

Л. Р. САДЫКОВА

НОВАЯ ЛИНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В ОБЛАСТИ МИГРАЦИИ. АКЦЕНТЫ, МЕХАНИЗМЫ

*Садыкова Людмила Рафкатовна, науч. сотр. Центра партнерства цивилизаций
Института международных исследований МИД России.
119454, Москва, просп. Вернадского, 76. E-mail: ylonen@mail.ru*

Аннотация

Представлено комплексное исследование новых механизмов европейской миграционной политики, которая по мере нарастания миграционных потоков претерпела существенные изменения. В настоящее время ее основными компонентами являются усиление борьбы с незаконной миграцией, поддержка легальной миграции (в частности, упрощение въезда для высококвалифицированных специалистов), интеграция уже прибывших мигрантов в западноевропейские социумы. Хотя миграционная политика остается одним из краеугольных камней общей внешней политики стран ЕС, правовое регулирование нелегальной миграции до сих пор в полной мере не отвечает современным реалиям. В позициях стран – членов ЕС по этому вопросу, несмотря на декларируемые общие ценности, по-прежнему налицо существенные расхождения, обусловленные открытым нежеланием ряда стран Союза размещать на своей территории мигрантов, тем более тот их сегмент, который кардинальным образом отличается от титульного населения.

Ключевые слова: *миграционная политика, Европейский Союз, предоставление убежища, нелегальная миграция, беженцы.*

Массовый поток мигрантов в западноевропейские страны начался после Второй мировой войны, когда существовала острая потребность в рабочей силе для восстановления разрушенной экономики. Вплоть до 1970-х гг. правительства принимающих стран в целом благосклонно относились к трудовым мигрантам, однако после нефтяного кризиса 1973–1974 гг. были вынуждены ограничить приток рабочей силы. Вопреки ожиданиям, миграционные сообщества и после этого только разрастались за счет семей мигрантов, прибывавших в Европу в поисках лучших условий жизни. С учетом того, что большинство мигрантов приезжало из стран с преимущественно мусульманским населением, впоследствии остро встал вопрос их интеграции в европейские общества.

Как отмечала правозащитная НПО «Международная амнистия» в 2014 г., «по данным Комиссариата ООН по делам беженцев, сейчас в мире больше перемещенных лиц, чем когда-либо с момента окончания Второй мировой войны. Почти половина из тех, кто пытается нелегально попасть в ЕС, бегут от конфликтов или преследований в таких странах, как Сирия, Афганистан, Эритрея и Сомали. Беженцам должно быть предоставлено больше способов законно и безопасно попасть в ЕС, чтобы им в первую очередь не приходилось выбирать опасные маршруты»¹. В настоящее время список стран, откуда в массовом порядке бегут люди, включает также Ирак, Ливию, Пакистан, Бангладеш, ряд стран «Черной Африки».

¹ Миграционная политика ЕС ставит под угрозу жизни и права людей // Amnesty International. URL: <http://amnesty.org.ru/node/2982/>

Статистика свидетельствует о том, что больше всего мигрантов направляется в страны ЕС².

Евросоюз до настоящего времени оказался не в состоянии найти адекватные ответы на данную проблему, острота которой возрастает. Множество мигрантов пытается достичь европейских берегов по разным причинам и различными путями. Некоторые из них легально прибывают в страны ЕС, подавляющее большинство – нелегально, рискуя своими жизнями, чтобы спастись от войн, политических притеснений, а также бедности в своих странах. Часть мигрантов, используя возникшую нестабильность, стремится воссоединиться со своими родными, которые уже проживают в европейских странах. Студенты из стран, не входящих в ЕС, едут с целью получить европейское образование и впоследствии найти там работу.

Тяжелое положение тысяч мигрантов, которые фактически готовы пожертвовать своими жизнями, чтобы пересечь Средиземное море, потрясает весь мир. В последние годы резко увеличилось число, пытающихся нелегально попасть в страны ЕС. Так, в 2014 г. на берега Италии высадились 170 тыс. нелегальных мигрантов. В том же году попытка оказаться в Европе морским путем оказалась смертельной для 3 200 человек. В январе 2015 г. в Италию, по данным МВД, на лодках прибыли 3 528 мигрантов – на 40 % больше, чем в январе 2014 г.³

Перед лицом новых вызовов и угроз в мае 2015 г. Европейская комиссия выдвинула план, состоящий из нескольких пунктов относительно незамедлительного принятия мер и разработки более эффективной миграционной политики. Европейский парламент и Европейский совет оказали поддержку этому плану, а государства-члены предприняли конкретные шаги, чтобы предотвратить дальнейшие жертвы.

До настоящего времени европейская политика в отношении наплыва мигрантов не приносит ожидаемых результатов. В то время как многие европейцы сочувствуют их тяжелому положению, во всей Европе имеют место серьезные сомнения относительно того, способна ли миграционная политика сдерживать давление сотен тысяч мигрантов, интегрировать их в социумы, не подрывая местную идентичность.

Заявление Европейского совета от 23 апреля 2015 г. и Резолюция Европейского парламента несколько дней спустя показали желание более эффективно решить проблему, связанную с наплывом иммигрантов.

Следует выделить две основные проблемы, стоящие перед европейскими политиками в области миграции: нелегальная миграция (главным образом через Средиземное море), а также распределение беженцев путем предоставления политического убежища.

БОРЬБА С НЕЛЕГАЛЬНОЙ МИГРАЦИЕЙ

С каждым годом проблема приобретает все большую остроту. Частые трагедии на море, в результате которых тонут сотни мигрантов, становятся причиной встреч лидеров стран ЕС, посвященных поиску способов борьбы с притоком мигрантов. По сведениям Агентства Европейского союза по безопасности внешних границ (Frontex), в 2014 г. численность нелегальных иммигрантов по сравнению с 2013 г. возросла почти втрое – на 180 %, составив 274 тыс. человек. Среди них больше всего выходцев из Сирии, затем идут Эритрея, Южный Судан, Демократическая Республика Конго и Ирак.

Многие нелегальные иммигранты попадают в Евросоюз через Сербию. Эта страна находится на одном из основных путей миграции, ее часто используют нелегалы как основной перевалочный пункт. Ежегодно из Сербии депортируются тысячи иммигрантов, стремящихся в ЕС, но их поток не иссякает⁴.

Предложение о введении системы квот при распределении беженцев, прибывающих в страны Европы, окончательно было отклонено на саммите 25–26 июня 2015 г. Главный протагонист идеи, итальянский премьер Матео Ренци, во время бурных дискуссий критиковал коллег, не желающих разделить с Италией бремя ответственности за судьбу нелегальных

² Если по данным агентства по охране границ Frontex в 2014 г. приток мигрантов в страны ЕС составил 170 тыс. человек, то теперь его интенсивность приближается к 1 млн.

³ Гибель нелегальных мигрантов: операция «Тритон» не спасает // Euronews. 2015. 11 февраля. URL: <http://ru.euronews.com/2015/02/11/migrant-deaths-in-mediterranean-show-triton-inadequate/>

⁴ Глава Еврокомиссии предложил ввести квоты на иммигрантов среди стран ЕС // LENTA.RU. URL: <http://lenta.ru/news/2015/05/11/kvoty/>

мигрантов. Выступая на саммите, он заявил: «Даже когда речь идет о 40 тысячах человек, ЕС не может проявить солидарность, а способен лишь на насмешки».

Официально было объявлено, что среди 28 стран-членов найдено согласие и теперь мигрантов будут «распределять» по разным государствам, однако, на каких принципах не уточняется. Польша, Венгрия, Чехия и Словакия настаивали, чтобы «распределение» происходило по принципу добровольности. Впрочем, это слово в документах саммита не употребляется. Вернер Файман, канцлер Австрии, подчеркнула: «Среди нас есть страны, которые заявляют, что не могут согласиться со слишком жесткими формулировками».

В итоговых документах было сказано, что ЕС согласен на перемещение в пределах Европы в течение ближайших двух лет 40 тыс. беженцев, уже прибывших в Италию и Грецию, и на высылку 20 тыс. нелегалов за пределы Союза.

По данным европейских властей, уже в первой половине 2015 г. в Евросоюз нелегально проникли около 100 тыс. человек. Большинство из них – через Италию, Грецию и Испанию, либо через границу с Турцией⁵. При этом за годы вооруженных конфликтов в Сирии только в одной Турции беженцев скопилось более 5 млн [1, с. 66].

СПАСЕНИЕ БЕЖЕНЦЕВ В СРЕДИЗЕМНОМ МОРЕ

Наибольшее внимание занимает проблема незаконной миграции по Средиземноморью. Массовая гибель нелегальных мигрантов, пытающихся добраться в Европу через море, ставит под вопрос эффективность мер, принимаемых властями ЕС. Италия уже многие годы бьет тревогу и просит содействия у стран ЕС. Осенью 2013 г. в результате двух кораблекрушений погибли около 400 человек. Итальянское правительство, не дождавшись помощи ЕС, приняло решение о финансировании операции, получившей название «Маре Нострум» («Наше море»). Благодаря этим действиям удалось спасти 150 тыс. человек. Помощь Италии была предложена только Словенией, остальные европейские страны заявили, что подобные спасательные операции – приглашение для еще большего числа нелегальных мигрантов попасть в Европу. Затем Италия была вынуждена свернуть операцию из-за ее высокой стоимости: 9 млн евро ежемесячно. В общей сложности из государственного бюджета на нее было потрачено 114 млн евро. Ежедневно в операции «Маре Нострум» принимали участие 900 военных, были задействованы 32 морских судна при поддержке авиации.

В августе 2015 г. Еврокомиссия объявила о начале новой операции в Средиземном море, получившей название «Тритон», но на ее проведение ассигновано лишь около 3 млн евро ежемесячно. Принять в ней участие согласились 19 стран – на ротационной основе. В итоге каждый месяц два корабля, 4 патрульных судна, 2 самолета и один вертолет под руководством двух европейских государств следят за ситуацией на море.

Операция «Тритон», в отличие от «Маре Нострум», не предназначена для спасения нелегальных мигрантов. Ее главная задача – пограничный контроль у берегов Италии. В ООН заявляют, что требуется более серьезное вмешательство. Парламентская ассамблея Совета Европы призывает к разработке новой инициативы с более широким финансированием, включающей спасение людей и борьбу с контрабандистами, которые обогащаются на перевозке нелегальных мигрантов⁶.

В ЕС также призывают к активизации поисково-спасательных работ, предусмотренных в бывшей итальянской операции «Mare Nostrum». Здесь следует выделить деятельность агентства «Frontex». Агентство является ответственным за координацию деятельности национальных пограничных служб и обеспечивает надежность границ стран – членов ЕС с третьими странами. В 2016 г. ожидается увеличение бюджета агентства, что расширит его возможности: оно сможет выполнять свою двойную роль в координации оперативной пограничной поддержки государствам-членам, что поможет также сохранять жизнь мигрантов в море. Параллельно с увеличением финансирования в ряде государств-членов к использованию привлекается большее количество кораблей и самолетов.

⁵ ЕС поделит нелегалов, но не по квотам // Euronews. – 2015. – 26 июня. URL: <http://ru.euronews.com/2015/06/26/migration-divisions-emerge-over-eu-deal/>

⁶ Гибель нелегальных мигрантов: операция «Тритон» не спасает // Euronews. 2015. 11 февраля. URL: <http://ru.euronews.com/2015/02/11/migrant-deaths-in-mediterranean-show-triton-inadequate/>

ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ УБЕЖИЩА

Проблема распределения беженцев стала одним из наиболее актуальных аспектов политики ЕС. Так, в 2014 г. общее количество заявлений на предоставление убежища (в странах ЕС, Швейцарии и Норвегии) составило 660 тыс. Из них 220 тыс. было подано в Средиземноморском регионе, 440 тыс. — в иных местах⁷. По общему количеству полученных в 2014 г. просьб о предоставлении убежища безоговорочное лидерство принадлежит Германии: 202 815 запросов. Это почти треть всех запросов, получаемых в Европейском Союзе. Швеция удерживает рекорд по числу запросов на душу населения: 8 432 на 1 млн граждан. Для сравнения: в Португалии в 2014 г. было подано 43 запроса на 1 млн граждан. Самой щедрой на предоставление статуса беженца можно назвать политику Болгарии: ее власти дают положительный ответ в 96 % случаев. Не менее открытыми в это области остаются Швеция (77 %), Кипр (76 %), Мальта (73 %) и Нидерланды (70 %). В Венгрии же получить положительный ответ гораздо труднее: лишь в 9 % случаев. Не жалуют иммигрантов и в Хорватии (11 %), Люксембурге (14 %), Греции (15 %) и — как то ни удивительно — во Франции (22 %).

Стремительный рост числа мигрантов, ищущих убежища в Европе, начавшийся с 2012 г., связан, прежде всего, с революциями и вооруженными конфликтами на Ближнем Востоке, а также борьбой с группировками джихадистов в Мали и активизацией исламистов группировки «Боко Харам» в Нигерии⁸.

По словам главы Госсовета Нидерландов Р. Виссера, среди лиц, прибывающих из Восточной Европы, самую многочисленную группу составляют выходцы из Украины, которая вошла в первую шестерку государств, откуда поступают просьбы об убежище в ЕС. Помимо Украины, в этот список входят Сирия, Эритрея, Ирак, Сомали и Нигер.

По словам председателя Еврокомиссии Жан-Клода Юнкера, при распределении беженцев среди государств Евросоюза необходимо учитывать ряд факторов. Среди них — численность населения, уровень безработицы и количество выходцев из третьих стран, которым уже было предоставлено убежище. Эти предложения являются частью разработанного Еврокомиссией плана по противодействию притоку в ЕС незаконных иммигрантов. В настоящее время около 80 % всех заявлений о предоставлении убежища на территории ЕС приходится на Германию, Францию, Великобританию, Италию, Швецию и Бельгию.

ЕС нужна качественно новая система для того, чтобы распределить ответственность в связи с растущим количеством беженцев и просителей убежища среди государств-членов, которые должны проявить солидарность с странами, находящимися на линии фронта.

СОТРУДНИЧЕСТВО С ТРЕТЬИМИ СТРАНАМИ

В докладе Комиссии от 13 мая 2015 г. говорится, что структуры ЕС будут работать вместе со странами-партнерами по выработке конкретных действий по предотвращению нелегальной миграции.

Во-первых, ЕС должен активизировать свою поддержку странам, из которых наблюдаются самые большие миграционные потоки. Планируется выделение 30 млн евро в рамках принятия региональных программ по развитию и защите.

Во-вторых, планируется создание многоцелевого центра в Нигере в конце 2015 г. Благодаря работам с Международной организацией по миграции (МОМ), Агентством ООН по делам беженцев ООН (УВКБ ООН) и властями Нигера, центр будет сочетать в себе предоставление информации, локальной защиты и возможностей переселения тем мигрантам, кто остро в этом нуждается. Такие центры, как правило, в странах третьего мира могут обеспечить реальную помощь в законном переселении мигрантов, а также предложить варианты помощи в добровольном возвращении для нелегальных мигрантов.

В-третьих, миграция станет значительным компонентом продолжающейся миссии Общей политики безопасности и обороны ЕС (CSDP), которая уже развернута в Нигере и Мали и нацелена на усиление защиты государственных границ.

Кризис в Средиземноморье обратил внимание общественности на неотложные пробле-

⁷ Власти ЕС зафиксировали резкий рост просьб из Украины о предоставлении убежища // News.ru. 2015. 3 июня. URL: <http://www.newsru.com/world/03jun2015/uaasylum.html>

⁸ Какие страны ЕС любят беженцы, какие страны ЕС любят беженцев: доклад Eurostat за 2014 г. // Euronews. 2015. 13 мая. URL: <http://ru.euronews.com/2015/05/13/eu-migration-agenda-policy/>

мы. Это выявило множество недочетов, связанных со структурными ограничениями миграционной политики ЕС и ее инструментов. Как обрисовано в общих чертах председателем Комиссии Юнкером в его Политических рекомендациях, эффективная борьба с незаконной миграцией, торговцами людьми и контрабандистами и обеспечение внешних границ Европы должны быть соединены с сильной общей политикой предоставления убежища, а также новой европейской политикой в отношении законной миграции. Это требует взаимодействия между стратегическими секторами, такими как сотрудничество в целях развития, торговле, сфере занятости, внешней и внутренней политике ЕС.

Четкая и хорошо осуществленная структура для переселения в ЕС законными путями (как через систему предоставления убежищ, так и через визовую систему) уменьшит возрастающую тенденцию к незаконному прибытию мигрантов, способствуя усилению безопасности европейских границ.

Таким образом, современная Европа нацелена на формирование миграционной политики, способствующей развитию легальной миграции, сводящей к минимуму нелегальную миграцию, упрощению порядка въезда для высококвалифицированных кадров, интеграцию уже проживающих в странах ЕС мигрантов, а также на формирование общего правового пространства по координированию проблемы миграции, интеграции и этно-религиозного плюрализма. ЕС предстоит усилить внимание к последствиям, когда мигранты не соответствуют критериям, для того чтобы в дальнейшем остаться в ЕС. История показывает, что наиболее продуктивным оказывается сочетание различных методов внутренней миграционной политики: легализация всех проживающих в стране нелегальных мигрантов и одновременное ужесточение таможенных правил, визовой системы, усиление контроля над границей и пр. Позитивную роль в социально-экономических отношениях внутри страны играет предоставление возможности получения легальных прав на работу для нелегальных мигрантов.

Многие причины миграции лежат глубоко в глобальных проблемах, которые ЕС пытался решить много лет. Гражданская война, политическое преследование, бедность и изменение климата являются основными факторами, стимулирующими миграцию. Смягчение этих угроз имеет важнейшее значение для дальнейшего решения проблемы [2, с. 175].

В последнее время проблема миграции стала крупнейшим кризисом, с которым сталкивается ЕС с момента его учреждения. Создается впечатление, что нынешние лидеры ЕС страдают отсутствием стратегического видения и поэтому практически неспособны предложить комплексное решение проблемы, а те паллиативные шаги, которые сейчас принимаются, не приведут к эффективному парированию тех вызовов, с которыми сталкивается Западная Европа.

Несамостоятельность ЕС проявляется, в частности, в украинском кризисе. Зависимость от Вашингтона снижает авторитет ЕС на мировой арене. Т. Саррацин так подытоживает результаты миграционных потоков, начавшихся в середине минувшего столетия: «Рабочая миграция 1960-х гг. привела в движение новое европейское переселение народов, от последствий которого мы страдаем. Сегодня мы знаем, что перемещаться должны фабрики и услуги, но не люди. Западной Европе, которая стареет и сокращается, этого не пережить и в своей культурной субстанции. Географические и культурные границы Европы совершенно четко проходят по Босфору, а не по турецкой границе с Ираком и Ираном, как можно заключить, заглянув во многие статистические справочники» [3, с. 227].

Обострение миграционной проблемы связано с поддержкой европейскими странами курса Вашингтона, в частности в военных операциях на Ближнем Востоке. По мнению президента Чехии Милоша Земана, ответственность за масштабные потоки мигрантов в Европу лежит на США и тех европейских странах, которые участвовали в военных операциях в Ираке, Сирии и Ливии.

По мнению ряда политологов, вряд ли стоит рассчитывать, что ЕС в ближайшее время сумеет найти кардинальное решение данной проблемы.

THE NEW LINE OF THE EUROPEAN UNION IN MIGRATION DOMAIN:
EMPHASES AND MECHANISMS

*Lyudmila Sadykova, Researcher, Civilizations' Partnership Center
of the Institute of International Studies, MGIMO-University
119454, 76 Vernadsky Ave, Moscow, Russia. E-mail:ylonen@mail.ru*

Summary

Article is devoted to complex research of new mechanisms of the European migration policy which underwent essential changes in process of increase of migratory streams. Now its main components are strengthening of measures against illegal migration, support of legal migration (in particular, simplification of entrance for highly qualified specialists), integration of already arrived migrants into West European society. Though migration policy is still one of the cornerstones of the general foreign policy of EU countries, legal regulation of illegal migration still fully doesn't answer modern realities.

Keywords: *migration policy, European Union, granting shelter, illegal migration, refugees.*

ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. Крылов А. В., Федорченко А. В. Ближний Восток: состояние и перспективы развития регионально ситуации // Ежегодник ИМИ. – М.: МГИМО МИД, 2015. № 3. С. 56–83.
2. Садькова Л. Р. Политика Германии в отношении мусульманских сообществ // Вестник МГИМО-Университета. – М.: МГИМО-Университет, 2014. № 6. С. 174–181.
3. Саррацин Т. Германия: самоликвидация. Пер. с нем. – М.: Рид Групп, 2012. 400 с.