

ИНСТИТУТ МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ
имени Е.М. ПРИМАКОВА РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

**ЕС ПЕРЕД ВЫЗОВОМ МИГРАЦИОННОГО КРИЗИСА.
ПОЗИЦИИ ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАН**

Под редакцией
Н.К. Арбатовой, А.М. Кокеева

Москва
ИМЭМО РАН
2016

УДК 325.1(4)
ББК 65.248(4)
Ес 81

Серия

“Библиотека Института мировой экономики и международных отношений
имени Е.М. Примакова”

Авторский коллектив:

д.полит.н. Арбатова Н.К., к.и.н. Воронов К.В., к.и.н. Андреева Т.Н.,
к.полит.н. Басов Ф.А., д.полит.н. Васильев В.И., к.и.н. Зуева К.П.,
к.и.н. Кокеев А.М., к.полит.н. Соколова П.С., к.полит.н. Тимофеев П.П.,
к.полит.н. Шумицкая Е.В., к.и.н. Черкасова Е.Г.

Рецензент:

доктор исторических наук, профессор Л.С. Воронкова

Ес 81

ЕС перед вызовом миграционного кризиса. Позиции европейских стран. Под ред. Н.К. Арбатовой, А.М. Кокеева. – М.: ИМЭМО РАН, 2016. – 52 с.

ISBN 978-5-9535-0462-1

DOI:10.20542/978-5-9535-0462-1

Аналитический доклад посвящен причинам миграционного кризиса, с которым столкнулся ЕС в 2014–2016 гг., его влиянию на социально-экономическую и политическую ситуацию в Евросоюзе и его странах-членах. Основное внимание уделяется политике Европейского Союза по выходу из миграционного кризиса и влиянию массовых миграций на развитие европейской интеграции.

The EU in the face of migration crisis. Positions of european countries. N.K. Arbatova, A.M. Kokeev, eds. – Moscow, IMEMO, 2016. – 52 p.

ISBN 978-5-9535-0462-1

The report focuses on causes of migration crisis, which affects the EU in 2014–2016, its influence on social-economic and political situation in the European Union and its member-states. The main accent is on the EU policy towards negotiation of migration crisis and on influence of mass migration on development of the European integration.

Публикации ИМЭМО РАН размещаются на сайте <http://www.imemo.ru>

ISBN 978-5-9535-0462-1

© ИМЭМО РАН, 2016

Содержание

Причины Арбатова Н.К.....	4
Состав мигрантов Арбатова Н.К.....	5
Мигранты, безопасность, общественное мнение Арбатова Н.К.....	8
Европейская повестка дня по миграции Арбатова Н.К.....	9
Германия Кокеев А.М., Васильев В.И., Басов Ф.А.....	16
Франция Зуева К.П., Тимофеев П.П.	22
Великобритания Андреева Т.Н.....	25
Италия Арбатова Н.К.....	29
Испания Черкасова Е.Г.....	33
Северные страны Воронов К.В.	36
Болгария и Румыния Шумицкая Е.В.....	41
Балканы Соколова П.С.	44
Заключение Арбатова Н.К.....	48
Список источников	49

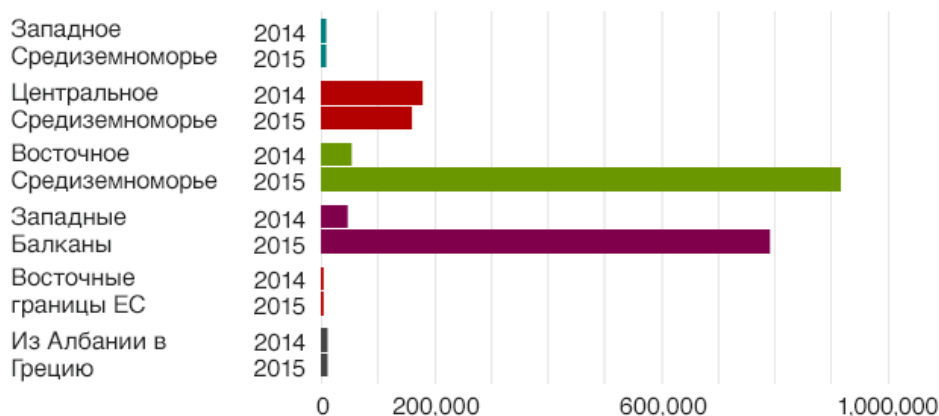
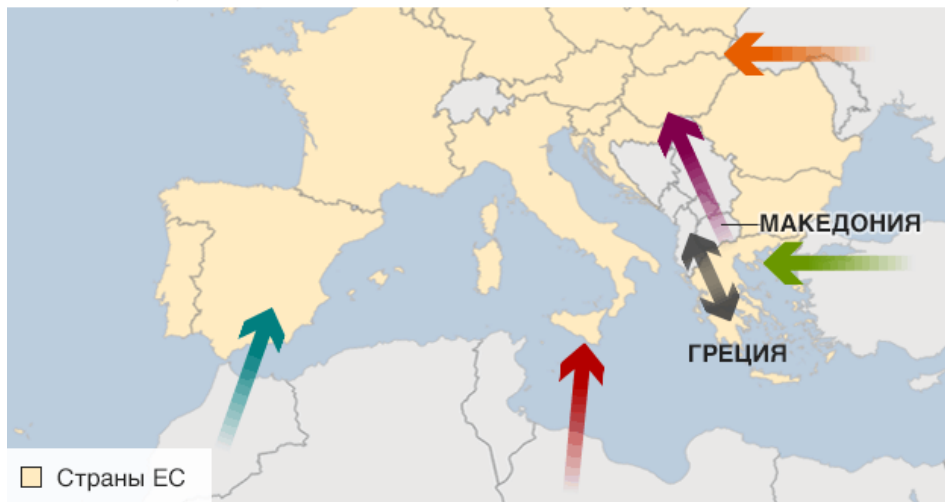
Причины

Европейский Союз переживает сегодня самый масштабный миграционный кризис со времен Второй мировой войны. Более 1,5 млн незаконных мигрантов уже находится на территории стран ЕС, а в 2016 г. их число, по некоторым оценкам, может увеличиться до 3 млн чел.

Сегодняшнее массовое переселение народов из стран, прежде всего, Южного Средиземноморья и Африки обычно объясняется вооруженными конфликтами, заставляющими людей искать убежища в благополучных странах ЕС. Вместе с тем, конфликты – это только часть миграционного кризиса, своего рода триггер этой проблемы. Помимо этого существуют и другие предпосылки для миграции: перенаселенность в некоторых регионах Южного Средиземноморья, нехватка ресурсов, в том числе, пресной воды, бедность, несостоявшиеся государства и многие другие проблемы. Урегулирование конфликтов – необходимая предпосылка для сокращения потоков беженцев в Европу, но не единственная. Нужна глобальная повестка дня для решения всего комплекса проблем, связанных с переселением народов. По данным Eurostat, только за второй квартал 2015 г. заявление на получение убежища подали 213,2 тыс. человек, а это на 15% больше, чем в первом квартале года и на 85% больше по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года.

Другим важным фактором, способствующим перемещению больших потоков мигрантов стала информационная революция, сделавшая, образно говоря, «невозможное возможным». Сегодняшние мигранты хорошо подкованы и владеют полной информацией, касающейся процедуры получения убежища в странах ЕС, прав беженцев, воссоединения семей и т.д.

Мигранты, обнаруженные при попытке проникнуть в ЕС незаконно, 2014-15



Источник: Frontex

BBC

Источник: BBC

Состав мигрантов

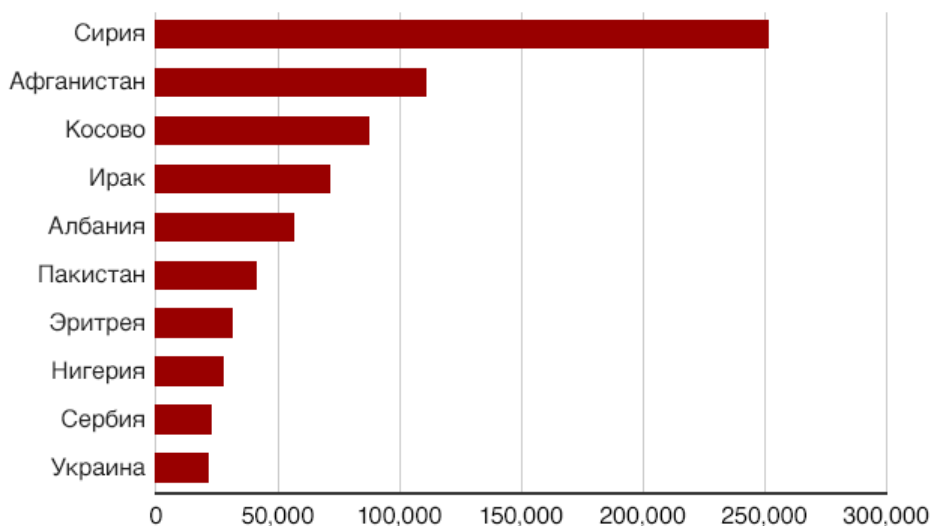
Италия, Венгрия, Греция, Западные Балканы, Мальта испытывают наибольшее давление со стороны нелегальных мигрантов. По данным Eurostat, на третий квартал 2015 г., каждый третий беженец прибыл из Сирии, каждый шестой из Афганистана, примерно столько же из Ирака. Всего же документы подали граждане 141 страны. Следует отметить, что большинство

нелегалов – не беженцы, а экономические мигранты. Беженцы – это те, кто получает статус или реально может претендовать на этот статус. Например, сирийцы – это беженцы, а косовары – нет. Из балканских стран беженцев не может быть по определению, отсюда выезжают экономические мигранты.

Регулированию миграционных потоков из балканских стран было посвящен так называемый план Юнкера от 9 сентября 2015 г., который включал, в частности, предложение утвердить общий список «безопасных» стран, граждане которых не могут претендовать на убежище.

Топ 10 стран, чьи граждане обращаются за убежищем в ЕС

Октябрь 2014 - Октябрь 2015, первое заявление



Источник: Eurostat

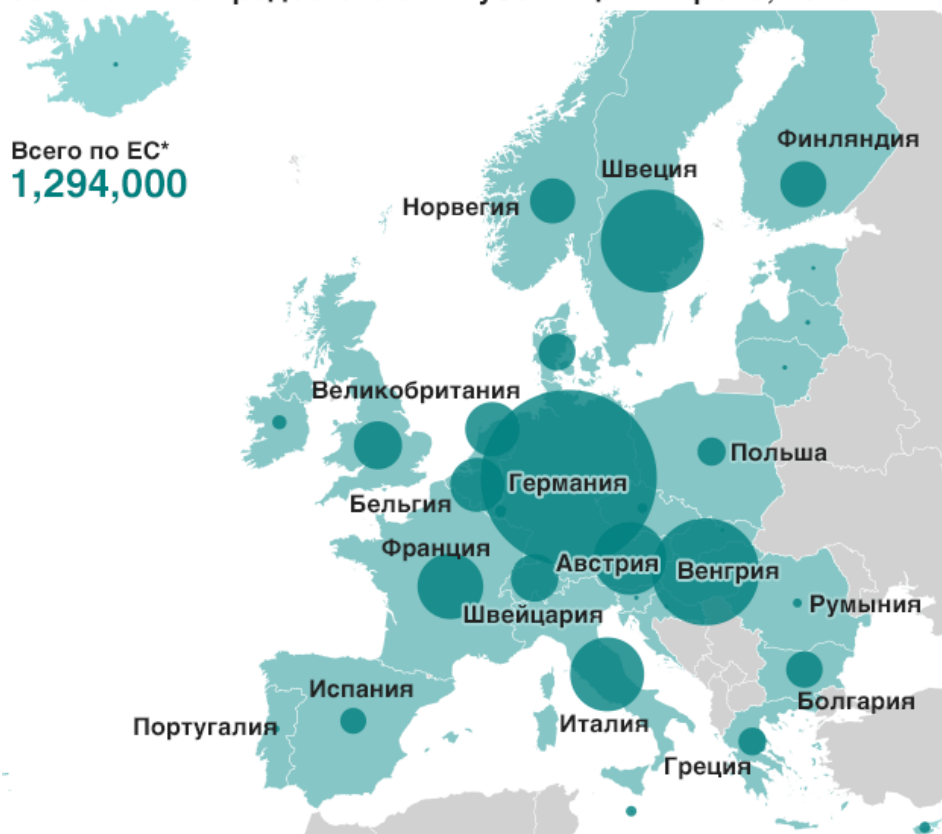


Источник: BBC

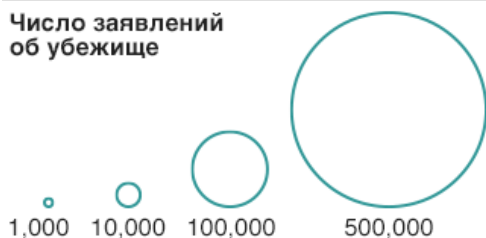
Сегодня около 80% от количества прошений о предоставлении убежища приходится на долю всего нескольких стран — Германии, Франции, Италии, Великобритании, Бельгии и Швеции. Германия – страна с наибольшим абсолютным числом прошений об убежище, но в пересчете на местное население безоговорочно лидирует Швеция – 8 одобренных прошений на каждую 1000 местных жителей. Германия ожидает, что только до конца 2016 г. в страну прибудет около 1,5 млн.

беженцев, хотя эта цифра представляется завышенной. Кроме того, власти ФРГ опасаются дополнительного наплыва иностранных граждан из-за действующей в стране программы объединения семей беженцев, согласно которой в ФРГ могут приехать ближайšie родственники обосновавшихся переселенцев из стран Африки и Ближнего Востока (от 4 до 8 членов семей). По правилам Дублинского соглашения, подписанного всеми странами Евросоюза, беженцы обязаны обращаться с просьбой об убежище в первой же стране ЕС, в которой они оказались и зарегистрировались. Нарушение этого правила влечет за собой высылку нелегала в ту страну, которая его пропустила. Но по мере того как увеличивалось число мигрантов, многие страны без лишних формальностей пропускали мигрантов сквозь свои границы. Иными словами, Дублинское соглашение на практике не работает.

Заявления о предоставлении убежища в Европе, 2015*



Число заявлений
об убежище



■ Нет данных

*Данные на конец года, где возможно, хотя в некоторых странах еще нет данных за октябрь, ноябрь и декабрь.

**На карте также указаны данные по Норвегии и Швейцарии, которые не являются членами ЕС.

Источник: Eurostat

BBC

Источник: BBC

Мигранты, безопасность, общественное мнение в ЕС

Проблема миграционного кризиса по своему значению выходит далеко за рамки дискуссии о распределении квот. Когда население находится в постоянном стрессе из-за экономических проблем, неуверенности в будущем, террористической угрозы, преступности, тогда возрастает спрос на политиков-популистов, чутко реагирующих

на настроения и озабоченность простых людей. С этой точки зрения проблема миграции стала самой популярной темой для правых и левых популистских партий, триумфальное шествие которых наблюдается в последние годы во всей Европе.

Совершенно очевидно в связи с этим, что система квот на распределение мигрантов – вынужденное временное решение проблемы, которое не может быть альтернативой действенной стратегии ЕС по миграции. Без подлинной интеграции мигрантов в жизнь европейских обществ, которая не может быть достигнута без их желания стать европейцами не только де-юре, но и де-факто, эта проблема не может быть решена. В современной Европе ценностные ориентиры находятся в противоречии друг с другом, сталкивая нравственные императивы. Что важнее – толерантность и отсутствие дискриминации, лежащие в основе европейского гуманизма, или сохранение демократии как основы европейского проекта? Что значимее – открытость границ или безопасность собственных граждан? Ответом на эти вопросы может быть только нахождение правильного баланса между ценностями и определением правильных приоритетов. И в этом сегодня заключается главный вызов европейскому проекту.

Европейская повестка дня по миграции

Внеочередной саммит ЕС 23 апреля 2015 г. принял проект новой миграционной стратегии, которая впоследствии дополнялась и уточнялась на последующих профильных саммитах. Новая миграционная стратегия ЕС содержит немало разумных мер. В частности, необходимость быстрого реагирования на ситуации, связанные со спасением жизни мигрантов на море. По данным ООН, в 2015 г. в Средиземном море уже погибли 1800 мигрантов, а, по данным гуманитарных организаций, с 2000 г. при попытке пересечь Средиземное море утонуло 22 тыс. человек. В целях спасения жизни людей в 3 раза увеличен бюджет для операций «Тритон» и «Посейдон», находящихся в ведении Frontex – агентства ЕС по безопасности внешних границ.

Предусматривались также операции в рамках Общей политики безопасности и обороны (ОПБО) по выявлению и уничтожению организованной преступности, занимающейся переправкой нелегальных мигрантов в Европу, вплоть до уничтожения судов контрабандистов. Две структуры ЕС – Frontex и Europol – должны

быть задействованы в определении профиля судов контрабандистов и их маршрутов. Поставленная цель уничтожения плавсредств контрабандистов вызывает критику правозащитных организаций, которые предупреждают, что в ходе уничтожения катеров и инфраструктуры, используемой контрабандистами, под огонь могут попасть и сами мигранты. Кроме того, утверждают правозащитники, не исключены ошибки и могут быть уничтожены рыбацкие лодки и, тем самым, люди, промышляющие рыболовством, будут лишены средств к существованию. Премьер-министр Италии М.Ренци предложил приступить к задержанию и уничтожению судов преступников ещё до того, как эти плавсредства покинут ливийский берег, поскольку задержание судов контрабандистов вдали от берегов Ливии, которая стала перевалочным пунктом для беженцев из стран, охваченных конфликтами, лишь облегчает путь мигрантов в Европу. Однако это потребовало бы согласие ливийского правительства, которое сегодня практически отсутствует как таковое, и одобрения Совета безопасности ООН.

Предполагалось также усиление сотрудничества с третьими странами в контроле над миграционными потоками. И, хотя этот пункт не стоял первым в Европейской повестке дня по миграции, он, по сути, является одним из самых важных, поскольку проблему нелегальной миграции в страны Евросоюза наиболее эффективно можно решать лишь на дальних подступах к Европе. (Это, кстати, относится и к проблеме международного терроризма). Планировалось также выделить средства на программы регионального развития и защиты населения, а также учредить к концу 2015 г. многоцелевой центр в Нигере, который в сотрудничестве с Международной организацией по миграции и Агентством ООН по делам беженцев будет заниматься сбором информации, защитой и размещением беженцев на местном уровне. Евросоюз выделяет 3,6 млрд евро на решение последствий гуманитарного кризиса в Сирии и размещение сирийских беженцев в Ливане, Иордании, Турции и Ираке.

Руководство Евросоюза предусмотрело также ряд мер, сокращающих стимулы для перемещения нелегальных мигрантов в Европу, в том числе процедуру выдворения нелегалов, которая до сих пор считалась несовершенной и на которой обогащались мафиозные структуры, занимающиеся контрабандой «живого товара». Параллельно предполагалось совершенствовать политику в отношении легальной миграции и предоставления виз трудовым мигрантам, в которых нуждается «стареющая» Европа.

Самым проблематичным и болезненным пунктом Европейской повестки дня по миграции стал вопрос о введении обязательных квот на распределение мигрантов между странами-членами Евросоюза. Европейская комиссия, исходя из численности населения отдельных стран ЕС, общего объема ВВП, количества уже полученных прошений об убежище и принятых беженцев, а также уровня безработицы, определила для каждой европейской страны минимальное число мигрантов, которое она должна принять.

Первоначально одиннадцать стран ЕС – Великобритания, Франция, Финляндия, Латвия, Литва, Эстония, Чехия, Словакия, Польша, Венгрия и Испания – выступили против системы введения квот. В позиции стран-оппонентов можно выделить несколько ключевых аргументов. Во-первых, они считали, что только правительства стран-членов ЕС могут решать, какое количество и каких мигрантов они хотят и могут принять, и никто извне не может навязывать им свою волю. Именно поэтому они выступили против предложения Еврокомиссии сделать исполнение решения о квотах обязательным.

Во-вторых, по их мнению, нелегальная миграция незаконна по определению, и превращение ее в законную путем изменения статуса нелегалов подрывает всю систему охраны внешних границ ЕС. В-третьих, они опасались роста напряженности в своих странах как из-за дополнительного бремени, ложащегося на социальные системы государственной поддержки населения, так и из-за возможной террористической угрозы со стороны радикальных исламистов, проникающих в страны ЕС в рядах беженцев. Несмотря на эти аргументы, на экстренном саммите 23 сентября 2015 г. большинством голосов при четырех «против» (Венгрия, Румыния, Словакия, Чехия) и одном воздержавшимся (Финляндия) решение о распределении квот было принято.

Вместе с тем, саммит показал, что в миграционной стратегии укрепились тенденции к решению проблем незаконной миграции на дальних подступах к Европе, пока неконтролируемая миграция еще не стала европейской проблемой. На сентябрьском саммите ЕС решено, что в течение 2 лет на урегулирование миграционного кризиса будет выделено до 9,2 млрд евро. Эти средства будут направлены, главным образом, для создания многопрофильных миграционных центров и обустройства лагерей для беженцев в благополучных странах Южного Средиземноморья, для уничтожения плавсредств контрабандистов, наживающихся на переправке беженцев в Европу, для оснащения

Frontex собственными средствами для защиты границ ЕС. Деньги потребуются и для обустройства тех беженцев, которым предоставят убежище страны ЕС.

Особую роль в связи с этим приобретает Турция как транзитное государство. На саммите ЕС-Турция 29 ноября 2015 г. был окончательно согласован план действий, согласно которому Турция должна способствовать сокращению притока мигрантов в ЕС, обеспечить им лучшие условия приема на своей территории в обмен на 3 млрд евро, активизацию переговоров о вступлении в ЕС и визовую либерализацию. Греция, Кипр и Италия, а также страны Центральной и Восточной Европы – Венгрия, Словакия, Чехия и Польша – выступили решительно против этой идеи, объяснив это своим нежеланием делать слишком большие ставки на участие в делах Евросоюза государства, не входящего в его состав. Критики соглашения с Турцией предупреждают руководство ЕС от преждевременного оптимизма, указывая, что Анкара получила мощный козырь влиять на переговорный процесс о вступлении в Евросоюз. В случае недовольства ходом переговоров руководство Турции может открыть шлюзы и наводнить Европу новыми беженцами. Тем не менее, 3 февраля 2016 г. страны-члены ЕС достигли соглашения о том, как разделить между собой выплату в 3,3 млрд евро, которые были обещаны Турции на урегулирование кризиса с беженцами. Еврокомиссия одобрила это соглашение.

Стороны вернулись к рассмотрению деталей соглашения 7 марта 2016 г. на очередном саммите. Несмотря на то, что саммит ЕС-Турция представлен сторонами как успех, тот факт, что окончательное решение отложено до 17-18 марта 2016 г. свидетельствует о том, что остается множество нерешенных вопросов. Каждая сторона преследует свои цели, по сути, идет торг между Брюсселем и Анкарой. Брюссель хочет перекрыть балканский маршрут для нелегальных мигрантов, а Турция – форсировать переговоры о вступлении в ЕС, получить безвизовый режим и значительные финансовые вливания – не 3 млрд евро, а 6 млрд евро – на прием и обустройство беженцев. Суть компромисса, достигнутого на саммите ЕС-Турция, состоит в том, что Анкара согласилась принимать обратно из Греции всех нелегально попавших туда беженцев. Со своей стороны, за каждого возвращенного мигранта Евросоюз будет обязан легально принимать одного из сирийцев, находящихся на территории Турции.

Вместе с тем, в Евросоюзе по-прежнему нет единства по поводу того, как далеко ЕС может пойти на уступки Анкаре. Президент Франции Ф.Олланд отметил, что турецкое руководство должно выполнить список из 72 критериев, прежде чем будут упразднены визы. Также Ф.Олланд допустил выделение Турции дополнительной финансовой помощи лишь после 2018 г. по мере того, как будут выполнены обязательства Турции. Что же касается ускорения переговоров о членстве Турции в ЕС, то в условиях объявленного пятилетнего моратория на расширение ЕС, это требование Анкары выглядит нереалистичным.

В последнем квартале 2015 г. ощутимо усилились в ЕС и меры запретительного характера, в частности, процедуры депортации, применяемой по отношению к нарушителям миграционного режима, что вызывает критику правозащитных организаций. Если первоначальная реакция лидеров ЕС, столкнувшихся с беспрецедентным миграционным кризисом, была сфокусирована на проблеме «как?» (как разместить мигрантов по странам, как обустроить лагеря для беженцев? и. т. д.), то теперь руководство ЕС задалось вопросом «кого?». Такой разворот – от растерянности к отрезвлению – был вполне предсказуем. Ожидается, что более 400 тыс. человек из числа мигрантов, прибывших в Евросоюз за первую половину 2015 г., получат отказ в убежище. Кроме того, Европейская Комиссия предупредила, что, если такие страны, как Нигер и Эфиопия, не примут экономических мигрантов обратно, то ЕС откажется от торговых соглашений с ними, а также предоставления помощи и визовых льгот. По мнению министров внутренних дел стран ЕС, возросший процент возвращающихся мигрантов будет служить мерой сдерживания нелегальной миграции.

Frontex помогает странам-членам организовывать совместные авиарейсы по возвращению депортируемых из нескольких стран ЕС в целях экономии и более эффективной подготовки документов. Так, например, в сентябре-октябре 2015 г. было осуществлено 15 совместных рейсов по возвращению 658 нелегальных мигрантов из Нигерии, Албании, Косово, Грузии, Армении и Пакистана. Пока что это – относительно небольшая цифра, учитывая, что Италия и Греция только за 2014 г. своими силами депортировали 30 264 чел.

В Управлении Верховного комиссара ООН по делам беженцев отрицательно относятся к так называемой коллективной депортации. В частности, там резко раскритиковали соглашение ЕС и Турции по

депортации нелегальных мигрантов из Греции на турецкую территорию, сославшись на Европейскую конвенцию о правах человека. Вместе с тем, при всей обеспокоенности международных чиновников и правозащитников нарушением прав человека, следует иметь в виду, что ситуация, сложившаяся в Европе беспрецедентна, и что страны ЕС не получают достаточной помощи от международных организаций и вынуждены сами искать способы решения миграционного кризиса.

Под воздействием стран-членов, призывавших руководство ЕС усилить контроль над внешними границами ЕС, Европейская комиссия 15 декабря 2015 г. приняла решение создать Европейскую службу пограничной и береговой охраны (ЕСПБО). Предполагалось, что эта Служба функционировала бы на постоянной основе в составе 1500 чел. и имела собственные технические средства. Она могла бы быть задействована в течение 3 дней в чрезвычайных ситуациях. В соответствии с этим предложением Европейская комиссия обладала бы правом определять задачи Службы без согласия страны-члена, ответственного за ту или иную границу, но при согласии квалифицированного большинства экспертного комитета, представленного всеми членами ЕС. Иными словами, структура Frontex (штат 402 чел. и бюджет 143 млн евро в 2015 г.) видоизменялась и укреплялась (штат 1500 чел. и бюджет 322 млн чел. к 2020 г.). Усиленное пограничное агентство могло бы лучше осуществлять охрану южных границ ЕС, имея автономные оперативные возможности.

Ходатайства о предоставлении убежища на 100 000 местного населения, 2015 г.

Венгрия	1,799
Швеция	1,667
Австрия	1,027
Норвегия	602
Финляндия	591
Германия	587
Дания	370
Болгария	283
В среднем по ЕС	260
Италия	138
Франция	114
Великобритания	60
Испания	32
Румыния	6

Источник: Eurostat

Несомненно, сегодняшний миграционный кризис является проверкой на прочность самого европейского интеграционного проекта. Послужит ли он катализатором новых интеграционных направлений, в частности, превращения Frontex в действенную наднациональную пограничную службу, или поводом для реверсирования уже достигнутых соглашений, например, таких как Шенгенское соглашение? Это будет зависеть от того, сумеет ли руководство ЕС достичь правильного баланса между европейскими ценностями, и правильно определит приоритеты.

Учитывая тот факт, что, по оценкам Европейской комиссии, в 2016 г. потоки миграции из нестабильных стран Южного Средиземноморья и Африки в ЕС значительно усилятся, вопрос углубления интеграции в области охраны внешних границ останется в повестке дня ЕС в качестве важнейшей задачи.

Германия

Основной поток прибывающих в Евросоюз беженцев направляется в Германию. Это происходит по целому ряду причин: экономические и финансовые возможности ФРГ; сравнительно более мягкие условия предоставления в ней политического убежища; фактический отказ многих стран ЕС от Дублинского соглашения о регистрации беженцев в первой стране пересечения границы Евросоюза и т.д. Кроме того, это происходит из-за «безальтернативной» миграционной политики правительства А.Меркель, заявившей, что право на убежище «не имеет верхнего предела». В 2014 г. в ФРГ было подано более 200 тыс. заявлений на предоставление политического убежища (около 40% от ЕС в целом). Летом 2015 г. речь шла уже о 800 тыс., а в конце осени правительство признало, что число беженцев в стране в этом году превысит 1 млн.

Столь резкое увеличение притока мигрантов привело к нехватке персонала для регистрации беженцев и помещений для их обустройства, обернулось серьезными проблемами для бюджетов федеральных земель (по предварительным данным, в 2015 г. сумма расходов на беженцев удвоится и составит 10 млрд евро), способствовало нарастанию негативных настроений в отношении мигрантов в немецком обществе. Если в сентябре 2015 г. на вопрос, пугает ли их то, что в ФРГ прибывает много мигрантов, утвердительно ответили 38% опрошенных немцев, то уже в октябре 2015 г. таких оказался 51%. Показательно также, что 76% участников другого опроса готовы принимать беженцев из стран, где идёт война, 57% выступают за предоставление убежища тем, кто спасается от преследования или политическим мотивам, и лишь 13% готовы принимать беженцев, приезжающих по экономическим причинам.

Пока приём сотен тысяч беженцев хоть и требует от Германии огромных организационных усилий и растущих финансовых затрат, но серьезных экономических проблем не порождает. Как отмечают многие эксперты, ФРГ остро нуждается в притоке новой рабочей силы (к 2030 г. немецкая экономика может столкнуться с нехваткой 10 млн работников), а около 70% приехавших в страну мигрантов – люди трудоспособного возраста. Показательно, что такие гиганты немецкого бизнеса как DeutscheBahn и Daimler уже запустили (на собственные средства) многомесечные проекты по профессиональной и языковой подготовке мигрантов. К положительным для рынка труда эффектам относят создание новых рабочих мест: 3 тыс. в полиции и 1 тыс.

в Федеральном ведомстве по делам миграции. Указывают и на то, что закупка для беженцев продуктов и одежды, аренда жилых помещений, оплата водителей автобусов, врачей, переводчиков и т.д. стимулируют внутренний рынок. Предполагается, что для финансирования приёма и содержания беженцев Берлину даже не придётся отказаться от амбициозной цели сохранения и в 2016 г. бездефицитного бюджета.

Однако, если приток беженцев будет оставаться на нынешнем уровне, ситуация может быстро измениться. Большинство беженцев обладает слишком низкой квалификацией, не говорят по-немецки и т.д. Поэтому лишь 10% из них могут рассчитывать найти в Германии работу в течение ближайших 5 лет. Очевидно также, что какая-то их часть (никто не берётся предсказать какая) не захочет искать работу, довольствуясь предоставляемой социальной помощью, и тогда финансовая нагрузка на государство начнёт стремительно возрастать.

Критика миграционной политики А.Меркель как слишком либеральной и опасной для будущего Германии нарастает не только в немецком обществе, но и в рядах правящей коалиции и даже внутри ХДС. В сентябре 2015 г. президент ФРГ Й. Гаук впервые заявил о том, что возможности страны по приёму мигрантов «не безграничны», а также признал, что среди них могут быть фундаменталисты. А.Меркель в правительственном заявлении от 15 октября 2015 г. подчеркнула необходимость укрепления внешних границ ЕС и ужесточения условий предоставления политического убежища в Германии. Позднее канцлер согласилась с требованием «братской» партии ХСС о создании на внешних границах ФРГ так называемых транзитных зон, в которых бы оперативно проводился отсев беженцев, имеющих высокие шансы на получение убежища в Германии, от тех, которые таких шансов не имеют. Однако против этого выступили социал-демократы во главе с вице-канцлером З.Габриелем, предлагающие построить не транзитные зоны, а въездные центры, и не на границах Германии, а в самих федеральных землях. Как отмечали наблюдатели, разница между этими предложениями в основном семантическая.

Выступая на саммите ЕС в Брюсселе 25 октября 2015 г., А.Меркель охарактеризовала ситуацию с беженцами как очень сложную, подчеркнув, что не следует ожидать от Германии, что она «примет каждого». В конце октября в ФРГ вступил в силу закон, упрощающий процедуру депортации мигрантов из страны. К этому времени на территории Германии находилось около 190 тыс. соискателей убежища, ходатайства которых были отклонены.

Из них около 140 тыс. имели право на временное пребывание в стране по причинам гуманитарного или правового характера. По новому законодательству критерии предоставления подобного статуса должны быть пересмотрены. Кроме того, если ходатайство о предоставлении убежища отклонено, а срок добровольного выезда мигранта из ФРГ истёк, то его впредь не будут информировать о точной дате принудительной высылки, чтобы он не мог скрыться от властей.

Для высылки предусмотрено использовать не только регулярные пассажирские авиарейсы, но и военно-транспортные самолёты бундесвера. (Это связано с тем, что во многих авиакомпаниях запрещено принимать пассажиров без их на то согласия). Хотя ужесточение миграционного закона увеличит количество высылаемых мигрантов, оно практически не коснётся тех беженцев из стран Ближнего Востока, которые прибывают в Германию в массовом порядке. Высылке подлежат в основном выходцы с Балкан – эти страны считаются «безопасными странами происхождения» (после долгих дискуссий их список был расширен за счёт включения Албании, Косово и Македонии), поэтому шансы беженцев оттуда получить убежище в ФРГ были сведены к нулю. Число претендентов на получение статуса беженцев, получивших отказ и высланных за пределы Германии в первом полугодии 2015 г. (свыше восьми тыс. человек) почти на 42% превышает аналогичный показатель 2014 г. При этом около 67% из них были выходцами из Западных Балкан. В ноябре правящая коалиция согласовала очередной пакет мер, призванных усилить контроль над потоками беженцев и ускорить процедуру рассмотрения их ходатайств о предоставлении убежища. Кроме того было принято решение о том, что подавшие заявки беженцы смогут перемещаться только по тем районам Германии, на которые распространяются полномочия местных ведомств по делам иностранцев, где они были зарегистрированы.

В попытке справиться с миграционным кризисом Германия в ноябре 2015 г. вернулась к Дублинскому соглашению, действие которого в отношении беженцев из Сирии она приостановила в августе текущего года. Отныне всех беженцев, включая сирийских, прибывших в Германию после 21 октября 2015 г. должны отправлять в первую страну ЕС, границу которой они пересекли. Предполагается, что именно там их должны будут регистрировать и рассматривать заявления на предоставление убежища. Единственной страной Евросоюза, которую Берлин готов освободить от следования этому правилу является Греция. Федеральному ведомству по делам миграции

предписано осуществлять тщательные проверки того, каким образом каждый мигрант пересёк границу Германии, и не находился ли он до этого на территории другой европейской страны. Однако высылка беженцев по Дублинским предписаниям представляется для Берлина трудно разрешимой задачей, поскольку лишь очень незначительная часть мигрантов, прибывших в последнее время в Германию, была зарегистрирована до этого в какой-либо европейской стране.

Одной из важнейших связанных с миграционным кризисом проблем в Берлине считают не столько масштабы притока беженцев, сколько отсутствие у ЕС единой миграционной политики и разногласия в этом вопросе. Правительство А.Меркель последовательно выступает за введение в ЕС новых и соблюдение имеющихся общих правил регистрации, размещения и депортации соискателей убежища, а также за «справедливое распределение» их по странам в соответствии с согласованными квотами. Как отмечал министр иностранных дел ФРГ Ф.-В.Штайнмайер, в противном случае правительства этих стран рискуют столкнуться с тем, что население перестанет с пониманием относиться к массовому притоку беженцев. При этом Берлин выражает готовность помочь создать в странах, из которых в ЕС прибывает наибольшее число мигрантов, благоприятные условия и тем самым воспрепятствовать нарастанию потока беженцев. В частности, в соответствии с достигнутыми ранее в ЕС договорённостями Германия предоставила 1,2 млн евро на гуманитарную помощь беженцам Греции и около 1 млн Сербии и Македонии. Правительство А.Меркель настаивает на необходимости активизации сотрудничества по вопросам беженцев между ЕС и Турцией. В частности, предлагается помочь ей контролировать морские границы с Грецией, размещать больше сирийцев в лагерях для беженцев и т.д. Однако эти призывы не воспринимаются как многообещающие из-за опасений, что Турция может потребовать уступок на переговорах о её вступлении в ЕС, а финансовая помощь Турции может способствовать укреплению авторитарного режима Эрдогана.

Миграционный кризис способствует нарастанию в немецком обществе ксенофобских настроений. Если верить опросам общественного мнения, от 15 до 20% респондентов поддерживают идеологию правого экстремизма, скрытые симпатии этим идеям приписываются 40% граждан. Участились поджоги лагерей и случаи убийства беженцев. Движение ПЕГИДА («Патриотические европейцы против исламизации Западной Европы») использует промахи властей и

пытается расширить свое влияние за пределы Саксонии. Страхи населения перед исламским фундаментализмом, заметно усилившиеся после терактов в Париже, активно инструментализируются правыми радикалами. На этом фоне «Альтернатива для Германии», возникшая как партия евроскептиков, постепенно превращается в группировку с лозунгами правого популизма и экстремизма. Её рейтинг поднялся до 7-8%, что, при сохранении нынешних тенденций, не исключает возможности прорыва партии на выборах в Бундестаг в 2017 г.

Парижские теракты стали поводом для нового витка дискуссий о проблеме беженцев в ФРГ и способствовали усилению требований изменения курса в отношении их приёма. По словам генерального секретаря ХСС и министра финансов Баварии М.Зёдера, заявившего, что «Париж всё меняет», правительство должно в первую очередь позаботиться о самих немцах и установить верхнюю границу по приёму мигрантов – не более 300 тыс. человек в год. Показательно, однако, что наиболее жёстко критикующий миграционную политику А.Меркель и также настаивающий на ограничении числа принимаемых беженцев премьер-министр Баварии Х.Зеехофер дистанцировался от своего подчинённого и подчеркнул необходимость разделять темы мигрантов и терроризма в связи с опасностью дальнейшей поляризации немецкого общества. Идея об установлении верхней границы приёма беженцев правительством в целом пока отвергается, однако, по словам З.Габриеля, «нечто вроде перезагрузки политики в отношении беженцев» должно произойти, начиная с 2016 г. В частности, речь идёт о том, чтобы обеспечить попадание беженцев в страну по безопасным маршрутам и без помощи нелегальных перевозчиков. В конце ноября 2015 г. за ограничение числа принимаемых беженцев высказался глава влиятельного Центрального совета евреев Германии Й.Шустер, подчеркнув, что речь идёт не только об опасности терроризма, но и о таких возможных в будущем изменениях в немецком обществе как проявления антисемитизма, отношение к женщинам, к однополым бракам и т.д.

По мнению ряда экспертов, «безграничная культура гостеприимства» Берлина постепенно трансформируется в «культуру рассудка и оценки ситуации». При этом речь не идёт о политике «выпрощивания» мигрантов без перспектив на получение статуса беженца. Вместе с тем, власти ФРГ стали значительно чаще отказывать мигрантам во въезде в страну: за первые две недели января 2016 г. было 2000 отказов, тогда как за весь октябрь 2015 г. – всего 400. Сравнительно упорядочилась регистрация беженцев, заметно растёт

число высылаемых мигрантов. Федеральное правительство 3 февраля 2016 г. приняло новые, более строгие правила по приёму беженцев. В частности, Алжир, Марокко и Тунис были признаны «безопасными странами происхождения», что означает, что за редкими исключениями мигранты оттуда не получают право на жительство в Германии и будут отправлены обратно. Беженцы, получающие в Германии только временное разрешение на пребывание (так называемая субсидиарная помощь для тех, кто не имеет статуса беженца, но не может быть депортирован, поскольку на родине им могут грозить пытки или смертная казнь) отныне будут иметь право пригласить к себе членов своих семей только через 2 года. Кроме того, претенденты на предоставление убежища смогут получать социальную помощь, только если они зарегистрированы и проживают в зоне ответственности ведомства, рассматривающего их документы. Более жёсткие требования будут предъявляться к медицинским заключениям, препятствующим депортации мигрантов. После событий в новогоднюю ночь в Кёльне А.Меркель заявила на конференции ХДС 8 января 2016 г. о намерении правительства ужесточить законодательство в отношении соискателей убежища, совершивших преступления.

Нельзя не отметить, что принятие названных мер вызвало негативную реакцию немецких правозащитных организаций и некоторых представителей левых партий. Наиболее резкой критике подверглось отнесение к «безопасным» странам Алжира, Туниса и Марокко (в которых применяются пытки, есть преследования за убеждения, ограничения свободы слова и т.д.), а также двухлетний запрет на воссоединение семей «субсидиарным» беженцам.

В конце февраля 2016 г. бундестаг (большинство депутатов правящих партий ХДС, ХСС и СДПГ) одобрил законопроект, предусматривающий ограничения возможностей для воссоединения семей и ускоряющий процедуру рассмотрения заявок на статус беженца. Оппозиция (левые и зеленые) голосовала «против». Принятие так называемого Второго пакета по беженцам стало мерой корректировки миграционной политики правительства, необходимой в условиях небывалого наплыва соискателей в страну.

В миграционной политике Германии отчётливо просматривается линия на выстраивание вертикали управления миграционными потоками, которую она пытается трансплантировать в механизмы ЕС. Представляется, что правительство А.Меркель будет и далее проводить курс на сохранение единства ЕС с одновременной

модернизацией Евросоюза, в том числе нормативной базы в сфере миграционной политики. Как показал греческий кризис, канцлер, проявляя незаурядные качества эффективного менеджера и сохраняя интеграционное взаимодействие с Парижем, будет стараться не допустить эрозии европейского проекта.

Франция

За последние 150 лет Франция приняла у себя больше иммигрантов, чем любая другая страна Европы. Миграция помогала французам решать демографическую проблему и «компенсировать» старение населения. Если бы не мигранты, население Франции насчитывало бы всего 45 млн человек (сегодня 57 млн). Трудовая миграция обеспечила Франции серьезный экономический подъем в конце 50-х и в 60-х гг. XX в. В 2015 г. Франция ожидала 65 000 просьб о предоставлении убежища. В основном эти просьбы исходят от жителей Африки (Эритрея, Судан, Сомали). При этом далеко не все беженцы стремятся осесть во Франции, с её высокой безработицей (10%), бюрократией (беженцы не имеют права работать в стране, пока изучается их досье, и этот процесс может занимать до 9 месяцев) и нехваткой социального жилья. Мигрантам, попадающим во Францию, достаточно сложно рассчитывать на получение престижной работы. Согласно статистике, на рынке труда устраиваются лишь 57% иммигрантов активного возраста (и для сравнения: 65% коренных французов). На уровне относительной бедности живет 30% иммигрантов.

Отношение коренного населения к мигрантам и беженцам в целом можно определить как умеренно-доброжелательное. В начале сентября 2015 г. в разных городах Франции состоялся ряд митингов солидарности с сирийскими беженцами. В то же время согласно сентябрьским опросам, 55% французов высказались против упрощения условий для предоставления мигрантам статуса беженцев, 62% заявили, что сирийские беженцы заслуживают того же обращения, что и прочие мигранты, 70% отметили, что 24 тыс. мигрантов, которых Франция должна принять по договоренности с ЕС на 2 года – это «достаточно». Французы критически оценивают действия своего правительства и руководства ЕС по урегулированию миграционного кризиса: 66% недовольны; 78% считают, что руководство ЕС не отреагировало на события должным образом. Однако, наряду с этим, миграция повлекла за собой и целый ряд отрицательных последствий.

В первую очередь это рост преступности, а также сложности цивилизационного взаимодействия.

Нынешняя волна миграции в Европу серьезно не задела Францию. Одна из главных причин этого – социальные условия в ней хуже, чем в Германии, Австрии, Великобритании и Швеции. Сейчас в стране находятся всего несколько тыс. мигрантов новой волны. В вопросе приема мигрантов Франция, объявив о подготовке нового плана по приему беженцев, который предусматривал установление квот для распределения мигрантов между странами-членами ЕС, выступает вместе с Германией. Ф.Олланд выступил против политики возведения стен от мигрантов внутри Европы. Ранее Париж подверг критике позицию Венгрии, высказавшуюся против плана Еврокомиссии по распределению беженцев внутри стран ЕС. В своей речи в Европарламенте 7 октября 2015 г. Ф.Олланд заявил, что отказ от Шенгенских соглашений, о чем начали говорить многие европейские политики, был бы «трагической ошибкой». Напротив, подчеркнул он, их нужно развивать и укреплять, в частности, путем создания единой пограничной службы ЕС в виде корпуса сухопутных и прибрежных пограничников. По его мнению, необходимо осуществление полноценной политики предоставления убежища, а также оказания эффективного содействия странам ЕС, находящимся на границах союза. Ф.Олланд считает, что в проблемах с беженцами Евросоюзу должны больше помогать США и Канада.

Еще раньше, выступая на саммите ЕС в Брюсселе 24 сентября 2015 г., Ф.Олланд обещал выделить из национального бюджета 100 млн евро на помощь потенциальным беженцам, находящимся, находящимся вне Европы. Кроме того, он объявил о том, что Франция готова принять в течение 2 лет 24 тыс. беженцев. Зная о негативном отношении значительной части французов к мигрантам, французское правительство призвало муниципальные власти принять в каждом городе новых мигрантов, пообещав выделить на каждую принятую семью по 1000 евро господомощи. Речь шла о беженцах, но не об экономических мигрантах, которых предполагалось отправить обратно в свои страны.

Серия чудовищных терактов в Париже, осуществленная организацией «Исламское Государство» 13 ноября 2015 г. и унесшая жизни 129 человек, усилила негативные настроения во французском обществе в отношении мигрантов. Поддерживают эти настроения и постоянные беспорядки, которые мигранты устраивают в лагере близ города Кале, организованном французскими властями для тех из них,

кто пытается переправиться в Великобританию. В конце января 2016 г. глава французского региона Нор-Па-де-Кале К.Бертран даже призвал правительство ввести войска в этот город, поскольку полиция уже не способна справиться с мигрантами.

Французские власти прекрасно понимают опасность для Европы, возникшую в связи с миграцией. Выступая на встрече с французскими и зарубежными дипломатами 21 января 2016 г., Ф.Олланд сказал, что будущее Европы зависит от того, каким образом будет решен миграционный кризис и в какие сроки. Политику в отношении миграции французские власти стремятся координировать с властями Германии. Олланд и Меркель встретились в Страсбурге 8 февраля 2016 г. для обсуждения острых международных проблем, в том числе, проблем миграции. Предвидя новую волну беженцев весной 2016 г., они договорились о приоритетном значении принятого ранее плана Еврокомиссии. План предусматривал помощь Греции по приграничному контролю и комплекс мер по борьбе с нелегальными перевозчиками мигрантов. Лидеры Франции и Германии поддержали решение ЕС выделить финансовую помощь Турции и Греции, чтобы остановить поток беженцев в Европу.

Для правительства социалистов иммиграция представляет серьезную проблему. Дело в том, что 55% французов выступают против политики «открытых дверей». Проблема миграции волнует их сейчас сильнее (34%), чем состояние экономики (30%). Однако отказ Франции от приема беженцев спровоцировал бы серьезные разногласия как в ЕС (прежде всего с Германией), так и внутри самой соцпартии. Чтобы заручиться поддержкой французов, социалисты собирают в стране массовые митинги в поддержку мигрантов. Один из таких митингов состоялся в Париже 8 сентября 2015 г. Выступая на нем, первый секретарь Социалистической партии Франции Ж.-К.Камбаделис заявил, что вопрос приема беженцев – это точка объединения всех гуманистических сил. Тем не менее, среди социалистов делаются и достаточно сдержанные заявления на эту тему. Министр иностранных дел Франции Л.Фабиус открыто признал, что ЕС не может сохранить открытыми двери для приема всех желающих, так как в этом случае поток станет неконтролируемым, что приведет к радикализации общества и распаду европейской системы.

Наибольшую выгоду от создавшейся обстановки извлекает крайне правая партия Национальный фронт, чью позицию в отношении иммигрантов разделяет все большее число французов. Возглавляющая партию М.Ле Пен заявляет, что миграционные потоки

во Францию вышли из-под контроля, и власть в стране, подорванная серией кризисов, не в силах с ними справиться. Правоцентристская партия Республиканцы также оказалась в трудном положении, поскольку не хочет идти по стопам Национального фронта, выступая против политики германо-французского тандема. Однако открыто поддерживать неограниченный прием мигрантов Республиканцы тоже не могут, т.к. две трети их электората выступает против этого. С одной стороны, Н.Саркози выступает против квотирования беженцев по странам и за заключение нового «Шенгена-2», но одновременно предлагает ввести новый статус временного мигранта – «беженца войны», позволяющий узаконить размещение переселенцев во Франции лишь до тех пор, пока на Ближнем Востоке не установится мир. В то же время, соратники Н.Саркози - Ф.Фийон и А.Жюппе – в значительной мере поддерживают политику «открытых дверей».

Наибольший политический выигрыш от миграционного кризиса получают партии правого фланга. Левые партии отказываются понимать опасения большинства населения и не в состоянии удовлетворить интересы и ожидания «разочарованной Франции». Французские эксперты считают, что проблема беженцев является угрозой для Ф.Олланда, рейтинг которого сейчас крайне низок. Если бы выборы прошли до терактов в Париже 13 ноября 2016 г., Ф.Олланд занял бы только третье место после Н.Саркози и М. Ле Пен.

Представляется, что Франция справится со своей частью миграционных проблем ЕС и сможет распределить нынешнее сравнительно небольшое число беженцев по стране. Очевидно, что этот вопрос окажется в фокусе внимания всех политических сил в контексте предвыборной президентской и парламентской кампании 2017 г.

Великобритания

Миграционная тематика для Великобритании не является принципиально новой. Однако масштабы нынешнего притока мигрантов в Европу поставили перед британским правительством и обществом ряд серьёзных проблем.

Правительству Д.Кэмерона приходится «закрывать» страну не только от экономических мигрантов из стран ЕС и Содружества, но, главным образом, от беженцев из других частей мира с непрекращающимися войнами и конфликтами из Северной Африки, Ближнего Востока и Азии. В то же время, провал политики

мультикультурализма лейбористских правительств Т.Блэра и Г.Брауна обусловил резкий всплеск националистических настроений в Великобритании, включая идею проведения референдума по вопросу о членстве Британии в ЕС как способа решения, в том числе, и миграционной проблемы. В силу известных исторических причин, а также благодаря долговременному экономическому росту, Великобритания относится к числу наиболее желанных стран Евросоюза для мигрантов.

Придя вторично к власти в мае 2015 г. (не в последнюю очередь благодаря успешному осуществлению программы по снижению количества мигрантов), Д.Кэмерон оказался перед необходимостью решать сразу две взаимосвязанные задачи. Во-первых, ответить на вызов набравшего силу с конца 2014 г. миграционного кризиса и, во-вторых, пересогласовать условия членства Великобритании в ЕС, в том числе ограничить миграционные потоки и социальные льготы для мигрантов из стран ЕС.

Вплоть до сентября 2015 г. британский премьер методично отказывался участвовать в реализации плана ЕС по распределению прибывавших нелегальных мигрантов. Предлогом для этого стал рекордный прием страной мигрантов, главным образом, из стран ЕС в 2014 г., и беженцев из Северной Африки, Ближнего Востока и Азии, принятых в 2015 г. Еще одним предлогом для отказа приёма мигрантов из горячих точек стала боязнь перед возможностью проникновения в страну под видом беженцев исламских террористов.

Тем не менее, с марта 2014 г. по август 2015 г. из стран ЕС (в основном из Румынии и Болгарии) в Великобританию прибыло 183 тыс. человек (на 53 тыс. больше чем за аналогичный период 2014 г.). Приток мигрантов из стран, не входящих в ЕС, оказался еще больше – 196 тыс. А число прошений об убежище, поданных за год, выросло на 10% и достигло 26 тыс. Большинство просителей происходят из Эритреи, Пакистана и Сирии. Абсолютное большинство мигрантов из-за пределов Европы обеспечили азиатские страны. Так с июня 2014 г. по июнь 2015 г. в Великобританию въехало рекордное количество китайцев – около 90 тыс., далее идут индусы – более 86 тыс.

Д.Кэмерон также заявил о неучастии его страны в пересмотре Дублинского соглашения. Не являясь членом Шенгенской зоны в чистом виде, Великобритания также устранилась от решения и связанных с этим проблем. Британия продолжила выделять помощь в размере 0.7% ВВП (11.7 млрд ф. ст.) развивающимся странам и,

прежде всего, в Африке, а также выполнять роль второго по размерам оказываемой помощи донором для пострадавших в Сирии.

С мая по сентябрь 2015 г. Великобритания приняла активное участие в операциях по спасению прибывающих через Средиземное море нелегальных мигрантов и по пресечению действий доставляющих их контрабандистов. Первоначально Д.Кэмерон предлагал возвращать нелегально приплывших экономических мигрантов (прежде всего, из Эритреи и Нигерии), отделяя их от реальных беженцев. Позднее он высказал идею о полном прекращении поисковых и спасательных операций, якобы только стимулирующих приток мигрантов. По мере нарастания миграционного кризиса в Европе Д.Кэмерон стал делать акцент на поиске способов скорейшего урегулирования конфликтов в регионах исхода иммигрантов и уделять больше внимания финансированию и обустройству лагерей беженцев.

Острота проблемы распределения беженцев по странам ЕС заставила некоторые европейские страны временно поступиться принципом свободного перемещения рабочей силы и восстановить пограничный контроль на границе с Германией, Австрией и Чехией. Германия, Австрия и Франция попытались оказать давление на Лондон, увязывая условия приема иммигрантов с получением уступок от стран Евросоюза в процессе пересогласования условий членства Великобритании в ЕС. Однако, несмотря на это, вплоть до сентября 2015 г., Великобритания не стремилась принимать активное участие в переселении из третьих стран мигрантов, нуждающихся в международной защите, преимущественно отбирая и обустривая сирийских беженцев. Под усилившемся давлением британской общественности после гибели двух детей из Сирии Д.Кэмерон был вынужден объявить о приеме в последующие 5 лет (по линии ООН) дополнительно 20 000 сирийских беженцев, причем, только из лагерей, расположенных в непосредственной близости от вооруженного конфликта.

В целях борьбы с нелегальной миграцией Д.Кэмерон объявил о введении уголовной ответственности за предоставление работы мигрантам, не имеющим соответствующей визы, а также о введении штрафов для их работодателей. Домовладельцы также были обязаны выселять незаконных мигрантов. В целях снижения миграционных потоков из стран ЕС он также принял решение запретить размещение в интернете объявлений о наличии в Великобритании вакансий для граждан из стран ЕС.

Неприятным сюрпризом для правительства Д.Кэмерона стало выигранное в Верховном Суде благотворительной организацией «Акция по задержанию» дело против применявшейся с 2003 г. «системы быстрого предоставления убежища», которая была признана незаконной и содержащей «структурные несправедливости». Это затруднило работу по расследованию дел и предоставлению убежища.

Как показал опрос общественного мнения в сентябре 2015 г. большинство граждан Великобритании (61% против 21%) поддерживает политику отказа от приема страной мигрантов по предлагаемым ЕС квотам. Другой проведенный чуть ранее опрос свидетельствует о том, что большинство британцев готовы поддержать кардинальные меры по ограничению притока беженцев. Это означает, что правительству с удвоенной силой предстоит ограничивать приём мигрантов, ссориться в этой связи с ЕС и убеждать население в целесообразности сохранения членства Великобритании в Евросоюзе. В то же время предполагается, что миграционный кризис и жесткая политика Британии в отношении приёма беженцев может помочь стране при пересогласовании условий её членства в ЕС.

Трудности с размещением и перераспределением мигрантов из Северной Африки, Ближнего Востока и Азии в странах ЕС, восстановление некоторыми из этих стран пограничного контроля и возникшая в этой связи проблема возможного пересмотра Шенгенских договоренностей придали дополнительную силу аргументам Великобритании о предпочтительности более децентрализованного ЕС. По мнению британской стороны, такие вопросы, как прием мигрантов и предоставление им убежища, должны оставаться прерогативой каждого из государств ЕС. Представляется, что роль Великобритании как здоровой оппозиции решениям брюссельской бюрократии может оказаться в какой-то мере полезной для развития европейских интеграционных процессов.

Д.Кэмерон 10 ноября 2015 г. отправил письмо председателю Евросовета Д.Туску, в котором сформулировал предложения Британии по реформированию ЕС и изменению условий британского членства в организации. Одним из пунктов плана британского премьера стало решение миграционной проблемы. Из-за того, что Евросоюз вынужден решать проблемы большого притока мигрантов, а также из-за несогласия Германии, Франции и некоторых других стран ЕС, а также Еврокомиссии по большинству требований Великобритании, Д.Кэмерон не стал решать вопрос об установлении квот на въезд мигрантов в страну и о пересмотре принципа свободы передвижения

рабочей силы по странам ЕС. Вместо этого британский премьер выдвинул более достижимое и не менее значимое для британской экономики предложение об отмене всех пособий трудовым мигрантам из стран ЕС на четыре года с момента их въезда в Великобританию. Речь шла об отмене налоговых вычетов (пособия для малоимущих), о пособиях по безработице (до 73 фунтов 10 пенсов в неделю), о пособиях на детей (при этом пособия на детей, живущих за пределами Британии, консерваторы хотели бы отменить совсем) и о праве на социальное жилье.

Выдвижение названных требований было продиктовано тем, что в соответствии с официальной статистикой, такие пособия на территории Королевства получали 43% иммигрантов из стран ЕС, что для Евросоюза в целом является очень высоким показателем. Тем не менее, эти требования были отвергнуты Брюсселем как дискриминационные и нарушающие основополагающие Договоры ЕС.

В результате двухдневных переговоров на саммите ЕС 19 февраля 2016 г. британский премьер смог получить для своей страны «особый статус» в ЕС, включающий и вопрос о порядке выплаты пособий мигрантам из стран ЕС. Британия добилась согласия не платить полностью все пособия новым мигрантам из стран ЕС в течение 7 лет (с 2017 г. по 2023 г.) вместо изначально запрашивавшихся 4 лет. Всем странам ЕС разрешили индексировать детские пособия на остающихся на родине детей мигрантов в соответствии с уровнем жизни в стране проживания ребенка. Получил одобрение и механизм «экстренного торможения», ограничивающий доступ мигрантов к социальным пособиям в случае чрезмерной нагрузки на социальную систему. Открылись возможности для изменения положений социальной политики ЕС.

Италия

Италия, наряду с другими членами Евросоюза, расположенными по периметру южных границ ЕС, испытывает наибольшее воздействие миграционного кризиса, который проявился уже в начале «арабской весны». Тогда возник острейший конфликт между Италией и Францией из-за беженцев из Северной Африки, наводнивших остров Лампедуза. С тех пор давление миграционного потока на Италию только усилилось.

Министерство внутренних дел Италии зарегистрировало 48 905 мигрантов на середину 2015 г., предсказав, что их общее число к 2015

г. может возрасти до 80 тыс. человек. Большинство мигрантов прибывает из Ливии, Эритреи, Нигерии и Сомали.

Чрезвычайная ситуация, сложившаяся с мигрантами на острове Лампедуза, и перспективы расселения мигрантов по всей территории Италии, все еще испытывающей последствия экономического и финансового кризиса, негативно повлияли на общественное мнение, которое традиционно отличалось толерантностью по отношению к мигрантам. Так, мэры 20 провинциальных городов пригрозили уйти в отставку и заблокировать вместе с жителями здания, отведенные правительством для мигрантов. Жители небольшого пригорода Рима – Казале Сан Никола – заблокировали автомобильную дорогу, по которой в город должен был въехать автобус с сотней мигрантов. По словам местных жителей, в Казале Сан Никола проживает всего 400 человек и размещение в населенном пункте 100 мигрантов представляет настоящую угрозу для дальнейшего сохранения культурной идентичности поселка, не говоря уже о социальном и общественном порядке.

Этими настроениями не преминули воспользоваться правоцентристские партии («Лига Севера», «Народ свободы») и праворадикальные объединения – «Ла Дестра» («Правые»), «Форца Нуова» («Новая сила»), «Национальный Альянс» и «Националистическая Партия Италии» (НПП), обвиняющие правительство в бездействии. Вместе с тем, итальянские политики и исследователи считают, что Италия получила достаточно сильную прививку против националистической идеологии в годы фашизма, чтобы отдать правым радикалам власть в стране. По мнению экспертов, на вульгарные и заезженные лозунги правых радикалов «попадают» две категории итальянцев – молодежь и старики. Молодежь – по причине своей «культурной ограниченности», либо социальной незащищенности, либо из-за желания изменить что-то в своей жизни. Сегодняшние левые не могут предложить молодым то, что они находят в ультраправых движениях – иллюзию возможности управления своей судьбой. Старшее же поколение зачастую находится под воздействием телевизионных программ. Однако по причине непопулярности современных неофашистских движений в Италии, от правого крена населения выиграют вышеупомянутые «Народ свободы» и «Лига Севера», умело разыгрывающие националистическую карту. Кроме того, как считают многие итальянские политики, по мере решения миграционного кризиса эти настроения в обществе будут ослабевать.

Серьезной проблемой для Италии в связи с миграционным кризисом стала активность мафиозных преступных организаций, наживающихся на проблемах нелегалов. И это не только нелегальный бизнес, связанный с доставкой мигрантов из Южного Средиземноморья в Европу. Итальянское правительство выделяет 800 млн евро на содержание мигрантов (около 38 евро ежедневно на каждого человека). Эти средства предоставляются частным компаниям и неправительственным организациям на местах, через которые преступные группировки получают контракты на обустройство беженцев.

Вопросы предоставления убежища в Италии регулируются: правилами Женевской конвенции (1951 г.) и Нью-Йоркского протокола (1967 г.) о предоставлении статуса беженца, Конституцией Итальянской республики (22 декабря 1947 г.), параграфом 1 закона об иностранцах №39 от 28 февраля 1990 г., законом №189 (закон Босси–Фини) от 2002 г., Шенгенским соглашением и Дублинским соглашением.

Среди наиболее значительных изменений в миграционном законодательстве 2002 г. можно отметить следующие: сокращение с 4 до 2 лет продолжительности действия разрешений на работу; увеличение с 5 до 6 лет периода проживания в Италии для получения разрешения на постоянное пребывание для граждан стран, не входящих в ЕС; введение процедуры немедленной депортации нелегальных иммигрантов; отмену возможности воссоединения с членами семьи третьей степени родства. Одной из основных инноваций нового закона являлась ответственность работодателя за предоставление социальных гарантий работнику, включая обеспечение условий его проживания.

Италия предоставляет убежище лицам, подвергающимся преследованию по религиозным, расовым или национальным признакам, а также вследствие принадлежности к определенной социальной группе или политическим убеждениям. Решение о предоставлении статуса беженца принимает Центральная комиссия по вопросам признания статуса беженца. Лица, не подпадающие под действие Женевской конвенции, но, в то же время, не имеющие возможность вернуться в страну выхода вследствие сложившейся там ситуации, могут получить убежище по гуманитарным основаниям – разрешение на пребывание выдается местной полицией по рекомендации Центральной комиссии по вопросам признания статуса беженца. Беженцы имеют право на трудоустройство, а также

свободный доступ к национальным системам образования и здравоохранения.

Иностраный гражданин, являющийся резидентом Италии, имеет право: на воссоединение с семьей, на работу, образование, медицинское обслуживание, участие в конкурсах на предоставление общественного жилья (закон 2002 г. ввел 5%-ное ограничение на количество общественного жилья, заселяемого иностранцами), зачисление в профессиональные ассоциации, сохранение особенностей национальной культуры и религии.

Законодательством Италии предусмотрено два главных пути обретения иностранцем гражданства страны. Первый из них – брак с гражданином Италии, что уже породило множество фиктивных браков. Второй – длительное проживание в стране на легальной основе, то есть, в статусе резидента Италии. Иностранец, не имеющий прямых родственников в Италии, может обратиться с просьбой о предоставлении гражданства только после 10-летнего проживания в стране.

Руководство Италии с самого начала поддержало Европейскую повестку дня по миграции, особенно в части касающейся распределения квот для расселения мигрантов в странах ЕС. Вместе с тем, премьер министр Италии М.Ренци неоднократно заявлял, что миграционный кризис в Европе стал результатом спорных и контрпродуктивных политических решений Евросоюза в отношении Сирии и Ливии. Он также критиковал руководство ЕС за медлительность в принятии действенных мер по миграционной проблеме и за келейность выработки решений. М.Ренци отмечал, что речь идет о поведении канцлера Германии, которая все инициативы ЕС по миграции начинает, прежде всего, с двухсторонней встречи с президентом Франции.

По мнению Италии, и других сторонников введения миграционных квот, Дублинское соглашение безнадежно устарело. Главы МИД Франции, Германии и Италии подписали совместный документ, в котором предлагалось пересмотреть правила ЕС по предоставлению убежища. В соглашении подчеркивалась важность «справедливого» распределения мигрантов между странами-членами ЕС. По вопросу охраны внешних границ ЕС Италия вместе с Германией и Францией выступает за создание полноценных пограничных сил ЕС на базе агентства Frontex.

Итальянское руководство согласилось принять участие в создании центров регистрации мигрантов на внешних границах ЕС,

занимающихся одновременно приемом беженцев и депортацией экономических мигрантов В августе 2015 г. Европейская комиссия выделила Италии для этих целей 560 млн евро из фонда помощи в 2, 4 млрд. Кроме того, в январе 2016 г. премьер-министр призвал увеличить финансовую поддержку Агентству ООН по делам беженцев, которому Италия уже передала дополнительно 20 млн долларов, а также усилить международное сотрудничество со странами, откуда прибывают беженцы, добавив, что «конечно, не с Сирией», а с Ливаном, Иорданией и с государствами Африканского Рога (Сомали и Эфиопия).

Анализ миграционной политики итальянского руководства за годы, начиная с «арабской весны» и особенно в 2015 г., свидетельствует о том, что оно стало вместе с Германией и Францией движущей силой формирования общей миграционной стратегии Европейского Союза, внося значительный вклад в содержание Европейской повестки дня по миграции.

Испания

Возникновение иммиграционной проблемы в Испании относится к середине 2000-х гг., когда у власти находилась ИСРП. В этот период в страну приезжало по 500 тыс. мигрантов в год. При этом абсолютным рекордом среди стран ЕС стал для Испании 2007 г., когда в страну приехало 700 тыс. мигрантов. Миграционные потоки разделялись на два направления: Латинская Америка (преимущественно Эквадор): в этом потоке преобладали женщины с высоким уровнем образования, которые в основном становились домашней прислужкой, и Северная Африка (преимущественно Марокко): здесь преобладали мужчины без образования, которые находили работу в строительстве. После вступления Румынии в ЕС в Испании появилась еще и крупная румынская диаспора (около 800 тыс. чел.)

В 2012 г. Испания была признана «лучшей страной для мигрантов»: согласно опросам, несмотря на кризис, до 70% мигрантов находили работу в Испании, при этом большинство не испытывало проблем с получением необходимых документов или с дискриминацией со стороны местного населения. Опрос показал, что иностранцы, проживающие в Испании, чувствуют себя значительно лучше тех, кто переехал жить в Германию, Бельгию, Венгрию, Францию, Италию и Португалию. Опрошенные в Испании 75,9% иммигрантов сказали, что они счастливы и чувствуют себя гораздо

лучше, чем до переезда. Исследование выявило, что, например, в Мадриде и Барселоне мигранты с легкостью интегрируются в испанское общество и без особых трудностей решают все бюрократические вопросы, связанные с получением вида на жительство, воссоединением семьи, получением гражданства. Они также получают полную поддержку в вопросах изучения языка и поиска работы.

Испания отличается большой терпимостью по отношению к иммигрантам. Наиболее успешно в Испании интегрируются выходцы из латиноамериканских стран, а вот выходцы из мусульманских стран испытывают больше проблем с адаптацией.

Поскольку Испания является страной новой иммиграции, её иммиграционное законодательство отличается достаточной лояльностью в отношении потенциальных и уже поселившихся иммигрантов. Испания также является одной из немногих стран, регулярно проводивших амнистии для нелегальных иммигрантов. Приток мигрантов имел большое влияние на экономическое развитие страны, кроме того, миграция помогла сгладить негативные последствия снижения рождаемости.

Приход к власти правой Народной партии (НП) (2012 г.), гораздо более консервативной в вопросах миграции, совпавший к тому же с разгаром экономического кризиса, принес некоторые изменения. Был принят закон об общественной безопасности, значительно ужесточивший режим пребывания в стране мигрантов, а также были приняты законодательные нормы, лишаящие мигрантов права на бесплатную медицину.

Постоянной проблемой для испанского правительства является поток нелегальных мигрантов, проникающих в страну как сухопутным (через Сеуту и Мелилью, преодолевая 6-метровый тройной забор с острыми шипами наверху, отделяющий Мелилью от Марокко, который тянется на 12 км), так и морским путем (на Канарские острова). Странами исхода являются страны Северной и, особенно, Западной Африки (Мали, Мавритания и Экваториальная Гвинея). Выходцы из этих стран часто погибают у испанских берегов. Эти события вызывают большой общественный резонанс, и правительство прилагает усилия по организации лагерей для беженцев, развития сотрудничества со странами исхода по предотвращению нелегального трафика людей, заключения соглашений о реадмиссии. Испания постоянно обращается к Брюсселю за предоставлением помощи при решении этой проблемы, тем более, что многие нелегалы

рассматривают Испанию лишь как страну-транзитера, направляясь в более благополучные страны Северной Европы. При этом Испания не рассматривает выходцев из этих стран в качестве беженцев, хотя большая часть из них происходит из африканских стран, в той или иной мере, охваченных конфликтами.

Современный кризис, связанный, прежде всего, с сирийскими беженцами, затронул Испанию в силу её географической удаленности в значительно меньшей степени, чем, например, Грецию или Италию. Когда Брюссель поставил вопрос о квотах приема беженцев, испанское правительство вначале пыталось утверждать, что у страны со столь высоким уровнем безработицы нет возможности размещать у себя беженцев. Впоследствии, по мере углубления миграционного кризиса, Испания стала руководствоваться принципом солидарности и перестала возражать против квотирования: эти квоты росли вместе с увеличением потока беженцев: если в начале речь шла о нескольких сотнях, то по последним данным Испании предстоит принять 19 219 беженцев (10.9% от общего числа, больше примут лишь Германия и Франция). В основном, это беженцы из Венгрии, Греции и Италии, которые будут распределены по всей территории Испании таким образом, чтобы приходилось около 4 чел. на каждые 10000 жителей. Иначе говоря, в Мадриде – около 2.5 тыс., в Барселоне – около 2 тыс. чел. и так далее пропорционально количеству населения каждой провинции. В соответствии со стандартами ЕС беженцы получают пособие, еду, доступ к образованию и медицинскому обслуживанию, им предлагается изучать язык и получить профессиональную ориентацию. ЕС оплачивает их транспортировку в Испанию в соответствии с квотой и выдает 6000 евро на каждого.

Небольшая часть сирийских беженцев предпочитает проникать в Европу не морским путем в Грецию, а через Марокко, где они переходят границу с Испанией через Сеуту или Мелилью, нередко покупая перед этим марокканский паспорт (для граждан Марокко виза не нужна) или просто давая взятки марокканских пограничникам. Существует и некая неофициальная договоренность между испанскими и марокканскими властями о том, чтобы пропускать ежедневно от 20 до 40 беженцев. Эти люди попадают в центр содержания беженцев, который был рассчитан на 480 человек, а в настоящее время вмещает около 2000. Беженцы проводят там 2-3 месяца, а затем направляются через Малагу в континентальную Испанию, где процесс определения их правового статуса занимает до 1,5 лет. Многочисленные благотворительные организации и

представители церкви постоянно обращаются к правительству с призывами принять больше беженцев, и эти призывы пока встречают поддержку общественного мнения.

В заявлениях правительства упор делается на сотрудничество с ЕС, участие в выработке общей стратегии в вопросах миграции и предоставления убежища. Испания настаивает на четком разграничении беженцев, спасающихся от войны и экономических мигрантов, происходящих из безопасных стран. Кроме того, испанское правительство постоянно предупреждает, что в потоке беженцев в Европу могут легко проникнуть террористы и просто криминальные элементы. Представляется, что Испания, где после состоявшихся в декабре 2015 г. всеобщих парламентских выборов правительство пока сформировать не удалось, ни при каких обстоятельствах не пойдет на конфронтацию с Брюсселем. Оппозиционная социалистическая партия и партия Podemos занимают еще более мягкую позицию по вопросам приема беженцев (Podemos даже заявила, что в случае прихода к власти будет выплачивать каждому беженцу по 600 евро в месяц и назвала Мелилью «испанским Гуантанамо», в частности, за условия в центре содержания беженцев).

До настоящего времени кризис с беженцами не вызывает серьезного беспокойства в Испании. Это положение может измениться по мере возрастания количества мигрантов и, соответственно, увеличения испанской квоты.

Северные страны

Стремительно нарастающий поток беженцев, переселенцев, иммигрантов главным образом из Ближнего Востока и Северной Африки, безусловно, порождает множество новых, дополнительных проблем для стран североевропейского субрегиона. Хотя количество иммигрантов (включая уже родившихся на новой родине от обоих родителей-иммигрантов) на 2013 г. составило от общей численности населения в Швеции, Дании, Норвегии и Финляндии соответственно 14,5%, 11,1%, 9,5% и 3,8%, что относительно невелико, эта проблематика оказывает негативное влияние на социальную обстановку, общественные настроения, позиции политических партий северных стран.

Приток вынужденных переселенцев воспринимается на Севере по-разному. Премьер-министр Финляндии Ю.Сиппиля (партия Центра) предоставил свой пустующий дом в Кемпеле (на севере страны) для

размещения мигрантов, а министр финансов А.Стубб (Коалиционная партия) перечислил свою месячную зарплату на нужды беженцев. С начала 2015 г. в Финляндию приехало около 24 тыс. просителей убежища, к концу года – около 35 тыс. Миграционная служба Швеции зафиксировала в 2015 г. прибытие в страну 180 тыс. вынужденных переселенцев. В этой связи потребовались дополнительные ресурсы – 3 млрд евро, которые коалиционное левоцентристское правительство С.Левена изыскало за счет урезания некоторых статей госбюджета, сокращения помощи странам Третьего мира. Многие шведы добровольно помогают властям в приёме мигрантов, но одновременно усилились протестные выступления. С апреля по октябрь 2015 г. в Швеции было отмечено свыше 20 поджогов мест размещения мигрантов, в школе в г. Трольхеттена (на западе) были убиты 2 человека местным расистом. А в Норвегии ещё в 2011 г. произошел, как известно, на расовой почве ужасающий двойной теракт, унесший жизни 77 человек, организатором и исполнителем которого был Андерс Брейвик, который до 2007 г. входил в молодежное крыло норвежской праворадикальной Партии прогресса. Вопросы иммиграции сегодня всё больше и больше политизируются. Северяне явно неудовлетворены курсом правящих партий. Никакой общей продуманной миграционной политики, в частности, системы приема беженцев в ЕС, на самом деле, не существует. «То, что есть – это целый ряд различных национальных систем, настолько различных, что сравнивать их, – образно отмечает исследователь из Линчёпингского университета (Швеция) Пео Хансен, – всё равно, что сравнивать яблоко и грушу».

С миграционными потоками, возникшими сразу после Второй мировой войны, северным странам в условиях динамичного экономического роста удалось удачно справиться. В середине 1970-х гг. под влиянием доминантной Социал-демократической рабочей партии Швеции (СДРПШ) была сформулирована национальная миграционная политика, которая в своей основе действует до сих пор. Она базируется на общепризнанных принципах гуманизма, демократии, толерантности, мультикультурного развития, которые обязывают государство заботиться обо всех нуждах мигрантов, включая сохранение их этнических прав, особенностей культурного развития меньшинства. В стране был учрежден специальный орган – Директорат, переселенцев старались интегрировать в социальную среду, вовлекать в политическую жизнь, предоставляя права участвовать в коммунальных выборах. Согласно этой политике,

которая стала частью социального государства «всеобщего благосостояния», была задана высокая планка социально-экономических гарантий для мигрантов, которая стала образцом подражания для всей Европы. К тому же она предоставляла возможности, гарантии новым этноконфессиональным группам сохранять свою обособленность в однородном шведском обществе. Примерно по этому пути, воспроизводя шведскую модель, пошли другие северные соседи, которые полагали, что климат и языки народов Севера, помимо прочего, служат тормозящими факторами избыточной миграции.

В последнее время правительства северных стран предприняли колоссальные усилия по реформированию избранных ранее моделей социальной интеграции новоприбывших. На Севере Европы пришли к убеждению в том, что вынужденные переселенцы имеют недостаточные стимулы к труду, поэтому меры, принимаемые государством, нацелены, прежде всего, на максимально скорое привлечение мигрантов к трудовой деятельности. Ответственность за этот процесс была возложена на коммуны, муниципалитеты, в обязанности которых входило включение всех приезжих в особую «начальную программу». Эта программа предлагала базовое квалифицированное обучение для дальнейшего трудоустройства при гарантии полной занятости в течение 3 лет. При этом социальное пособие мог получать только участник такой программы. В отличие от Дании и Норвегии, шведским муниципалитетам и самим мигрантам была предоставлена большая свобода выбора участия в этих программах, в результате, лишь меньшинство последовало соответствующим рекомендациям властей. Поэтому продолжает увеличиваться их концентрация в депрессивных городских районах, а соответствующие муниципалитеты, обязанные обеспечивать участие в «начальных программах», не справляются с наплывом желающих.

В Швеции по инициативе правительства С.Левена (СДРПШ) 23 октября 2015 г. было заключено беспрецедентное широкое межпартийное соглашение (6 партий из 8 парламентских – кроме Лево́й и Шведских демократов), между правоцентристскими оппозиционными и правящими левоцентристскими партиями, состоящее из 20 пунктов. Среди принимаемых мер: Швеция будет выдавать временные виды на жительство в течение 3 лет по более прозрачной и ускоренной процедуре (особенно семьям с несовершеннолетними детьми), более быстрая депортация тех, кто получит отрицательный ответ, налоговые льготы и облегчение правил

для планирования, жилищного строительства, доступа к поиску работы, образованию, etc.

В Дании, Норвегии и Финляндии существует также достаточно широкий партийно-политический консенсус по миграционной проблематике. Так, датский кабинет меньшинства Л.Расмуссена, состоящий из Либеральной партии Венстре, как и их левоцентристские предшественники из СДПД, проводят довольно жесткий курс в этой сфере. Поочередно в течение 2 лет левые и правые правительства Дании временно выходили из Шенгенских соглашений, перекрывали сухопутную границу с ФРГ. Под давлением правопопулистской Датской народной партии (ДНП) принято, например, «правило 24 лет», которое позволяет вступать в брак с иностранным гражданином только, если обе стороны достигли 24-летнего возраста дабы ликвидировать лазейки для фиктивных браков. Принят закон, согласно которому у всех вступивших на датскую землю будут изымать деньги и ценности свыше суммы 10 тыс. дат крон (1360 тыс. евро), которые пойдут на их содержание. Для снижения «радужных настроений» мигрантов были значительно урезаны социальные пособия, усилена антипереселенческая информационная кампания в странах Большого Ближнего Востока, особенно в Ливане, Египте, Турции.

В Норвегии правоцентристский кабинет Э.Скульберга находится под давлением правопопулистской Партии прогресса (ПП), которая в лице её лидера П.Сандберга, требует закрыть границы для беженцев, особенно со Швецией, выхода из Шенгенских соглашений и.т.д. В Финляндии в правоцентристском кабинете Ю.Сиппиля (партия Центра) правопопулистская партия Истинные финны играет, подобно норвежской ПП, большую подавляющую роль. Их депутаты и министры требуют большей автономии национальных решений от курса Брюсселя, заявляют, что беженцы повышают уровень угрозы исламского терроризма, джихадизма, допускают готовность принять только по 400 беженцев в 2015 и 2016 гг.

На Севере Европы, как и в ЕС в целом, пришли к общему мнению о том, что необходимо реформировать Дублинское соглашение, согласно которому ответственность за рассмотрение вопроса о получении убежища обычно лежит на стране, чью границу первоначально пересек мигрант, въезжая в ЕС. Северные страны на специальных саммитах ЕС по вопросам миграции (18 мая и 23 октября 2015 г.) поддержали договоренности о том, чтобы: 1) начать военно-морскую операцию с целью «борьбы с криминальными организациями, которые направляют незаконных мигрантов» в

Средиземном море; 2) утроить субсидирование Frontex, ведущего самостоятельные операции по патрулированию и спасению на море «Тритон» и «Посейдон» в 2015 и 2016 гг.; 3) изменить бюджет на 2015 г. Интегрированного фонда для беженцев и мигрантов (AMIF) до 89 млн евро и на 5 млн евро увеличить Фонд для пограничных государств-членов; 4) усилить взаимодействие Europol с полицейскими силами североафриканских государств. По мере обострения проблем миграции оговорки и возражения по «проблеме квот» – комплексу мер ЕС по перераспределению беженцев между странами-членами – стали все громче раздаваться не только со стороны национальной партийно-политической оппозиции, но и самих правительств Дании, Финляндии и Швеции.

Теракты во Франции 13 ноября 2015 г. усилили процесс ужесточения миграционной политики, как на национальном уровне стран-членов ЕС, так и в Евросоюзе в целом. С 13 ноября 2015 г. Швеция, Дания и Норвегия ввели временный пограничный контроль (сроком на 1-3 месяца, который периодически продлевается) на своих границах, в результате многие мигранты были вынуждены либо просить политического убежища на границе, либо возвращаться обратно. Хотя финское правительство пока не вводило таких мер, но оно их явно приветствует, поскольку усилившийся контроль на границах Швеции способствует сокращению числа мигрантов, прибывающих в Финляндию. Норвегия пытается также ограничить поток соискателей убежища с Ближнего и Среднего Востока, пересекающих норвежско-российскую границу (в 2015 г. самую северную границу Шенгенского пространства пересекли 5,5 тыс. беженцев). Характерно, что названные меры принимаются на основе договорённостей правительств с оппозиционными партиями (в Швеции и Дании с партиями буржуазного альянса, в Норвегии с социал-демократической НРП, а в Финляндии – с партиями «большой коалиции»). Двухполюсная партийно-политическая система северных стран, состоящая из социал-демократов, с одной стороны, и праволиберальных, буржуазных партий – с другой, подверглась мощному удару со стороны набирающих электоральную поддержку праворадикальных партий (Датская народная партия, норвежская Партия прогресса, Шведские демократы, Истинные финны). Нарастающий успех местных радикалов, популистов объясняется их жёсткой антииммигрантской риторикой, критикой Евросоюза, слабого курса правящих системных коалиций. Северяне серьезно озабочены опасным влиянием на мигрантов, особенно на исламскую молодежь,

откровенно радикальных мулл из множества псевдоисламских сект, связанных, прежде всего, с организацией «Исламское государство».

Румыния и Болгария

Румыния в силу своего географического положения и экономического развития, не является ни транзитным, ни конечным пунктом миграционного потока. Поэтому случаи проникновения мигрантов на территорию румынского государства единичны и не оказывают заметного воздействия на внутривнутриполитическую ситуацию, не угрожают безопасности страны.

Болгария – напротив, является транзитной страной на пути мигрантов из Турции в страны Западной Европы. Согласно данным ЕК, в 2013 г. в Болгарии было официально зарегистрировано 4 000 случаев незаконного пересечения границы. В 2014 г. было зафиксировано уже 11 000 случаев нелегальных пересечений болгарской границы. К середине 2015 г. количество случаев достигло 9 400.

Однако, по мнению экспертов, официальные данные занижены в несколько раз, так как большинство мигрантов в Болгарии не регистрируются официально, нередко укрываются в лесах и, при первой возможности, спешат быстрее покинуть страну. Именно поэтому, в сентябре 2015 г. лагеря беженцев в Болгарии были заполнены на 27% при том, что за месяц до этого этот показатель был равен 48%, а в августе 2015 г. – 67%. К тому же, по заявлениям официальных лиц, лишь каждый пятый из попадающих и регистрирующихся в Болгарии мигрантов является гражданином Сирии.

Для того, чтобы уменьшить поток нелегальных мигрантов, Болгария к июлю 2014 г. построила забор, который закрыл 33 км из 160 км границы с Турцией. В августе 2015 г. работы по строительству забора на болгарско-турецкой границе возобновились, и до конца 2015 г. планируется полностью ее закрыть. 19 сентября 2015 г. премьер-министр Бойко Борисов сообщил, что Болгария официально закрывает свои границы для нелегальных мигрантов. Было введено усиленное патрулирование границы с использованием тяжелой техники, а пограничники получили указание применять оружие при попытках незаконно перейти болгарскую границу.

Кроме того, Болгария использует и другие способы «избавиться» от мигрантов: она вышла на первое место в ЕС по числу

предоставленных статусов беженца и гуманитарных статусов иностранцам, прибывших в страну нелегально. Согласно агентству Eurostat, в 2014 г. 94% всех иностранцев, запросивших в Болгарии статус беженца, его получили. В основном, это жители Ирака, Афганистана и, только в последнюю очередь представители Сирии.

Особенностью Болгарии является также и то, что в стране действуют криминальные группировки, которые по отработанным схемам нелегального трафика занимаются транспортировкой людей в Западную Европу. А власть закрывает на это глаза, из-за высокого уровня коррумпированности чиновников и служителей полиции.

Экономики Болгарии и Румынии находятся в стагнации, переживая последствия мирового финансово-экономического кризиса. В этих странах высокий уровень безработицы и потребность в иностранной рабочей силе на данный момент отсутствует. Наоборот, работоспособное население в поисках заработка покидают Болгарию и Румынию, не находя возможности трудоустроиться на родине. При экономическом росте и та, и другая страна будет испытывать трудности с нехваткой рабочей силы. Однако сколько-нибудь значительного роста экономик Болгарии и Румынии в ближайшей перспективе не ожидается.

В Румынии, которая не затронута миграционным потоком, проблемы миграции не являются актуальными и насущными. Они обсуждаются, но в контексте общеевропейских вопросов, которые затрагивают и Румынию.

В Болгарии большинство населения негативно относится к мигрантам. В 2013 г. был проведен соцопрос, согласно которому 62,2% граждан Болгарии не желали видеть беженцев в Болгарии, 15% - были согласны их принять, а 22,7% не могли решить. Чуть больше, 65,2% опрошенных считали, что правительство Болгарии не в состоянии справиться с обеспечением беженцев в стране, и только 10,9% верили в то, что болгарские власти это сделать смогут. Больше опросов населения по миграционным проблемам не проводилось. Однако, судя по сообщениям в СМИ и комментариям в интернете, число недовольных мигрантами в Болгарии растет. Более того, из-за негативного отношения населения к беженцам, по данным в СМИ, Болгария является самой непривлекательной транзитной страной для мигрантов: регулярно фиксируются случаи нападения местного населения на беженцев, а также демонстрации и политические акции против них.

Основные причины негативного отношения болгар к беженцам лежат в высоком уровне бедности населения, которое не готово решать ещё и проблемы, связанные с миграцией. Важен и религиозный фактор: прибывающие на территорию Болгарии мигранты в основном мусульмане, а Болгария – православное государство, несколько веков входившее в состав Османской империи и исторически негативно настроенное к представителям ислама. Лозунги митингующих против мигрантов всегда одни и те же: «Болгария – бедная христианская страна, вы нам здесь не нужны!»

В конце сентября 2015 г. Священный Синод Болгарской православной церкви выступил с заявлением, в котором призывал правительство больше не принимать беженцев, хотя к тем, кто уже находится в стране, он призвал относиться с состраданием. «Однако принимать беженцев и дальше – значит, ставить под угрозу христианство в стране и само существование Болгарии как государства», – говорится в заявлении Синода.

Участившиеся в последние два месяца случаи грабежа, насилия, воровства и других правонарушений, совершаемых беженцами в отношении местного населения, накаляют общественную обстановку в Болгарии и Румынии, так как неопределенный статус мигрантов и коррупция не позволяют адекватно реагировать болгарским и румынским правоохранительным органам.

Как Румынией, так и Болгарией, миграционные проблемы используются как способ давления на европейские институты. В результате, ЕС увеличил финансирование миграционных программ Болгарии. А румынский премьер-министр Виктор Понта пытался в обмен на размещение беженцев на территории своей страны по квотам ЕС получить полное включение Румынии в Шенген.

К политике Брюсселя в отношении мигрантов правительственные круги и политические партии Болгарии и Румынии в целом относятся лояльно и готовы разместить на своей территории беженцев. Исключение составляет болгарская националистическая партия «Атака» во главе с В.Сидеровым, которая негативно относится практически к любым решениям Брюсселя. Что касается Румынии, оба президента Румынии – бывший Троян Бэсеску и нынешний Клаус Йоханнис, заявили, что Румыния ни в коем случае не должна размещать на своей территории беженцев, так как проблема мигрантов – это не румынская проблема. Тем не менее, в сентябре 2015 г. в Румынии был построен первый лагерь для беженцев.

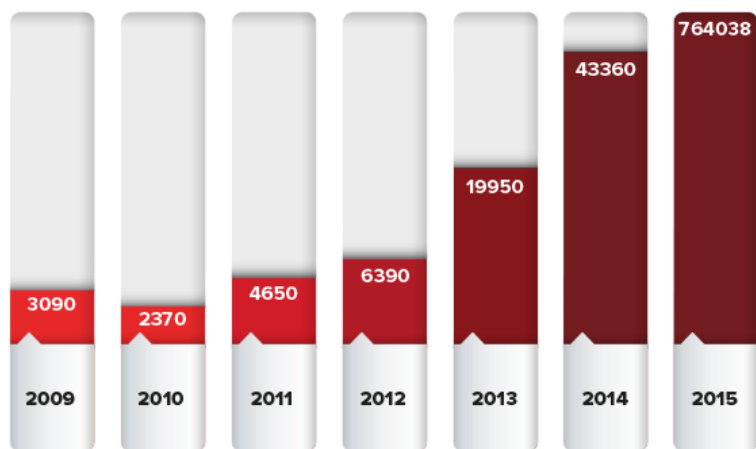
Подчиняясь в целом линии Брюсселя, и румынские, и болгарские политики выражают скепсис в отношении эффективности мер руководства ЕС по борьбе с неконтролируемым потоком миграции, и выступают против директивного способа, который избрал Брюссель, стремясь распределить мигрантов по ЕС в соответствии с миграционными квотами.

К числу возможных последствий миграционного кризиса для рассматриваемых стран можно отнести рост числа преступлений против мигрантов и совершаемых мигрантами в отношении местного населения, распространение националистических взглядов в обществе, дестабилизацию внутривнутриполитической жизни. В остальном, Румыния и Болгария будут следовать в фарватере общеевропейских решений и тенденций.

Балканы

Балканский маршрут нелегальной транспортировки товаров (оружия, наркотиков, человеческих внутренних органов) и людей (работоторговля, терроризм и нелегальные мигранты) в страны Европейского Союза печально известен со времен югославских войн. С тех пор и до настоящего времени он продолжает с различной интенсивностью быть каналом деятельности организованной преступности. Неслучайно поток нелегальных мигрантов, поднявшейся в 2015 г., хлынул в основном именно по Балканскому маршруту (пересечение границы Турции с Болгарией или Грецией, далее через Македонию в Сербию и через сербско-венгерскую границу непосредственно в страны ЕС).

Незаконные пересечения границы по Западнему балканскому пути в числах



Источник: Frontex

Необходимо отметить, что для Балканского региона проблема миграции двусоставная. Во-первых, на протяжении всего постюгославского периода наблюдается активный процесс отъезда населения региона в страны ЕС, который по масштабам можно назвать исходом. По некоторым оценкам, регион за это время покинула четверть от его нынешнего населения, то есть 4.9 млн человек. Во-вторых, находясь на пересечении Большого Ближнего Востока и Большой Европы, регион всегда являлся естественным транзитным коридором для беженцев из Африки, Азии и с Ближнего Востока, направляющихся в страны ЕС.

Говоря о динамике миграционных потоков непосредственно из западно-балканских республик в ЕС, необходимо отметить тенденцию неуклонного ежегодного увеличения числа заявок на предоставление убежища в странах ЕС, начиная с 2010 г., когда жители Сербии, Македонии, Черногории, Албании, Боснии и Герцеговины получили право безвизовых поездок в страны Европейского Союза. Если в 2009 г. число заявок от западно-балканских граждан равнялось 1 055 то в 2014 г. оно выросло до 70 465, составив 11% от общего количества заявок на предоставление убежища в ЕС. При этом одобрение из года в год получало в среднем по европейским странам 2,6% западно-балканских претендентов. Таким образом, можно констатировать, что большинство подающих заявки граждан Западных Балкан не

соответствовали критериям беженцев, являясь, скорее, экономическими мигрантами. Исключение составляет группа цыган, которые действительно нередко подвергаются преследованию и дискриминации в странах Балканского региона.

Следует отметить, что большинство заявок подавалось в странах ЕС с наиболее длительным сроком их рассмотрения (Германия, Швеция и Бельгия). Можно смело предположить, что граждане Балкан просто использовали такого рода механизм для пребывания в странах ЕС в период рассмотрения их заявок. Неслучайно характерной чертой заявок от жителей Западных Балкан был их повторный характер. Так, например, в 2014 г. 27% подающих заявки на убежище из Западных Балкан делали это не в первый раз.

2015 г. стал пиковым по количеству заявок из региона. Так, например, число заявок в Германии из республик Западных Балкан, поданных с января по сентябрь, достигло почти 40% от общего числа заявок. Большую их часть составили заявки от жителей Косово (57% всех заявок в ЕС за первый квартал 2015 г.). Объяснить до конца феномен взрывного характера миграции из региона именно в 2015 г. представляется затруднительным, так же, как и до конца понять причины «миграционного цунами», прошедшего в этом году через регион транзитом. Возможно, для региональной миграции сыграли свою роль и последствия европейского экономического кризиса, ударившего сильнейшим образом по Балканам, психологическое ощущение обречённости у жителей региона после того, как был провозглашён мораторий на расширение ЕС в ближайшие годы. Также сыграл свою роль так называемый эффект «снежного кома», когда большее количество уехавших балканских граждан постепенно провоцировало все большее число решившихся на отъезд.

Основной мерой борьбы ЕС с таким наплывом мигрантов из Западных Балкан стало решение о признании всех западно-балканских стран «благонадежными» (нет войн и преследований), формально сократив время рассмотрения заявок на предоставление убежища жителям региона до нескольких дней. Решение было принято в октябре 2015 г. Если процедура рассмотрения заявок от жителей Балкан и последующего их выдворения из ЕС действительно будет составлять несколько дней, и не будет растянута на месяцы как прежде можно прогнозировать сокращение числа обращений.

Вторая составляющая Балканского маршрута нелегальной миграции – волна беженцев с Ближнего Востока, Африки, Азии,

которая превратила страны региона (прежде всего Сербию и Македонию) в перевалочные пункты на пути из Греции, Италии или Болгарии в другие страны ЕС. С апреля по июнь 2015 г. специалисты отмечают увеличение количества транзитных мигрантов на 219%. Основную их массу составляют граждане Сирии, Афганистана, Ирака и Пакистана. При этом поток мигрантов из Африки (преимущественно из стран южнее Сахары) за этот же период увеличился в 3 раза. В летние и осенние месяцы пограничные службы балканских стран фиксировали до 6 000 незаконных пересечений границ ежедневно. Проводя по несколько дней в лагерях беженцев на территории западно-балканских государств, мигранты незаконно проникали в Венгрию или Хорватию и уже оттуда переправляясь в свои основные пункты назначения – преимущественно в Австрию, Германию, Швецию. Лишь несколько десятков беженцев попросили убежища в Сербии. Страны Западных Балкан с их бедностью и высочайшим уровнем безработицы мало что могут предложить мигрантам на своей территории. Несмотря на это, можно отметить, что, например, комиссар Сербии по защите равноправия Б. Янкович предложила беженцам размещаться и оставаться в сербских заброшенных деревнях, чтобы оживить сельское хозяйство страны. Также обращает на себя внимание то, что на гражданском уровне сербы, среди которых традиционно, как и в остальных странах региона, сильны националистические настроения, проявили благожелательность по отношению к транзитным мигрантам. На государственном уровне были запрещены антииммигрантские демонстрации ультраправых, активизировались гражданские инициативы по помощи находящимся на территории республики мигрантам. В Сербии расположены два крупных временных лагеря беженцев – в Белграде и в Прешево на границе с Македонией.

Руководству республик региона миграционный кризис предоставляет возможность для того, чтобы, во-первых, получить значительную финансовую помощь из фондов ЕС, а во-вторых, продемонстрировать свою готовность к участию в решении общеевропейских проблем и глубже интегрироваться с ЕС в сфере внутренних дел и безопасности. Можно прогнозировать гармонизацию законодательства западно-балканских республик в миграционной сфере по мере его гармонизации внутри ЕС, а также предоставление значительной помощи европейскими институтами (прежде всего, Frontex) в обустройстве границ и усовершенствовании процедур пограничного контроля

и борьбы с организованной преступностью. Так, в ближайшее время ожидается изменение законодательства ЕС с целью позволить размещать полицейских Frontex в странах-не членах ЕС. Прежде всего, это может быть сделано для оказания помощи Сербии и Македонии.

Заключение

Если говорить о дальнейшей стратегии Европейского Союза, то следует признать, что ряд принятых мер вполне разумен и направлен на то, чтобы решать проблему мигрантов за пределами ЕС, то есть до того, как она становится внутренней проблемой ЕС. Речь идет об открытии к концу ноября 2015 г. центров по приему и регистрации беженцев на внешних границах Евросоюза, в частности об оказании финансовой помощи государствам ЕС и третьим странам (балканским странам, Турции, Иордании, Ливану) наиболее сильно пострадавшим от притока мигрантов. Также предполагается усилить охрану этих границ за счет значительного расширения ресурсов, имеющихся в распоряжении Frontex, а также Europol. Все эти меры должны быть подкреплены созданием эффективной системой депортации тех мигрантов, которые не имеют права на убежище. Вместе с тем, очевидно, что даже при эффективной имплементации этих решений Евросоюз в одиночку не в состоянии справиться с этой проблемой. Сегодняшний миграционный кризис – это глобальная проблема. Необходима помощь соответствующих структур ООН и других международных организаций, а также наиболее благополучных стран региона Южного Средиземноморья и Персидского залива.

Вместе с тем, следует отметить, что увеличение миграционных потоков в страны ЕС при неэффективности предпринимаемых мер может усиливать исламофобию, национализм и евроскептицизм внутри Евросоюза. Пограничный контроль и требования сохранения национальной идентичности могут привести к расколу в ЕС. Иными словами, миграционный кризис представляет собой самую большую угрозу будущему европейской интеграции.

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА:

Арбатова Н.К. Прибытие задерживается [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. 2015. 29 июня. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2748082> (дата обращения: 03.04.2016).

Бабынина Л.О. Гибкая интеграция в Европейском союзе. Теория и практика применения. М.: Издательство ЛКИ, 2012.

Британия вводит новые меры против нелегальной иммиграции [Электронный ресурс] // Русская служба BBC. URL: http://www.bbc.co.uk/russian/uk/2015/05/150521_uk_cameron_migration (дата обращения: 03.04.2016).

Бундестаг ужесточил миграционное законодательство [Электронный ресурс] // Deutsche Welle. URL: <http://www.dw.com/ru/a-19072400> (дата обращения: 03.04.2016).

Бывший главред Bild: «Смещение с должности Меркель не грозит» [Электронный ресурс] // Deutsche Welle. URL: <http://www.dw.com/ru/a-19110699> (дата обращения: 03.04.2016).

Воронов К.В. Феномен Брейвика и европейский антиджихадизм // Мировая экономика и международные отношения. М., 2013, № 6. С.90-101.

Выборы в федеральных землях: тест для миграционной политики Меркель [Электронный ресурс] // Deutsche Welle. URL: <http://www.dw.com/ru/a-19105799> (дата обращения: 03.04.2016).

Германия – «земля обетованная» для беженцев? [Электронный ресурс] // Deutsche Welle. URL: <http://www.dw.com/ru/g-18998797> (дата обращения: 03.04.2016).

Дилеммы Британии. Поиск путей развития / отв. ред.: А.А. Громыко, Е.В. Ананьева. М.: Весь мир. 2014.

Зеехофер призвал ввести пограничный контроль внутри ЕС [Электронный ресурс] // Deutsche Welle. URL: <http://www.dw.com/ru/a-19062986> (дата обращения: 03.04.2016).

Лучшая страна для мигрантов [Электронный ресурс] // Euromag. URL: <http://www.euromag.ru/spain/21678.html> (дата обращения: 03.04.2016).

Марин Ле Пен призвала закрыть границы для мигрантов [Электронный ресурс] // Lenta.ru. URL: <http://lenta.ru/news/2015/11/16/stopthem/> (дата обращения: 03.04.2016).

Миграционное законодательство в Италии [Электронный ресурс] // Академик. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/1035568> (дата обращения: 03.04.2016).

Миграционный кризис в Европе в цифрах и графиках [Электронный ресурс] // Русская служба BBC. URL: http://www.bbc.com/russian/international/2016/02/160219_migrant_crisis_charts (дата обращения: 03.04.2016).

Новый глава Еврокомиссии пообещал отказаться от расширения ЕС на пять лет [Электронный ресурс] // Интерфакс. URL: <http://www.interfax.ru/world/385903>

Опрос: Большинство немцев выступает за ограничение числа беженцев [Электронный ресурс] // Deutsche Welle. URL: <http://www.dw.com/ru/a-19081941> (дата обращения: 03.04.2016).

Плевако Н.С., Чернышева О.В. Можно ли стать шведом? Политика адаптации и интеграции иммигрантов в Швеции после Второй мировой войны. М., URSS, 2011.

Франция: две трети французов не хотят мигрантов [Электронный ресурс] // ИА REGNUM. URL: <http://regnum.ru/news/polit/1946091.html> (дата обращения: 03.04.2016).

Ход, итоги и последствия всеобщих парламентских выборов 2015 г. в Великобритании. Доклады Института Европы. №319. 2015. URL: <http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/doklad/319.pdf> (дата обращения: 03.04.2016).

Число прибывающих в Германию беженцев идет на спад [Электронный ресурс] // Deutsche Welle. URL: <http://www.dw.com/ru/a-19102468> (дата обращения: 03.04.2016).

Штайнмайер: Европе нужен совместный подход к кризису мигрантов [Электронный ресурс] // Deutsche Welle. URL: <http://www.dw.com/ru/a-19084280> (дата обращения: 03.04.2016).

Many EU countries say «no» to immigration quotas [Электронный ресурс] // Euractiv. URL: <http://www.euractiv.com/sections/justice-home-affairs/many-eu-countries-say-no-immigration-quotas-315184> (дата обращения: 03.04.2016).

Réfugiés : un débat parlementaire avec Schengen en ligne de mire [Электронный ресурс] // Le Figaro. URL: <http://www.lefigaro.fr/politique/2015/09/16/01002-20150916ARTFIG00172-refugies-un-debat-parlementaire-avec-schengen-en-ligne-de-mire.php> (дата обращения: 03.04.2016).

Научное издание
ЕС ПЕРЕД ВЫЗОВОМ МИГРАЦИОННОГО КРИЗИСА.
ПОЗИЦИИ ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАН

Под редакцией

*Арбатовой Надежды Константиновны
Кокеева Александра Михайловича*

брошюра

Подписано в печать 23.05.2016.
Формат 60×84/8. Печать офсетная.
Объем 6,5 п.л., 2,4 а.л. Тираж 150 экз. Заказ № 17/2016

Издательство ИМЭМО РАН
Адрес: 117997, Москва, Профсоюзная ул., 23