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

© Коллектив авторов, 2016
© Агентство научных изданий, 2016

Содержание

Об авторах 5
Введение 7
«Кризис беженцев» и иммиграционный вопрос в Европе 14
Конец ознакомительного фрагмента. 21

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, RussianAcademyof 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. (novojenova@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 предпринимемые 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 зарегистрировавшихся, 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, устремятся 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 «больными вопросами» и существенно меняет либо может изменить общий расклад. Это: иммиграция в целом, со всеми ее аспектами; европейская интеграция; внешняя политика; безопасность; внутриполитический 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. Тагиефф 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-

стемные 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 внутриполитической 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 Окольски, с появлением новых центров экономического роста, притягательных для мигрантов, можно ожидать «перераспределения мирового миграционного потенциала среди растущего числа стран» [Окольски, 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, p. 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.

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.