



О.Ю. Потемкина

Миграционный кризис и политика Европейского союза

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

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

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

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

2015 год в Европейском союзе начался и закончился террористическими атаками в Париже, что повлекло за собой повыше-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1) противодействие нелегальной миграции;

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

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

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

«Европейскую повестку дня» с энтузиазмом поддержал Европарламент, а также главы государств и правительств, которые на саммите в июне 2015 г. заявили о необходимости «всеобъемлющего и систематического подхода» к урегулированию кризиса. Такой подход, в частности, включал дипломатические усилия Высокого

представителя Могерини и внешнеполитической службы в поддержку деятельности ООН по формированию правительства в Ливии, в оказании давления на Турцию, западнобалканские страны, государства Африки, с тем чтобы побудить их к более тесному сотрудничеству по искоренению причин массовой нелегальной миграции [European Council., 2015].

Правовые и политические инструменты

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

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

то время, когда в начале 2016 г. число мигрантов, прибывших в ЕС с начала кризиса, перевалило за миллион?

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

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

Дифференциация экономической и вынужденной миграции

По мере разрастания кризиса обострилась и традиционная проблема, которая возникает в ходе приема и регистрации ищущих убежище. По существу, прибывающие мигранты подразделя-

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

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

Для повышения эффективности мер по высылке несостоявшихся беженцев Комиссия выпустила «План действий по возвращению мигрантов» [Communication., 2015 c], который включает краткосрочные и среднесрочные меры для государств-членов по

стимулированию добровольного возвращения мигрантов, повышению эффективности Директивы о возвращении 2008/2015 [Directive 2008/115/EC., 2008], усиление обмена информацией, расширение полномочий ФРОНТЕКС в осуществлении операций по возвращению, формирование общей для стран ЕС системы высылки [Leaders' meeting., 2015]. Кроме того, Комиссия разослала государствам-членам «Руководство» с инструкциями компетентным ведомствам по высылке мигрантов, не получивших защиты, на основе Директивы о возвращении.

Чтобы страны на балканском пути могли содержать поступающих к ним мигрантов, Комиссия организовала центры, которые в состоянии принять 50 тыс. человек для их регистрации, четверть из них была обустроена к концу 2015 г. [Managing the refugee., 2015]. Однако все перечисленные меры Комиссии оказались тщетными перед лицом «хаоса на Балканах», ситуации, близкой к гуманитарной катастрофе на балканском пути миграционных потоков – в странах Западных Балкан и Греции – после решения Австрии в феврале 2016 г. восстановить пограничный контроль в нарушение процедуры, предписанной Шенгенским кодексом о пересечении границ. По оценке председателя Совета ЕС Дональда Туска, только за январь 2016 г. в ЕС через балканский путь прибыли 128 тыс. мигрантов вслед за 880 тыс. в 2015 г. [Bulletin Quotidien., 2016 c].

Противодействие нелегальной иммиграции, контрабанде и торговле людьми

Одним из самых решительных действий ЕС по регулированию миграционного кризиса стала разработка и воплощение Плана действий против контрабанды мигрантов [Communication., 2015 b]. Это направление деятельности Комиссии было встречено с энтузиазмом всеми государствами-членами – никто не возражал против высылки нелегалов, выявленных в ходе интервью в регистрационных центрах. Не было разногласий и относительно военно-морской операции в Средиземном море в рамках Общей политики безопасности и обороны (ОПБО) ЕС, которая на второй ее стадии была переименована в операцию «София» [Потемкина, 2015]. Опе-

рация дала результаты лишь по части сбора информации о путях контрабандистов и численности судов. Задержание нескольких плавучих средств, перевозящих мигрантов, не смогло нанести решающего удара по бизнесу контрабандистов, как изначально было задумано, поэтому операцию решено было укрепить посредством вовлечения сил НАТО.

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

Сотрудничество со странами, откуда прибывают иммигранты в страны ЕС

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

перспективе G20 намеревается обратиться к «коренным причинам», чтобы «беженцы и внутренне перемещенные лица имели возможность безопасно и добровольно вернуться в свои дома» [Коммюнике лидеров., 2015].

Накануне встречи G20, стремясь проиллюстрировать идею о глобальном характере миграционного кризиса, Юнкер указал, что каждый 122-й человек в мире – беженец, перемещенное лицо или ищущий убежище. «Если бы все они составляли население одной страны, – продолжил председатель Комиссии, – это была бы двадцать четвертая по размерам страна в мире. Миграционный кризис – глобальная проблема, а проблемы такого рода требуют от нас общего ответа» [G20 summit., 2015]. Вопрос в том, готовы ли страны мира дать общий ответ и есть ли он у них? В ходе встречи в Анталье и последовавшего неформального саммита ЕС на Мальте с участием стран исхода мигрантов ЕС начал переговоры с Турцией в надежде на ее содействие в сдерживании миграционных потоков из Сирии транзитом через Турцию в Европу. Два чрезвычайных саммита ЕС–Турция в октябре и ноябре 2015 г. имели результатом «План действий ЕС–Турция по противодействию миграционному кризису». План нацелен на совместную помощь сирийским беженцам и одновременно на противодействие нелегальной миграции посредством возвращения из ЕС в Турцию нелегалов и борьбу с криминальными сетями контрабандистов.

План действий ЕС изначально предусматривал финансовую помощь Турции в 3 млрд евро (500 млн непосредственно из бюджета ЕС, остальная сумма – от государств-членов). В обмен на это предполагалось, что Турция создаст достойные социально-экономические условия для беженцев, откроет свои рынки труда для них, будет задерживать нелегальных мигрантов и с июня 2016 г. ответственно выполнять Соглашение с Евросоюзом о реадмиссии. Со своей же стороны Турция выдвинула к ЕС требования, гораздо более содержательные, чем простое согласие принять финансовую помощь: ускорение переговоров о вступлении в ЕС и либерализацию визового режима для своих граждан, а точнее – отмену шенгенских виз [Bulletin Quotidien., 2015]. Надо ли говорить о проблематичности вероятности их выполнения в ближайшее время в

условиях социально-экономического и миграционного кризисов, поразивших Европу? Правда, финансы будут поступать частями, в зависимости от выполнения Турцией обязательств по плану. Надо отметить, что государства-члены крайне неохотно соглашаются выделять финансовую помощь Турции, несмотря на принятое совместно решение и включение соответствующего положения в План действий. Нежелание государств-членов выполнять финансовые обязательства еще больше осложняет их отношения с институтами ЕС.

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

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

- высылать за счет ЕС всех мигрантов, прибывших из Турции в Грецию нелегально (т.е. воспользовавшись услугами контрабандистов);
- за каждого высланного в Турцию нелегального мигранта забрать содержащегося в Турции легального претендента на убежище;

– ускорить выполнение «дорожной карты» по продвижению Турции к безвизовому режиму, с тем чтобы отменить шенгенские визы для турецких граждан к середине июня 2017 г.;

– произвести выплату Турции оговоренной ранее суммы 3 млрд евро для осуществления Плана действий и принять решение о дополнительном финансировании для содержания в стране сирийских беженцев;

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

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

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

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

Совершенно очевидно, что такая позиция Европарламента, блюстителя соблюдения прав человека и демократических принципов, станет препятствием к осуществлению плана, во всяком случае к получению бонусов, которые Евросоюз предлагает Тур-

ции, – безвизовый режим и вступление в ЕС, которые невозможны без одобрения Европарламента.

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

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

Влияние внешней миграции на внутривнутриполитические процессы в ЕС

Притом что были предприняты различные меры институционального, правового и финансового характера в сферах предоставле-

ния убежища и усиления охраны внешней границы Евросоюза, миграционный кризис выявил серьезные изъяны в административной практике государств-членов по соответствию стандартам ЕС в сфере охраны границ и предоставления убежища. Комиссия полна решимости добиваться осуществления своих планов и в сентябре 2015 г. объявила о 40 штрафных процедурах против стран-нарушителей, которые не смогли надлежащим образом инкорпорировать положения европейских директив об убежище в свои национальные законодательства. Еще восемь подобных процедур против Греции, Хорватии, Италии, Мальты и Венгрии Комиссия начала в конце 2015 г.

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

Агентство будет выполнять две основные задачи – следить за тем, чтобы страны ЕС соблюдали все европейские стандарты и правила охраны границы, и оказывали помощь государствам, не справляющимся с защитой внешней границы ЕС от чрезмерного наплыва мигрантов и других рисков. Примерно те же задачи выполнял и ФРОНТЕКС, однако новое агентство сможет не только координировать операции государств-членов по высылке мигрантов, но и высылать их самостоятельно, а также вмешиваться в ком-

петенции национальных государств по охране границы, даже вопреки воле государства, не справляющегося со своими соответствующими обязанностями в том случае, когда все другие средства испробованы. Предложение предсказуемо вызвало возражения ряда стран, прежде всего Польши и Венгрии, расценивших возможность такого вмешательства как удар по национальному суверенитету. Поэтому обсуждение предложения Комиссии будет трудным, но, несмотря на такие перспективы, Ж.-К. Юнкер намерен добиться принятия регламента о новом агентстве.

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

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

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

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

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

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

несогласие с предложениями Комиссии в вопросе расселения беженцев выявило и еще одну более глубокую проблему ценностных расхождений между старыми и новыми странами ЕС. Вышеградцев обвиняют в отходе от западноевропейских либеральных норм, приверженности идее «нелиберальной» демократии как альтернативе либеральной демократии в странах Западной Европы, в отличном от остальных стран понимании европейских ценностей – солидарности, толерантности, политкорректности.

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

Влияние миграционного кризиса на общественное мнение в странах ЕС

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

Эстонии, Польше, Словакии – соответствующий показатель составил лишь 40%.

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

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

Заключение

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

Евросоюз пытается решить проблему несколькими способами, – и главным из них представляется ее «экстернализация», которая, на первый взгляд, выглядит привлекательной, но вызывает множество вопросов относительно легитимности такого решения и его совместимости с международными стандартами относительно беженцев, не говоря уже о возможном негативном воздействии его на международные отношения.

С другой стороны, население стран ЕС, вынужденных принимать все больше претендентов на убежище в результате полной несогласованности действий европейских и национальных властей, находит методы урегулирования кризиса несправедливыми. Казалось бы, чрезвычайная ситуация должна была бы заставить госу-

дарства-члены осознать необходимость распределения ответственности, независимо от географического положения страны. Вместо этого они ответили восстановлением пограничного контроля с эффектом домино, что привело к появлению «козла отпущения» в лице Греции. Институты ЕС, в свою очередь, требуют соблюдения принципов Дублинской системы, что напоминает путешествие по замкнутому кругу. Таким образом, миграционный кризис выявил целый ряд внутренних проблем политического, институционального и социального характера в Евросоюзе, которые предстоит решать как в кратко-, так и в долгосрочной перспективе.

Список литературы

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

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

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

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

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

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

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

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

Carrera S., Den Hertog L. A European border and coast guard: Fit for purpose? / Centre for European policy studies (CEPS). – 2016. – 24.02. – Mode

of access: <https://www.ceps.eu/publications/european-border-and-coast-guard-fit-purpose/> (Дата обращения - 18.04.2016).

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

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions: EU Action Plan against migrants' smuggling (2015–2020) / European Commission. - Brussels, 2015 b. - 27.05. - COM (2015) 285 final. - 10 p. - Mode of access: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/asylum/general/docs/eu_action_plan_against_migrant_smuggling_en.pdf (Дата обращения - 20.04.2016).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Parademetriou D.G. Top 10 of 2015 – Issue #1: Migration crisis tests European consensus and governance / Migration policy institute (MPI). – 2015. – 18.12. – Mode of access: <http://www.migrationpolicy.org/article/top-10-2015-issue-1-migration-crisis-tests-european-consensus-and-governance> (Дата обращения – 20.04.2016).

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

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

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

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