графиках // BBC: Русская служба. – L., 2016. – 19.02. – Mode of access: http://www.bbc.com/russian/international/2016/02/160219_migrant_crisis_charts (Дата обращения – 06.05.2016).

Нарочницкая Е.А. Иммиграционные потоки в Европу, экономический кризис и некоторые вопросы теории миграции // Актуальные проблемы Европы / РАН. ИНИОН. – М., 2013. – № 4: Иммиграционные процессы в Европе в условиях экономического кризиса. – С. 10–38.

Окольски М. Миграционное давление на Европу // Вынужденная миграция / МГУ. Эконом. фак.; Гл. ред. В.А. Ионцев. – М.: МАКС-Пресс, 2001. – Вып. 6. – С. 46–54. – Режим доступа: <http://demostudy.econ.msu.ru/books/Volume6.pdf> (Дата обращения – 06.05.2016).

Cook L. EU predicts 3 million migrants could arrive by end 2016 // Associated Press. – Brussels, 2015. – 05.11. – Mode of access: <http://bigstory.ap.org/article/3f19f30f81784982a74900bda8d5e732/eu-predicts-3-million-more-migrants-could-arrive-end-2016> (Дата обращения – 06.05.2016).

David D., Stark H. Crise des réfugiés et des migrants: Quelques leçons pour les Européens // Actuelles de l'IFRI. – P., 2015. – 17.09. – 4 p. – Mode of access: https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/actuelles_migrations_dd_hs_170915.pdf (Дата обращения – 06.05.2016).

Fargues Ph., Fandrich Ch. Migration after the Arab Spring: MPC Research report / European univ. institute; Migration policy Centre; Robert Schuman Centre for advanced

studies. – San Domenico di Fiesole, 2012. – N 2012/09. – 22 p. – Mode of access: <http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/MPC%202012%20EN%2009.pdf> (Дата обращения – 06.05.2016).

International migration report 2009: A Global assessment / UN. Department of economic and social affairs. – N.Y., 2011. – December. – ST/ESA/SER.A/316. – 360 p. – Mode of access: [http://www.un.org/esa/population/publications/migration/World Migration Report 2009.pdf](http://www.un.org/esa/population/publications/migration/World%20Migration%20Report%202009.pdf) (Дата обращения – 06.05.2016).

La France et ses immigrés: Documentaire / Les Poissons Volants avec la participation de France Télévisions; Prod. S. Goupil // YouTube. – 2015. – 01.11. – Mode of access: https://www.youtube.com/watch?v=s_3ERa6ICkY (Дата обращения – 06.05.2016).

Les Européens et la crise des migrants / IFOP pour la Fondation Jean-Jaurès. – 2016. – Mars. – 46 p. – Mode of access: http://www.ifop.com/media/poll/3343-1-study_file.pdf (Дата обращения – 06.05.2016).

Noé J.-B., Hanne O., Raufer X. Le défi migratoire: L'Europe ébranlée. – P.: Bernard Giovanangeli, 2015. – 172 p.

Oriol P. Immigration et Union Européenne: La crise migratoire // AgoraVox. – P., 2015. – 22.10. – Mode of access: <http://www.agoravox.fr/tribune-libre/article/immigration-et-union-europeenne-la-173207> (Дата обращения – 06.05.2016).

Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015 / Eurostat. – Luxembourg, 2016. – 04.03. – Mode of access: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6> (Дата обращения – 06.05.2016).

Rey D.M.J. Le mystère de Pâques éclaire d'une lumière crue le martyre de la Syrie / Propos recueillis par Anne-Laure Debaecker // Valeurs actuelles. – P., 2016. – 28.03. – Mode of access: <http://www.valeursactuelles.com/le-mystere-de-paques-eclaire-dune-lumiere-crue-le-martyre-de-la-syrie-60407> (Дата обращения – 06.05.2016).

Selon Le Drian, 800 000 migrants stationneraient en Libye pour rejoindre l'Europe // Valeurs actuelles. – P., 2016. – 24.03. – Mode of access: <http://www.valeursactuelles.com/monde/selon-le-drian-800-000-migrants-stationneraient-en-libye-pour-rejoindre-leurope-60431> (Дата обращения – 06.05.2016).

Taguieff P.-A. L'immigrationnisme, ou la dernière utopie des bien-pensants // Le Figaro. – P., 2006. – 09.05. – Mode of access: http://www.lefigaro.fr/debats/2006/05/09/01005-20060509ARTFIG90200-l_immigrationnisme_derniere_utopie_des_bien_pensants.php (Дата обращения – 06.05.2016).

The number of asylum applicants registered in the EU27 rose to 301 000 in 2011 / Eurostat. – Luxembourg, 2012. – 23.03. – Mode of access: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/5150254/3-23032012-AP-EN.PDF/e6130124-926d-4a1c-90a1-37ed5bc6a50f> (Дата обращения – 18.05.2016).

The number of asylum applicants registered in the EU27 stable around 260 000 in 2010 / Eurostat. – Luxembourg, 2011. – 29.03. – Mode of access: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/5035286/3-29032011-AP-EN.PDF/23e65d28-d7c6-44f5-a250-ed142f78e0ff> (Дата обращения – 18.05.2016).

Миграционный кризис и политика Европейского союза

О.Ю. Потемкина

Аннотация . Статья посвящена политике Евросоюза по урегулированию миграционного кризиса в период 2015–2016 гг. Автор анализирует правовые и политические инструменты, разработанные Комиссией ЕС, а также причины отсутствия ожидаемого эффекта от их применения. Особое внимание уделено социально-политическим последствиям притока ищущих убежище в ЕС, в частности кризису солидарности государств-членов, которые разошлись в оценке способов решения проблемы.

Ключевые слова: ищущие убежище, беженцы, расселение, безопасность, солидарность, границы, Шенгенский кодекс, Вышеградская группа, контрабанда мигрантов, регистрационные центры.

Abstract. The article is devoted to the EU policy on managing the migration crisis in 2015–2016. The author analyses political and legal instruments that have been proposed by the EU Commission as well as the causes of their failure. The main social and political consequences of the increased inflow of asylum seekers are highlighted, in particular, the crisis of solidarity of the Member states, who have disagreed about the ways of tackling the problem.

Keywords: asylum seekers, refugees, resettlement, security, solidarity, borders, Schengen Code, Vysegrad group, migrants smuggling, hotspots.

2015 год в Европейском союзе начался и закончился террористическими атаками в Париже, что повлекло за собой повышение уровня террористической угрозы в соседней Бельгии и других странах ЕС. Но даже эти чрезвычайные события не стали главным вызовом, с которым столкнулась Европа сегодня, хотя они несомненно усилили недоверие и подозрения жителей европейских городов к мусульманским сообществам и на ближайшее будущее сместили баланс между свободой и безопасностью в сторону безопасности, во имя которой ущемляются права граждан. Настоящим же бедствием, обрушившимся на Европу, стало резкое увеличение миграционного притока. К концу 2015 г. к берегам Италии и Греции приплыли около миллиона ищущих убежище, более трех с половиной тысяч утонули во время опасного плаванья, несмотря на все усилия агентства ФРОНТЕКС и береговых служб по их спасению. За два месяца 2016 г. в Грецию прибыли 102 547 человек, 413 погибли в пути [Mediterranean migrant..., 2016].

Экспертное сообщество неоднократно подвергало критике действия руководства Евросоюза и лидеров государств-членов из-за неспособности вовремя оценить масштабы разразившегося кризиса, разработать стратегический подход к его урегулированию, преодолеть разногласия между институтами ЕС и государствами-членами по поводу распределения ответственности, в том числе финансовой, за прием ищущих убежище и беженцев [Войников, 2015; Papademetriou, 2015]. Сосредоточившись на решении краткосрочных задач – организации спасательных операций и попытках разрушить бизнес контрабандистов, переправлявших мигрантов через Средиземное море, ЕС упустил возможность остановить миграционный поток, когда он еще был управляем. Несколько месяцев несогласованных действий и острых разногласий привели к кризису институтов ЕС и поставили под угрозу фундаментальные достижения – Дублинскую систему предоставления убежища и Шенгенскую зону. В условиях, когда солидарность и доверие между институтами ЕС и государствами-членами продолжали разрушаться, становилось все труднее найти адекватное и всеобъемлющее решение – как выйти из чрезвычайной ситуации.

Миграционная политика занимает первую строчку политической повестки дня в Евросоюзе и государствах-членах. Разработан целый ряд инициатив, которые беспрерывно обсуж-

даются в рамках различных встреч, конференций, внеочередных саммитов глав государств и правительств с привлечением стран исхода мигрантов, но редко дают конкретный результат и побуждают к успешным практическим действиям. Все происходящее очень трудно понять рядовому гражданину Евросоюза, который испытывает непосредственно все тяготы миграционного кризиса. Все большую актуальность приобретает вопрос – в состоянии ли Европейский союз нести ответственность перед своими гражданами на основе декларируемых фундаментальных принципов?

«Европейская повестка дня по миграции» – программный документ Комиссии ЕС

В мае 2015 г. Комиссия выступила с «Европейской повесткой дня по миграции» [Communication..., 2015 a], политическим программным документом, который содержал приоритетные задачи, стоящие перед Евросоюзом в сфере регулирования миграционных потоков, предоставления убежища и защиты внешней границы. Примечательно, что на пресс-конференции программу озвучили первый вице-председатель Комиссии Франц Тиммерманс, Высокий представитель по иностранным делам и политике безопасности, вице-председатель Комиссии Федерика Могерини и лишь третьим был член Комиссии, непосредственно курирующий вопросы миграции, Димитрос Аврамопулос. Данная последовательность выступавших продемонстрировала намерение руководства ЕС привлечь к урегулированию кризиса как инструменты непосредственно миграционной политики, так и внешнеполитические средства, т.е. дать «всеобъемлющий ответ» кризису. Удалось ли осуществить замысел?

В качестве ответа на увеличивающийся приток ищущих убежище к юго-восточным рубежам ЕС в «Повестке дня» намечены краткосрочные предложения:

1) разработать временный чрезвычайный механизм расселения ищущих убежище по всем государствам-членам на основе нескольких критериев, а впоследствии представить законодательство для учреждения постоянной системы такого распределения;

2) расселить по странам ЕС 20 тыс. беженцев из лагерей ООН, находящихся за пределами ЕС: в Турции, Иордании и Ливане, для чего выделить 50 млн евро на 2015–2016 гг.;

3) утроить бюджет и возможности агентства ФРОНТЕКС, отвечающего за координацию охраны границы ЕС, для проведения поисково-спасательных операций «Тритон» и «Посейдон» в Средиземном море;

4) выделить 60 млн евро государствам-членам, расположенным на южной границе ЕС, для обустройства регистрационных центров, где при содействии ФРОНТЕКС, Европола и Европейского бюро поддержки ищущих убежище (ЕБПУ) власти принимающей страны будут регистрировать претендентов и снимать их отпечатки пальцев для идентификации и занесения в дактилоскопическую информационную систему;

5) усилить совместную операцию Европола и Европейского полицейского колледжа (CEPOL) по сбору информации о контрабанде людей в Средиземноморье;

6) провести в рамках Общей политики безопасности и обороны (ОПБО) операцию с целью разрушения сетей и «бизнес-модели» контрабандистов, для чего следует найти, захватить и разрушить суда, которые они используют.

В дополнение к этим краткосрочным мерам в «Повестке дня» содержались предложения на более длительный срок:

1) противодействие нелегальной миграции;

2) охрана границ и спасение терпящих бедствие в Средиземном море;

3) укрепление общей политики предоставления убежища – реформа существующей системы;

4) совершенствование интеграции легальных мигрантов; в частности пересмотр положений директивы о «голубой карте» для привлечения высококвалифицированных мигрантов.

«Европейскую повестку дня» с энтузиазмом поддержал Европарламент, а также главы государств и правительств, которые на саммите в июне 2015 г. заявили о необходимости «всеобъемлющего и систематического подхода» к урегулированию кризиса. Такой подход, в частности, включал дипломатические усилия Высокого представителя Могерини и внешнеполитической службы в поддержку деятельности ООН по формированию правительства в Ливии, в оказании давления на Турцию, западнобалканские страны, государства Африки, с тем чтобы побудить их к более тесному сотрудничеству по искоренению причин массовой нелегальной миграции [European Council..., 2015].

Правовые и политические инструменты

Одно из центральных и самых противоречивых предложений «Повестки дня» – учреждение временной системы расселения ищущих убежище по государствам – членам ЕС. Смысл внедрения этого механизма – во временном отступлении от принципов Дублинского регламента, который определяет, что первая из стран ЕС, куда ищущий убежище попадает, несет ответственность за рассмотрение его ходатайства. В соответствии с новой системой предполагалось ввести иную модель распределения на основе определенных критериев: ВВП страны, численности населения, уровня безработицы, а также количества уже принятых ходатайств об убежище.

Основываясь на инициативе Комиссии, Совет ЕС с большим трудом при отсутствии консенсуса государств-членов в сентябре 2015 г. принял решение о временном размещении 120 тыс. ищущих убежище из Греции и Италии в течение двух лет [Council decision..., 2015, p. 7]. Кроме того, государства-члены обязались принять еще 20 тыс. человек из лагерей беженцев в странах Ближнего Востока. Первое переселение состоялось в октябре 2015 г., когда самолетом из Италии в Швецию были отправлены 19 беженцев из Эритреи; через 12 дней еще 19 эритрейцев и сирийцев были перевезены в Швецию и 48 в Финляндию. В ноябре намерение забрать из Греции 30 ищущих убежище выразил Люксембург. В результате к марту 2016 г. в Финляндию, Швецию, Люксембург, Францию, Испанию и Германию переселились всего 885 человек. При таких темпах, по подсчетам экспертов, для расселения по плану потребовалось бы 750 лет [The EU's response..., 2015, p. 6; Bulletin Quotidien..., 2016 c]. Более того, есть ли смысл говорить о расселении 160 тыс. человек в то время, когда в начале 2016 г. число мигрантов, прибывших в ЕС с начала кризиса, перевалило за миллион?

Вторая мера, предпринимаемая для расселения ищущих убежище, – создание регистрационных лагерей в «горячих точках» на территории Греции и Италии. Для этого предполагалось задействовать оперативные возможности агентств ФРОНТЕКС, Европола и ЕБПУ, которые должны были направить экспертов для идентификации прибывших – дактилоскопии и интервьюирования, чтобы отличить потенциальных беженцев от экономических мигрантов, а также подготовить к высылке тех, кому отказано в получении статуса беженца. Совместные оперативные штабы, в которых работают специалисты из европейских агентств совместно с национальными службами, разместились в шести регионах Италии и на островах Греции. Комиссия втрое увеличила финансирование операций ФРОНТЕКС «Тритон» и «Посейдон» в Средиземноморье и значительно расширила штат сотрудников агентства для работы в регистрационных центрах. ФРОНТЕКС получил полномочия участвовать в совместных операциях по высылке нелегальных мигрантов. ЕБПУ также получило дополнительное финансирование и штатные единицы. Пропускная способность центров – тысяча человек, которые в течение 72 часов должны быть зарегистрированы и отправлены по назначению – или на расселение по государствам-членам, или на высылку. Особо важной задачей сотрудников центров в условиях

возрастания террористической угрозы становится выявление джихадистов, которые пытаются проникнуть в ЕС под видом беженцев.

Как и многие другие разумные предложения Комиссии, планы увеличения штатов сотрудников агентств реализуются крайне медленно. Так, на начало 2016 г. в Италию прибыли всего восемь экспертов из государств – членов ЕС, в Грецию – 12 и с ними один сотрудник ЕБПУ [Carrera, Den Hertog, 2016].

Дифференциация экономической и вынужденной миграции

По мере разрастания кризиса обострилась и традиционная проблема, которая возникает в ходе приема и регистрации ищущих убежище. По существу, прибывающие мигранты подразделяются на три категории: реальные претенденты на статус беженца, главным образом – граждане Сирии и Эритреи; те, кто спасается от нестабильности и насилия, например, из Сомали; мигранты, покидающие свои страны в основном по экономическим причинам, – жители западнобалканских стран и стран африканской суб-Сахары, или Черной Африки, не имеющие шансов на убежище. Будучи проинформированы, что статус беженца получают лишь граждане нескольких стран, прежде всего Сирии, мигранты пытаются обеспечить себя фальшивыми документами или заявить об их потере в надежде на получение защиты. Поэтому выявление «экономических мигрантов» и их высылка – важная задача принимающих стран, особенно в условиях резкого роста миграционного притока и одновременной нехватки персонала в регистрационных центрах.

Для того чтобы облегчить эту задачу, Комиссия разработала регламент, который содержит общий список «безопасных стран». Такой список, по мнению Комиссии, позволит ускорить процесс рассмотрения ходатайств об убежище, поданных заявителями из стран, в которых им не грозят преследования. Кроме того, таких заявителей легко будет выслать обратно. В список включены Албания, Босния и Герцеговина, Косово, Черногория, Македония, Сербия и Турция. Эти страны соответствуют критериям «безопасных стран» Директивы ЕС о процедуре предоставления убежища [Directive 2013/32/EU..., 2013]: они подписали главные международные документы о защите прав человека, почти все имеют статус кандидатов в члены ЕС, поэтому обязаны выполнять «копенгагенские критерии» (гарантии демократии, верховенства закона, защиту прав человека и защиту меньшинств). К списку впоследствии по результатам мониторинга Комиссии могут быть добавлены и другие страны. Дифференциация экономических мигрантов от реальных претендентов на статус беженцев происходит в регистрационных центрах на основе интервью, проводимых специалистами по специальной методике.

Для повышения эффективности мер по высылке несостоявшихся беженцев Комиссия выпустила «План действий по возвращению мигрантов» [Communication..., 2015 с], который включает краткосрочные и среднесрочные меры для государств-членов по стимулированию добровольного возвращения мигрантов, повышению эффективности Директивы о возвращении 2008/2015 [Directive 2008/115/EC..., 2008], усиление обмена информацией, расширение полномочий ФРОНТЕКС в осуществлении операций по возвращению, формирование общей для стран ЕС системы высылки [Leaders' meeting..., 2015]. Кроме того, Комиссия разослала государствам-членам «Руководство» с инструкциями компетентным ведомствам по высылке мигрантов, не получивших защиты, на основе Директивы о возвращении.

Чтобы страны на балканском пути могли содержать поступающих к ним мигрантов, Комиссия организовала центры, которые в состоянии принять 50 тыс. человек для их регистрации, четверть из них была обустроена к концу 2015 г. [Managing the refugee..., 2015]. Однако все перечисленные меры Комиссии оказались тщетными перед лицом «хаоса на Балканах», ситуации, близкой к гуманитарной катастрофе на балканском пути миграционных потоков – в странах Западных Балкан и Греции – после решения Австрии в феврале 2016 г. восстановить

пограничный контроль в нарушение процедуры, предписанной Шенгенским кодексом о пересечении границ. По оценке председателя Совета ЕС Дональда Туска, только за январь 2016 г. в ЕС через балканский путь прибыли 128 тыс. мигрантов вслед за 880 тыс. в 2015 г. [Bulletin Quotidien..., 2016 с].

Противодействие нелегальной иммиграции, контрабанде и торговле людьми

Одним из самых решительных действий ЕС по регулированию миграционного кризиса стала разработка и воплощение Плана действий против контрабанды мигрантов [Communication..., 2015 b]. Это направление деятельности Комиссии было встречено с энтузиазмом всеми государствами-членами – никто не возражал против высылки нелегалов, выявленных в ходе интервью в регистрационных центрах. Не было разногласий и относительно военно-морской операции в Средиземном море в рамках Общей политики безопасности и обороны (ОПБО) ЕС, которая на второй ее стадии была переименована в операцию «София» [Потемкина, 2015]. Операция дала результаты лишь по части сбора информации о путях контрабандистов и численности судов. Задержание нескольких плавучих средств, перевозящих мигрантов, не смогло нанести решающего удара по бизнесу контрабандистов, как изначально было задумано, поэтому операцию решено было укрепить посредством вовлечения сил НАТО.

11 февраля 2016 г. НАТО анонсировала операцию в Эгейском море с целью воспрепятствовать лодкам с беженцами достигнуть берега Греции и противодействовать бизнесу контрабандистов. Три судна НАТО будут разворачивать лодки беженцев и отправлять их в Турцию, чего не в состоянии сделать ФРОНТЕКС, действия которого ограничены лишь греческими водами. Подобные планы вызывают противоречивую реакцию в Европе. Дискутируются два вопроса: примет ли Турция беженцев, которых не остановят корабли НАТО, а также не приведет ли операция к нарушению прав мигрантов на убежище.

Сотрудничество со странами, откуда прибывают иммигранты в страны ЕС

С самого начала миграционного кризиса и разработки «Европейской повестки дня по миграции» Ф. Могерини настаивала на применении внешнеполитических инструментов для его урегулирования. Данная линия ЕС была подтверждена в ходе саммита «Группы двадцати» в Анталье в ноябре 2015 г. В итоговом коммюнике 16 ноября лидеры двадцатки заявили, что «масштаб текущего кризиса, связанного с беженцами, является глобальной проблемой с серьезными гуманитарными, политическими, социальными и экономическими последствиями» [Коммюнике лидеров..., 2015]. 20 глобальных держав выступили за «скоординированный» ответ и призвали направить усилия на «поиск жизнеспособных решений для беспрецедентного числа беженцев и внутренне перемещенных лиц в различных регионах мира». Они считают, что для этого необходимо осуществлять программу переселения беженцев, усилить поддержку международных гуманитарных (УВКБ ООН и Всемирная продовольственная программа), а также финансовых организаций, вовлеченных в урегулирование миграций. В краткосрочной перспективе G20 намеревается обратиться к «коренным причинам», чтобы «беженцы и внутренне перемещенные лица имели возможность безопасно и добровольно вернуться в свои дома» [Коммюнике лидеров..., 2015].

Накануне встречи G20, стремясь проиллюстрировать идею о глобальном характере миграционного кризиса, Юнкер указал, что каждый 122-й человек в мире – беженец, перемещенное лицо или ищущий убежище. «Если бы все они составляли население одной страны, – продолжил председатель Комиссии, – это была бы двадцать четвертая по размерам страна в

мире. Миграционный кризис – глобальная проблема, а проблемы такого рода требуют от нас общего ответа» [G20 summit..., 2015]. Вопрос в том, готовы ли страны мира дать общий ответ и есть ли он у них? В ходе встречи в Анталье и последовавшего неформального саммита ЕС на Мальте с участием стран исхода мигрантов ЕС начал переговоры с Турцией в надежде на ее содействие в сдерживании миграционных потоков из Сирии транзитом через Турцию в Европу. Два чрезвычайных саммита ЕС–Турция в октябре и ноябре 2015 г. имели результатом «План действий ЕС–Турция по противодействию миграционному кризису». План нацелен на совместную помощь сирийским беженцам и одновременно на противодействие нелегальной миграции посредством возвращения из ЕС в Турцию нелегалов и борьбу с криминальными сетями контрабандистов.

План действий ЕС изначально предусматривал финансовую помощь Турции в 3 млрд евро (500 млн непосредственно из бюджета ЕС, остальная сумма – от государств-членов). В обмен на это предполагалось, что Турция создаст достойные социально-экономические условия для беженцев, откроет свои рынки труда для них, будет задерживать нелегальных мигрантов и с июня 2016 г. ответственно выполнять Соглашение с Евросоюзом о реадмиссии. Со своей же стороны Турция выдвинула к ЕС требования, гораздо более содержательные, чем простое согласие принять финансовую помощь: ускорение переговоров о вступлении в ЕС и либерализацию визового режима для своих граждан, а точнее – отмену шенгенских виз [Bulletin Quotidien..., 2015]. Надо ли говорить о проблематичности вероятности их выполнения в ближайшее время в условиях социально-экономического и миграционного кризисов, поразивших Европу? Правда, финансы будут поступать частями, в зависимости от выполнения Турцией обязательств по плану. Надо отметить, что государства-члены крайне неохотно соглашались выделять финансовую помощь Турции, несмотря на принятое совместно решение и включение соответствующего положения в План действий. Нежелание государств-членов выполнять финансовые обязательства еще больше осложняет их отношения с институтами ЕС.

Не так просто пройдет и либерализация визового режима: Комиссия ЕС готовит отчет о выполнении Турцией 70 критериев, необходимых для отмены виз. Тем не менее Европейский союз попадает в зависимость от желания и возможностей Турции сотрудничать в преодолении миграционного кризиса, он вынужден оказывать финансовую помощь Турции, а также вернуться к замороженным переговорам о вступлении страны в ЕС. Турция же демонстрирует стремление не к взаимодействию, а скорее к торгу, отказываясь впускать в свои воды даже корабли НАТО, привлеченные к операции по остановке контрабанды людей в феврале 2016 г. Такая ситуация чревата осложнением международных отношений.

И все же сотрудничество с Турцией выходит на первый план в процессе урегулирования миграционного кризиса. Об этом свидетельствуют полные оптимизма заявления руководства ЕС и государств-членов после специального саммита ЕС–Турция 7 марта 2016 г., в ходе которого сторонам удалось прийти к согласию по шести основным принципам, которые ранее уже были включены в совместный План действий [Statement..., 2016]. В соответствии с этими принципами ЕС обязуется:

- высылать за счет ЕС всех мигрантов, прибывших из Турции в Грецию нелегально (т.е. воспользовавшись услугами контрабандистов);
- за каждого высланного в Турцию нелегального мигранта забрать содержавшегося в Турции легального претендента на убежище;
- ускорить выполнение «дорожной карты» по продвижению Турции к безвизовому режиму, с тем чтобы отменить шенгенские визы для турецких граждан к середине июня 2017 г.;
- произвести выплату Турции оговоренной ранее суммы 3 млрд евро для осуществления Плана действий и принять решение о дополнительном финансировании для содержания в стране сирийских беженцев;

– подготовить в ближайшие сроки открытие новых глав в переговорах о вступлении Турции в ЕС;

– сотрудничать с Турцией в целях улучшения гуманитарной ситуации в Сирии, чтобы обеспечить местным жителям и беженцам проживание в безопасных районах.

Председатель Комиссии Ж.-К. Юнкер выразил надежду, что соглашение с Турцией изменит существующую ситуацию. Главы государств-членов поддержали Юнкера, заявив, что реализация принципов сотрудничества позволит разрушить бизнес контрабандистов (ранее такие же надежды возлагались на военно-морскую операцию «София», но они не оправдались).

Однако оптимизм Комиссии и стран ЕС разделяют далеко не все даже в самом ЕС. Так, депутаты Европарламента совершенно справедливо ставят вопрос о легитимности соглашения между ЕС и Турцией, а также о том, как выглядят действия ЕС с точки зрения морали. Они утверждают, что «неспособность руководства ЕС выполнить свои международные обязательства отдаст европейцев на милость авторитарному режиму Турции, который уходит все дальше от фундаментальных ценностей Европейского союза» [Bulletin Quotidien..., 2016 d]. По существу, ЕС готов пожертвовать политическими принципами при торге с Турцией в довольно призрачной надежде на спасительную помощь Турции. Европарламентарии также выразили сомнения в совместимости высылки людей, претендующих на убежище, с положениями международной Женевской конвенции о беженцах.

Совершенно очевидно, что такая позиция Европарламента, блюстителя соблюдения прав человека и демократических принципов, станет препятствием к осуществлению плана, во всяком случае к получению бонусов, которые Евросоюз предлагает Турции, – безвизовый режим и вступление в ЕС, которые невозможны без одобрения Европарламента.

В том же ключе последовала и незамедлительная реакция Верховного комиссара ООН по делам беженцев, который выразил «глубокую обеспокоенность» готовящейся дискриминацией ищущих убежище. Верховного комиссара поддержала и правозащитная организация «Amnesty International», которая, кроме всего прочего, выразила сомнение в том, что Турцию можно считать безопасной страной [Bulletin Quotidien..., 2016 d]. Таким образом, возможности осуществления Плана действий не столь очевидны, как декларируют лидеры ЕС.

Финансирование, которое также входит в число направлений деятельности по урегулированию миграционного кризиса, осуществляется через Региональный трастовый фонд ЕС для урегулирования кризиса в Сирии (500 млн евро выделено для этой цели), а также через Чрезвычайный трастовый фонд для достижения стабильности и искоренения коренных причин нелегальной миграции в Африке (1,8 млрд евро). Государства-члены, вынужденные нести все тяготы миграционного кризиса, могли рассчитывать на помощь из Фонда по убежищу, миграции и интеграции, а также Фонда внутренней безопасности (всего 100 млн евро). 300 млн евро предоставил в 2015 г. Фонд европейской политики соседства. В результате в 2015 г. Греция получила около 42 млн евро помощи на обустройство регистрационных лагерей, а Италия – около 58 млн евро [The EU's response..., 2015, p. 10]. Финансирование не помогло Греции вовремя выполнить свои обязательства к концу 2015 г., однако подействовала угроза Комиссии исключить страну из Шенгена к весне 2016 г., если греческое правительство не продемонстрирует надлежащих усилий, чтобы остановить поток мигрантов. К середине февраля 2016 г. все пять запланированных центров начали функционировать.

Влияние внешней миграции на внутриполитические процессы в ЕС

Притом что были предприняты различные меры институционального, правового и финансового характера в сферах предоставления убежища и усиления охраны внешней границы Евросоюза, миграционный кризис выявил серьезные изъяны в административной практике государств-членов по соответствию стандартам ЕС в сфере охраны границ и предоставления

убежища. Комиссия полна решимости добиваться осуществления своих планов и в сентябре 2015 г. объявила о 40 штрафных процедурах против стран-нарушителей, которые не смогли надлежащим образом инкорпорировать положения европейских директив об убежище в свои национальные законодательства. Еще восемь подобных процедур против Греции, Хорватии, Италии, Мальты и Венгрии Комиссия начала в конце 2015 г.

Такое положение дел заставляет экспертов говорить не только и не столько о миграционном кризисе, сколько о кризисе институциональном, демонстрирующем неспособность руководства ЕС и государств-членов управлять чрезвычайной ситуацией [Tsourdi, 2016, p. 5]. В то же время Комиссия тверда в своем намерении заставить государства-члены подчиняться общим требованиям и в целом усилить наднациональный компонент в иммиграционной политике. Об этом свидетельствует активное продвижение идеи о создании Европейского агентства охраны морских и сухопутных границ с бюджетом в 31,5 млн евро (в дополнение к средствам ФРОНТЕКС на 2017 г.), выдвинутой в Сообщении Комиссии об эффективной охране внешних границ Европы [Communication..., 2015 d], к которому прилагается и пакет соответствующего законодательства. Новую структуру полувоенного характера предполагается сформировать на основе действующего агентства ФРОНТЕКС и национальных пограничных служб, которые по-прежнему будут нести ответственность за охрану своего участка границы.

Агентство будет выполнять две основные задачи – следить за тем, чтобы страны ЕС соблюдали все европейские стандарты и правила охраны границы, и оказывали помощь государствам, не справляющимся с защитой внешней границы ЕС от чрезмерного наплыва мигрантов и других рисков. Примерно те же задачи выполнял и ФРОНТЕКС, однако новое агентство сможет не только координировать операции государств-членов по высылке мигрантов, но и высылать их самостоятельно, а также вмешиваться в компетенции национальных государств по охране границы, даже вопреки воле государства, не справляющегося со своими соответствующими обязанностями в том случае, когда все другие средства испробованы. Предложение предсказуемо вызвало возражения ряда стран, прежде всего Польши и Венгрии, расценивших возможность такого вмешательства как удар по национальному суверенитету. Поэтому обсуждение предложения Комиссии будет трудным, но, несмотря на такие перспективы, Ж.-К. Юнкер намерен добиться принятия регламента о новом агентстве.

В политической риторике и общественном мнении миграция оказалась тесно связанной с терроризмом. Баланс между свободой и безопасностью явно сместился в сторону безопасности, как это уже случалось в Евросоюзе в середине нулевых. Прежде всего, был усилен контроль на внешних границах Евросоюза посредством систематических и скоординированных проверок пассажиров, прилетающих из «горячих точек» и пересекающих потом внутренние границы шенгенских стран. Проверкам подлежат и граждане ЕС, а не только мигранты. Еще в мае 2015 г. Комиссия разработала «критерии риска» для пограничников, на основе которых предписывается усиление контроля за пересечением границы молодыми людьми в возрасте 18–25 лет, прибывшими из стран, близких к зонам военных конфликтов. По данным Совета, государства-члены, расположенные по периметру Евросоюза, широко применяют эти критерии, для чего также задействованы базы данных Шенгенской информационной системы нового поколения и Интерпола.

В конце 2015 г. начались интенсивные дебаты о необходимости очередного пересмотра Шенгенского кодекса – регламента, регулирующего пересечение границ ЕС, который заменил с 2006 г. Шенгенские соглашения. Комиссия ЕС стремилась избежать введения в действие положений регламента (ст. 26) о предоставлении государствам-членам возможности в случае угрозы национальной безопасности продлить срок восстановления контроля на внутренних границах до двух лет в надежде, что Греция до мая 2016 г. продемонстрирует способность охранять свой участок границы, идентифицировать и регистрировать ищущих убежище в специальных центрах и не пропускать миграционный поток в глубь континента. Для этого Греции

было предписано выполнить 50 рекомендаций, прежде всего организовать центры размещения и регистрации ищущих убежище, чтобы не оказаться отрезанной от Евросоюза после того, как Австрия, а затем и Балканские страны, отделяющие Грецию от Шенгенской зоны, восстановят контроль на своих границах. Кроме того, от решения о восстановлении контроля на внутренних границах ЕС Комиссию удерживали и подсчитанные потери стран Шенгенской зоны при восстановлении контроля – они могут составить 1–3 млрд евро из-за сокращения туризма, проблем с грузоперевозками, осложнений с переездами на работу из одной страны в другую, необходимостью увеличить пограничный контингент на внутренних границах [Bulletin Quotidien..., 2016 a]. Более того, подсчетам не подлежат потери от пренебрежения европейскими ценностями – свободой и открытостью европейского общества, символом которых считался Шенген.

Тем временем к началу марта 2016 г. на границе Греции и Македонии скопилось до 10 тыс. ищущих убежище. Наблюдая неупорядоченность и неуправляемость избыточных миграционных потоков, а также попыток государств-членов остановить их самостоятельно, Комиссия признала свое поражение и допустила активацию ст. 26 Шенгенского кодекса с середины мая. «Дорожная карта» восстановления целостности Шенгенской зоны, представленная Комиссией, позволяет шенгенским странам, которые уже ввели пограничный контроль, сохранять его до конца 2016 г., а в случае ухудшения ситуации – и до мая 2018 г. Чтобы открыть границы в 2017 г., Комиссия предложила ряд мер, включающих укрепление внешней границы посредством учреждения Европейского агентства охраны границ, реализацию плана сотрудничества с Турцией, стопроцентное выполнение Грецией рекомендаций для приема ищущих убежище, осуществление схемы расселения беженцев по странам ЕС. По существу, Евросоюз жертвует Грецией, превращая ее во второй Ливан и признавая, что страна находится на грани гуманитарной катастрофы. Дополнительные 3,5 млрд евро на обустройство регистрационных центров и разворачивание на греческой территории сил еще не созданного Агентства по охране границ вряд ли могут спасти ситуацию [Bulletin Quotidien..., 2016 c].

Миграционный кризис вызвал и обострение противоречий между «старыми» государствами ЕС и вступившими в 2004–2007 гг. странами ЦВЕ, прежде всего Вышеградской группы, которые решительно выступают против основных принципов иммиграционной политики ЕС. 30 сентября 2015 г., основываясь на ст. 263 ДФЕС, которая позволяет оспаривать решения, принятые институтами ЕС, правительство Словакии подало иск в Суд ЕС против планов расселения беженцев, одобренного Европейским советом. Вслед за премьер-министром Словакии Р. Фицо его венгерский коллега В. Орбан также подал в Суд ЕС иск против системы обязательных квот на расселение, соответствующее решение утвердил парламент Венгрии 16 ноября 2015 г. на том основании, что квотирование нарушает принцип субсидиарности и лишает парламенты государств-членов возможности высказать свое мнение. Со своей стороны, министр иностранных дел Германии Ф.-В. Штайнмайер предупредил Чехию, Венгрию и Словакию, что против них также могут быть предприняты правовые действия, если позиция вышеградских стран в вопросах расселения не изменится. Может быть поставлен вопрос и об урезании им субсидий из европейских фондов.

Подобная угроза прозвучала и в заявлении председателя Европейского парламента Мартина Шульца, которое он сделал в ноябре 2015 г. в Брюсселе на саммите ЕС, посвященном миграционному кризису. Похоже, что давление институтов ЕС начало в результате оказывать некоторое действие. Так, собравшись в середине февраля 2016 г. на свой очередной саммит, посвященный миграционному кризису, вышеградцы сменили жесткую риторику на более «проевропейскую», заявив, что поддерживают согласованные стратегические задачи Евросоюза по урегулированию кризиса, особенно в том, что касается укрепления внешних границ и выполнения Плана действий совместно с Турцией. Вышеградские страны согласны подождать с оценкой результатов деятельности руководства ЕС, но при этом они не исключают возможности в том восстановления пограничного контроля внутри Евросоюза в случае, если поток

мигрантов не удастся остановить [Bulletin Quotidien..., 2016 b]. Несмотря на некоторые признаки смягчения позиции стран Вышеградской группы, их изначально жесткое несогласие с предложениями Комиссии в вопросе расселения беженцев выявило и еще одну более глубокую проблему ценностных расхождений между старыми и новыми странами ЕС. Вышеградцев обвиняют в отходе от западноевропейских либеральных норм, приверженности идее «нелиберальной» демократии как альтернативе либеральной демократии в странах Западной Европы, в отличном от остальных стран понимании европейских ценностей – солидарности, толерантности, политкорректности.

Впрочем, миграционный кризис привел и к кризису солидарности в целом в Евросоюзе. В начале февраля 2016 г. восстановлению солидарности была посвящена неформальная встреча министров внутренних дел стран ЕС с участием Высокого представителя по иностранным делам и политике безопасности Ф. Могерини. Однако, чем больше на разных встречах говорят о солидарности, тем меньше государства-члены проявляют ее на практике. Внутри ЕС образовались две группы стран, находящихся в конфронтации: одна группа, во главе с Австрией и Словакией, не верит в возможности ЕС урегулировать кризис совместными усилиями и ратует за ренационализацию иммиграционной политики ЕС, другая же, во главе с Германией и средиземноморскими странами, выступает вместе с Комиссией за общеевропейское решение проблемы.

Влияние миграционного кризиса на общественное мнение в странах ЕС

В сентябре 2015 г. по заказу Европейского парламента социологическая служба Eurobarometer провела опрос общественного мнения о миграционном кризисе. Иммиграция и терроризм были названы главными проблемами, беспокоящими граждан ЕС. Большинство европейцев (66%) высказались за то, чтобы решения в сфере управления миграцией принимались на наднациональном уровне, а не государствами-членами самостоятельно. Однако опрос показал значительную разницу во взглядах между гражданами государств-членов: 79–81% жителей Кипра, Германии, Испании, Люксембурга и Нидерландов выступают за усиление европейского регулирования миграции, тогда как в «новых» государствах ЕС – Эстонии, Польше, Словакии – соответствующий показатель составил лишь 40%.

Разделились мнения европейцев и относительно правил и принципов приема ищущих убежище. 78% граждан ЕС считают, что соискатели убежища должны быть распределены по странам, причем 75% из них согласны, что расселять следует в соответствии с обязательными квотами. Больше всего идею расселения поддержали в Германии (97%), меньше всего, как и ожидалось, – в Словакии и Чехии (31%).

Опрос выявил также устойчивую тенденцию увеличения числа респондентов, уверенных в том, что иммиграция становится одним из главных вызовов, с которыми столкнулся Евросоюз, – 47% (14% в 2013 г.) [Survey..., 2015]. Опираясь на данные результаты, Комиссия будет продолжать линию на наднациональное регулирование миграции. В то же время данные опроса подтверждают углубляющийся раскол между «старой» и «новой» Европой.

Заключение

Совсем недавно, в 2014 г., институты ЕС и государства-члены с энтузиазмом рассуждали о перспективах политики предоставления убежища. Однако миграционный кризис привел к кризису управления потоками претендентов на убежище и дефициту готовности справедливого распределения ответственности за происходящее.

Евросоюз пытается решить проблему несколькими способами, – и главным из них представляется ее «экстернализация», которая, на первый взгляд, выглядит привлекательной, но

вызывает множество вопросов относительно легитимности такого решения и его совместимости с международными стандартами относительно беженцев, не говоря уже о возможном негативном воздействии его на международные отношения.

С другой стороны, население стран ЕС, вынужденных принимать все больше претендентов на убежище в результате полной несогласованности действий европейских и национальных властей, находит методы урегулирования кризиса несправедливыми. Казалось бы, чрезвычайная ситуация должна была бы заставить государства-члены осознать необходимость распределения ответственности, независимо от географического положения страны. Вместо этого они ответили восстановлением пограничного контроля с эффектом домино, что привело к появлению «козла отпущения» в лице Греции. Институты ЕС, в свою очередь, требуют соблюдения принципов Дублинской системы, что напоминает путешествие по замкнутому кругу. Таким образом, миграционный кризис выявил целый ряд внутренних проблем политического, институционального и социального характера в Евросоюзе, которые предстоит решать как в кратко-, так и в долгосрочной перспективе.

Список литературы

Войников В.В. Миграционный кризис в Европе – лопнет ли пузырь? // РСМД. – 2015. – 02.11. – Режим доступа: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=6793#top-content (Дата обращения – 20.04.2016).

Коммюнике лидеров «Группы двадцати» по итогам саммита в Анталии (Турция), 15–16 ноября 2015 года // Президент России. – М., 2015. – 16.11. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/supplement/5037> (Дата обращения – 18.04.2016).

Потемкина О.Ю. «Европейская повестка дня по миграции»: Новый поворот в иммиграционной политике ЕС? // Современная Европа. – М., 2015. – № 4 (64). – С. 28–40.

Bulletin Quotidien Europe / Agence Europe. – Bruxelles, 2015. – 29.11. – N 11441. – Mode of access: <http://www.agenceeurope.info/pub/index.php> (По подписке.)

Bulletin Quotidien Europe / Agence Europe. – Bruxelles, 2016 a. – 03.02. – N 11469. – Mode of access: <http://www.agenceeurope.info/pub/index.php> (По подписке.)

Bulletin Quotidien Europe / Agence Europe. – Bruxelles, 2016 b. – 17.02. – N 11491. – Mode of access: <http://www.agenceeurope.info/pub/index.php> (По подписке.)

Bulletin Quotidien Europe / Agence Europe. – Bruxelles, 2016 c. – 05.03. – N 11505. – Mode of access: <http://www.agenceeurope.info/pub/index.php> (По подписке.)

Bulletin Quotidien Europe / Agence Europe. – Bruxelles, 2016 d. – 09.03. – N 11507. – Mode of access: <http://www.agenceeurope.info/pub/index.php> (По подписке.)

Carrera S., Den Hertog L. A European border and coast guard: Fit for purpose? / Centre for European policy studies (CEPS). – 2016. – 24.02. – Mode of access: <https://www.ceps.eu/publications/european-border-and-coast-guard-fit-purpose?> (Дата обращения – 18.04.2016).

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions: A European agenda on migration / European Commission. – Brussels, 2015 a. – 13.05. – COM (2015) 240 final. – 22 p. – Mode of access: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf (Дата обращения – 20.04.2016).

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions: EU Action Plan against migrants' smuggling (2015–2020) / European Commission. – Brussels, 2015 b. – 27.05. – COM (2015) 285 final. – 10 p. – Mode of access: <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/>

policies/asylum/general/docs/eu_action_plan_against_migrant_smuggling_en.pdf (Дата обращения – 20.04.2016).

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: EU Action Plan on return / European Commission. – Brussels, 2015 г. – 09.09. – COM (2015) 453 final. – 10 p. – Mode of access: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication_from_the_ec_to_ep_and_council_-_eu_action_plan_on_return_en.pdf (Дата обращения – 20.04.2016).

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A European border and coast guard and effective management of Europe's external borders / European Commission. – Strasbourg, 2015 г. – 15.12. – COM (2015) 673 final. – 10 p. – Mode of access: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/communication_-_a_european_border_and_coast_guard_and_effective_management_of_europes_external_borders_en.pdf (Дата обращения – 20.04.2016).

Council decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece / Council of the European Union. – Brussels, 2015. – 22.09. – 12098/15. – 42 p. – Mode of access: http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2015/09/st12098_en15_pdf/ (Дата обращения – 18.04.2016).

Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals // Official j. of the European Union. – Brussels, 2008. – 24.12. – L 348. – P. 98–107. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&qid=1461262162786&from=EN> (Дата обращения – 20.04.2016).

Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast) // Official j. of the European Union. – Brussels, 2013. – 29.06. – L 180. – P. 60–95. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=en> (Дата обращения – 20.04.2016).

European Council conclusions / European Council. – Brussels, 2015. – 26.06. – EUCO 22/15. – 8 p. – Mode of access: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2015/06/EUCO-conclusions-pdf/> (Дата обращения – 20.04.2016).

G20 summit in Antalya: Transcript of press conference / European Commission. – Brussels, 2015. – 15.11. – Mode of access: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-6091_en.htm (Дата обращения – 20.04.2016).

Leaders' meeting on refugee flows along the Western Balkans route: Leaders' Statement / European Commission. – Brussels, 2015. – 25.10. – 4 p. – Mode of access: http://ec.europa.eu/news/2015/docs/leader_statement_final.pdf (Дата обращения – 20.04.2016).

Managing the refugee crisis: Western Balkans route. State of play report / European Commission. – Brussels, 2015. – 25.10. – 2 p. – Mode of access: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/western_balkans_route_state_of_play_report_en.pdf (Дата обращения – 20.04.2016).

Mediterranean migrant, refugee arrivals top 100,000 / International organization for migration (IOM). – 2016. – 23.02. – Mode of access: <http://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-refugee-arrivals-top-100000> (Дата обращения – 20.04.2016).

Papademetriou D.G. Top 10 of 2015 – Issue #1: Migration crisis tests European consensus and governance / Migration policy institute (MPI). – 2015. – 18.12. –

Mode of access: <http://www.migrationpolicy.org/article/top-10-2015-issue-1-migration-crisis-tests-european-consensus-and-governance> (Дата обращения – 20.04.2016).

Statement of the EU Heads of State or Government / European Council. – Brussels, 2016. – 07.03. – Mode of access: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/07-eu-turkey-meeting-statement/> (Дата обращения – 20.04.2016).

Survey: Two out of every three Europeans want migrant crisis tackled at EU level / European Parliament. – Strasbourg, 2015. – 06.10. – Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20151015STO97982/Survey-Two-out-of-every-three-Europeans-want-migrant-crisis-tackled-at-EU-level> (Дата обращения – 20.04.2016).

The EU's response to the refugee crisis: Taking stock and setting policy priorities / Carrera S., Blockmans S., Gros D., Guild E.; Centre for European policy studies (CEPS). – Brussels, 2015. – 16.12. – N 20. – 22 p. – Mode of access: https://www.ceps.eu/system/files/EU%20Response%20to%20the%202015%20Refugee%20Crisis_0.pdf (Дата обращения – 18.04.2016).

Tsourd E. Intra-EU solidarity and the implementation of the EU asylum policy: A refugee or governance «crisis»? // Searching for solidarity in EU asylum and border policies: A collection of short papers following the Odysseus Network's First annual policy conference 26–27 February 2016 / Université libre de Bruxelles. – Brussels, 2016. – P. 5–9. – Mode of access: <http://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2015/09/Searching-for-Solidarity-Short-Papers.pdf> (Дата обращения – 20.04.2016).

О.П. Бибилова

Миграционный кризис 2015 г. в Европе и его последствия

Аннотация. В статье анализируются причины масштабного миграционного потока в Европу, когда под вывеской «сирийские беженцы» на континент переправились более миллиона беженцев из разных стран, в том числе мусульманские радикалы. Автор считает, что мотивация переезда мигрантов в европейские страны противоречит планам Евросоюза, который предполагает с помощью иммигрантов решить свои демографические и экономические проблемы.

Abstract. The author analyzes the reasons for the large-scale migration flow to Europe, where more than a million refugees from different countries have arrived in the continent, including the Muslim radicals, under the guise of «Syrian refugees». The author believes that the motivation of migrants' moving to European countries contradicts the EU's plan, intending to solve its demographic and economic problems through immigrants.

Ключевые слова: миграционный кризис, сирийские беженцы, маршруты беженцев в Европу, Исламское государство, демографическая ситуация.

Keywords: migration crisis, Syrian refugees, refugees' travel routes, ISIS, demographic situation.

В 2015 г. в Европе разразился миграционный кризис, в ходе которого только за первые десять месяцев 2015 г. на территорию европейских стран прибыли около 1,5 млн мигрантов. Эти данные сообщил 29 ноября 2015 г. на саммите ЕС – Турция в Брюсселе председатель Евросовета Дональд Туск [Косяков, 2015]. Руководство Европейского союза до сих пор не обладает точной информацией о численности иммигрантов. Дело в том, что часть из них с самого начала избегала регистрироваться в транзитных странах, предпочитая Германию или Швецию. По информации Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ / UNHCR), подавляющее число этих людей составляют так называемые «лица, нуждающиеся в защите и помощи». Прежде всего, это – вынужденные мигранты, покинувшие регионы, отличающиеся особенно нестабильной военно-политической обстановкой, включая Афганистан, Сирию, где идет гражданская война, и Эритрею, страну с жестким диктаторским режимом. Еврокомиссия заявила, что нынешний миграционный кризис в Европе является крупнейшим со времен Второй мировой войны.

В последние годы число мигрантов, прибывающих в Европу, значительно выросло. Дело в том, что европейское население катастрофически уменьшается. По мнению демографов, к 2050 г. (если не учитывать прибывающих мигрантов) в Европе вместо нынешних 728 млн будет только 600 млн человек [Замещение..., 2015]. Практически это равно утрате населения нескольких стран Евросоюза. Подобное сокращение населения наблюдалось только во время эпидемии чумы в XIV в. Особенно серьезная ситуация сложилась в Германии, где, по подсчетам специалистов, к 2050 г. население может сократиться с 82 млн до 59 млн человек [Ibid.]. В 2013 г. были обнародованы результаты переписи населения 2011 г., которые для многих оказались настоящим сюрпризом: оказалось, что численность населения страны на фоне крайне низкого уровня рождаемости уменьшилась. В январе 2015 г. один из самых авторитетных немецких экономистов, глава Мюнхенского института экономических исследований (Ifo) Ханс-Вернер Зинн заявил, что в течение следующих двух десятилетий ФРГ необходимо принять до 32 млн мигрантов, в противном случае пенсионная система страны будет парализована. По его мнению, при сохранении нынешней тенденции размер средней пенсии в течение следующих десяти лет сократится на 46% [Вайден, 2015].

До недавнего времени население европейских стран пополняло свои ряды за счет третьего поколения мигрантов, уже родившихся в Европе, за счет беженцев из стран бывшей

Югославии, а также нелегалов, ряды которых не убывают. Основным поставщиком мигрантов были бывшие колонии, прежде всего страны Северной Африки, представители которой, переплыв Средиземное море и добравшись до острова Лампедуза, растворялись в европейском пространстве. Те, кому удалось преодолеть высокую стену, воздвигнутую вокруг Сеуты и Мелильи (испанских анклавов в Африке), заведомо знают, что пограничная охрана не будет применять оружие. Во всех случаях депортация тех, кому повезло, возможна только после того, как мигрант или беженец подаст прошение о предоставлении ему искомого статуса и получит отрицательный ответ. Поэтому в Европе всегда был многочисленный отряд нелегалов, ждавших очередной амнистии, которая позволит им закрепиться в той или иной стране.

Сегодня уже сформировались механизмы, помогающие мигрантам перебраться в Европу. В Интернете есть специальные сайты, которые советуют потенциальным мигрантам, где именно им следует закупать экипировку. Однако эта экипировка далеко не всегда бывает качественной. Например, в Измире изготавливали специальные надувные жилеты, которые не спасали тонущих людей. Известно, что в Интернете распространялись инструкции для беженцев, в которых содержалась подробная информация о предполагаемых расходах мигрантов на переезд и приводились номера телефонов спасательных служб, по которым они должны были звонить в случае возникновения чрезвычайных ситуаций. Беженцы рассказывали, что все команды, даже по телефону, они получали на английском языке.

Аналогичную информацию со ссылкой на утечки из спецслужб приводит австрийская газета «Info-Direkt» [Бонналь, 2015]. По данным австрийской разведки, проезд сирийских мигрантов в Европу был организован Соединенными Штатами и ими же финансируется. Естественно, что это утверждение нуждается в подтверждении, но оно может служить гипотезой причины столь массового переселения.

В 2014 г. переправиться через Средиземное море стоило 500 евро, а в 2015 г. эта сумма возросла до 4 тыс. евро. Нелегальная перевозка из Сербии или Венгрии в Австрию обходилась в 1 тыс. евро, из Турции в Швецию самолетом – 10 тыс., а сухопутный путь из Турции в Германию – 12,5 тыс. евро. По оценке ООН, только в 2014 г. контрабандисты заработали 170 млн долл. [Иванова, 2015]. На Балканах этот бизнес в значительной степени контролируется албанскими и цыганскими преступными группировками. По оценкам Международной организации по миграции (International Organization for Migration), контрабанда мигрантов приносит такой же доход, как торговля наркотиками.

Как отмечает эксперт журнала «Международная жизнь» Вл. Гулевич, «на африканском континенте сложилась своя криминально-логистическая структура переправки мигрантов. От Нигера, Судана, Эритреи и Чада до средиземноморского побережья Северной Африки тянутся преступные цепочки, каждое звено в которых отвечает за свой участок работы: транспортировку мигрантов, размещение на постой, доставку на ливийское побережье, переправку морем в ЕС и т.п.» [Гулевич, 2015].

Характерно, что с приближением зимы перевозчики нелегалов снизили цены. Об этом рассказывают сами мигранты. Например, если раньше цена переезда нелегала из Пакистана составляла от 3 тыс до 5 тыс. евро, то в середине октября 2015 г. она упала до 400–500 евро. По некоторым данным, с начала XXI в. перевозчики заработали на переправке мигрантов в Европу 6 млрд евро [Контрабандисты заработали..., 2016].

В 2014–2015 гг. в Средиземном море регулярно происходили крушения судов, на борту которых было по несколько сотен мигрантов. Весной 2015 г. ЕС принял решение изменить отношение к тем, кто пытается достичь заветного европейского берега. Патрульным кораблям было предложено не буксировать суда обратно к африканскому побережью, а забирать на борт мигрантов и доставлять их на территорию Евросоюза. Причем эта операция осуществлялась даже в ливийских территориальных водах. Принятое ЕС решение подстегнуло криминальных перевозчиков к активизации их деятельности. Увеличение численности патрульных судов и их

присутствие близ африканских берегов увеличивало шансы мигрантов добраться до Европы. Естественно, что в условиях современных коммуникаций слухи об этом разнеслись по всему Средиземноморью. Возможностью расширить свой бизнес воспользовались и те, кто традиционно переправлял мигрантов с территории Турции.

К весне 2016 г. большинство беженцев прибывало в Европу из Турции. Это обстоятельство заставляет задуматься о роли Турции в переброске мигрантов в Европу. Один из старейших миграционных путей – афганский – проходит именно через Турцию. Его контролируют турецкие курды. Сегодня, когда Балканские страны не справляются с миграционным потоком, было бы логичным оказать давление на Турцию, с тем чтобы она закрыла границу для беженцев. Но европолитики признают, что заставить президента Турции это сделать нельзя, с ним можно только договориться. Кроме того, Турция заявила о необходимости создания бесполетной зоны над сирийской территорией вдоль своей границы с присутствием в ней военных из Европы и США. Ангела Меркель, выступая в феврале 2016 г. перед депутатами Бундестага, поддержала инициативу Турции, однако США и НАТО признали ее контрпродуктивной [Меркель призвала..., 2016].

На наш взгляд, со стороны Эрдогана это была попытка втянуть Европу и США в сирийский конфликт с целью заставить Асада уйти. Кроме того, Эрдоган предпринял усилия по массовой отправке в Европу беженцев, скопившихся на территории Турции в последние годы.

От прямого вторжения сил Запада (как это было в Ливии) Сирию спасли только дипломатические усилия России, а затем спецоперация российских ВВС против ИГИЛ, проводимая с территории Сирии. Впоследствии в европейских СМИ прозвучала мысль о том, что Россия помешала европейцам, которые должны были принять более жесткие меры в отношении Асада, чтобы приостановить миграционный поток в Европу. Часть беженцев заявляет, что именно операция российских ВВС заставила их покинуть родину. Однако изучение причин современного миграционного бума приводит к выводу, что в данном случае это был заранее спланированный и организованный процесс, в котором были заинтересованы не только мигранты и принимающие их государства, но и другие политические акторы.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.