



Введение

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

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

Для властей всех европейских государств, а также для лидеров Евросоюза миграционный кризис, разразившийся в Европе в

2015 г., явился полной неожиданностью. Казалось, ничто не предвещало его наступления.

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

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

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

Кризис весьма наглядно показал, что, несмотря на недовольство населения притоком мигрантов, иммиграционная политика

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

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

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

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

В Европе происходят серьезные изменения в отношении рядовых граждан к иммиграции. Опросы показывают, что большин-

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

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

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

Одним из важнейших и самых противоречивых предложений «повестки дня» стало предложение об учреждении временной системы расселения лиц, ищущих убежище, по государствам – членам ЕС. Именно это предложение вызвало резкое сопротивление со стороны стран – новых членов Европейского союза. Было выдвинуто также предложение о создании регистрационных лагерей в «горячих точках» на территории Греции и Италии и разработан План действий против контрабанды мигрантов.

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

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

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

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

Европа во второй половине XX в. приняла разные миграционные волны. Особенно резкое увеличение миграционного потока

имело место в 2013–2015 гг. Главными поставщиками беженцев являются африканские страны (Судан, Южный Судан, Конго, Сомали, Мавритания, Тунис, Мали, Нигерия, Камерун, Габон) и ближневосточные – Сирия, Афганистан, Ирак и Ливия.

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

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

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

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

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

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

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

Из поля зрения правоохранительных органов выпала значительная часть как зарегистрировавшихся, так и нелегальных ино-

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

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

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

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

Культурно-ценностный разрыв ставит под вопрос интеграцию мигрантов-мусульман во французское общество. Среди части

мусульманской молодежи второго и третьего поколений наблюдаются проявления агрессивного исламизма. Об этом свидетельствуют террористические атаки в январе и ноябре 2015 г., участниками которых были молодые мусульмане – полноправные граждане страны, родившиеся и выросшие во Франции.

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

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

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

Сильной стороной политической культуры Франции является внимание к правовой основе функционирования государства. В настоящее время во Франции законодательство, касающееся иммигрантов, опирается не только на французские законы, но во многом – на тексты международных конвенций, договоров, двусто-

ронных соглашений. В стране существует разработанная система предоставления защиты людям, спасающимся на ее территории от преследований властей у себя на родине; официально утверждены права и обязанности беженцев, а также лиц, получивших убежище, и лиц, только подавших прошение на получение того или другого статуса.

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

Италия, в силу своего географического положения, оказалась на «передовой линии миграционного фронта». Поскольку, по мнению итальянских политиков, массовая иммиграция приобрела постоянный и длительный характер, Италия, так же как и Греция, в ближайшие годы будет по-прежнему испытывать на себе давление миграционного кризиса. Охрана границ в этой ситуации считается в стране одной из важнейших задач. Вот почему Италия безоговорочно поддерживает все инициативы ЕС, направленные на укрепление безопасности на внешних границах Евросоюза. Она приветствовала выдвинутое Комиссией ЕС в декабре 2015 г. предложение создать Европейскую гвардию по охране сухопутных и морских границ, которая должна прийти на смену Frontex.

Италия призывает другие государства, входящие в Евросоюз, к проявлению солидарности и разделению ответственности за решение проблем, связанных с массовым и неконтролируемым притоком беженцев и экономических мигрантов в Европу, и в этой связи она негативно воспринимает возобновление контроля на внутренних границах Европейского союза. Власти Италии считают, что эта мера не решает проблемы, а лишь накаляет атмосферу внутри ЕС,

поскольку мигранты, которые не могут попасть в страны Северной и Центральной Европы, ищут незаконные пути въезда и люди, прибывающие в Грецию и Хорватию, устремятся в Италию, в результате чего страну может захлестнуть мощная миграционная волна в 200–400 тыс. человек. Но примеру таких стран могут последовать другие государства – члены ЕС, а это вообще может привести к отмене Шенгена.

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

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

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

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

активного участия в выполнении директив, исходящих из руководящих органов ЕС.

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

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

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

Т.С. Кондратьева