



МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР
КАРНЕГИ



МИГРАЦИЯ В ЕВРОПЕ: ПРЕОДОЛЕНИЕ КРИЗИСА СОЛИДАРНОСТИ

Пьер Вимон

ФЕВРАЛЬ 2017



МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР
КАРНЕГИ

МИГРАЦИЯ В ЕВРОПЕ: ПРЕОДОЛЕНИЕ КРИЗИСА СОЛИДАРНОСТИ

Пьер Вимон

Европейский Центр Карнеги выражает благодарность Министерству иностранных дел Нидерландов за финансовую поддержку данной публикации. В работе отражены личные взгляды автора, которые могут не совпадать со взглядами министерства.

Данный выпуск «Рабочих материалов» подготовлен Московским Центром Карнеги — представительством Фонда Карнеги за Международный Мир (США), являющегося некоммерческой неправительственной исследовательской организацией.

Фонд Карнеги за Международный Мир и Московский Центр Карнеги как организация не выступают с общей позицией по общественно-политическим вопросам. В публикации отражены личные взгляды автора, которые не должны рассматриваться как точка зрения Фонда Карнеги за Международный Мир или Московского Центра Карнеги.

Никакая часть данной публикации не подлежит использованию кем-либо в какой бы то ни было форме, в том числе воспроизведению, распространению, переработке, иначе как с письменного разрешения Московского Центра Карнеги или Фонда Карнеги за Международный Мир. Запросы, пожалуйста, направляйте в Московский Центр Карнеги.

Россия, 125009, Москва,
Тверская ул., 16/2
Тел.: +7 (495) 935-89-04
Факс: +7 (495) 935-89-06
info@Carnegie.ru

Эта публикация может быть бесплатно загружена с сайта
<http://www.carnegie.ru>.

Содержание

Об авторе	v
Краткое содержание	1
Введение	3
Беспрецедентная и сложная миграционная ситуация	4
Экстренные меры	9
Несовершенство плана	11
К более универсальной миграционной политике	14
Первые шаги к гибкой солидарности	16
Время не скрывать амбиций	24
Примечания	27
Московский Центр Карнеги	29

Об авторе

Пьер Вимон — старший научный сотрудник Европейского Центра Карнеги (Брюссель). Темы его исследований — европейская политика соседства, трансатлантические отношения и внешняя политика Франции.

Краткое содержание

Преодолев боль и нерешительность, ЕС сумел остановить развитие миграционного кризиса, вернуть себе контроль над внешними границами и обеспечить резкое сокращение числа мигрантов. Но тема миграции по-прежнему актуальна, вокруг нее не прекращаются политические дискуссии. Европейцам приходится объединяться там, где они привыкли действовать поодиночке; им необходимо выработать общую политику, основанную на чувстве подлинной солидарности.

Экстренные меры и давние разногласия

- В 2015 году в Европе сложилась уникальная миграционная ситуация. Страны ЕС впервые в своей истории были вынуждены объединить свои усилия для поиска выхода — настолько острым и масштабным оказался кризис, затронувший множество стран, оказавшихся на пути у мигрантов.
- Реакция Европы была обусловлена главным образом необходимостью решить вопрос как можно скорее. С помощью временных мер ЕС восстановил контроль над внешними границами и положил конец поспешным действиям отдельных стран-участниц. Практические меры, предусмотренные соглашением с Турцией, помогли разрядить обстановку и наладить процедуры предоставления убежища мигрантам и их возвращения.
- У стран ЕС остались глубокие политические разногласия по вопросу миграции. Так, не все страны-участницы соглашаются принять пропорциональное число мигрантов, подрывая тем самым принцип европейского единства, создавая угрозу раскола и появления «безбилетников».

Долговременная политика гибкой солидарности

- Целевая и реалистичная миграционная политика ЕС, основанная на одинаковом понимании всеми странами того, какая именно миграция нужна Европе, доказала бы способность ЕС успешно решать вопросы, важные для простых граждан.
- Страны ЕС должны проявить гибкую солидарность, которая позволит выработать такие составляющие комплексной миграционной политики, как режим предоставления убежища, пограничный контроль, схе-

мы распределения беженцев, легальная миграция и социальная адаптация мигрантов.

- Странам ЕС придется обсудить темы, которые они до сих пор старались избегать: обязательный или рекомендательный характер должна носить схема распределения мигрантов по странам? Принимать ли мигрантов на постоянной или временной основе? Вводить ли принцип финансовой солидарности? Ограничивать ли свободу перемещения рабочей силы?
- ЕС необходимо по-новому строить диалог с третьими странами. Соглашение, составленное в расчете именно на Турцию, не может служить единственным образцом для всех будущих международных договоренностей. Подход, при котором слишком много внимания будет уделено возврату и реадмиссии мигрантов, может вызвать недоверие стран-партнеров и помешать полноценному сотрудничеству.

Введение

Проблема миграции на долгое время стала одной из важнейших для Европейского союза (ЕС). С 2015 года она стоит на повестке дня руководителей европейских стран и является первоочередной темой их встреч друг с другом. Проблема миграции вызвала глубокие разногласия между европейскими лидерами и обозначила границы, в которых они готовы сотрудничать. Она также повлияла на внутривластную обстановку в европейских странах — на вызванных ею фобиях пытаются сыграть популистские движения.

Миграционный кризис, достигший пика в середине 2015 года, стал для Европейского союза неожиданностью. Европейцы не распознали признаков надвигающейся катастрофы и не сумели принять адекватные меры, поскольку до этого момента избегали поиска общего ответа на миграционный вызов. Предпринятые же в конце концов действия были продиктованы стремлением как можно скорее вернуть себе контроль над происходящим, и в первую очередь над ситуацией на Западных Балканах, через которые попадала в Европу основная масса беженцев и мигрантов с Ближнего Востока.

В феврале и марте 2016 года Европейский совет, состоящий из глав государств и правительств стран — членов ЕС, на скорую руку принял целый пакет мер по преодолению кризиса. Европейские лидеры договорились перекрыть балканский миграционный маршрут, усилить охрану внешних границ ЕС и заключить соглашение с Турцией, которая была и остается транзитной страной для подавляющего большинства беженцев с Ближнего Востока. Благодаря этим мерам европейцы вернули себе контроль над ситуацией, поток мигрантов значительно сократился. Вдохновленная успехом Европа решила, что, следуя найденному рецепту, она сможет справиться с любым миграционным кризисом и в дальнейшем.

Но так ли на самом деле оправдан ее оптимизм? Ведь главные вопросы, связанные с миграцией, остались нерешенными: на Ближнем Востоке по-прежнему царит политический хаос, приведший в 2015 году к массовому притоку мигрантов в Европу; миграция, вызванная скорее экономическими причинами, в частности из стран Африки, продолжается своим чередом. Что касается разногласий между европейскими странами, то они усилились из-за растущей внутривластной напряженности и озабоченности населения, которое считает, что миграция ставит под угрозу его безопасность и социальную сплоченность. Вместо того чтобы обсудить

способы преодоления разногласий, европейские лидеры в зародыше пресекают любые попытки найти принципиальное решение проблем, встающих перед европейской миграционной политикой, и ограничиваются лишь мерами краткосрочного характера.

В силу названных причин миграционная политика ЕС до сих пор окончательно не сформировалась. Чтобы дать более мощный коллективный ответ на миграционный вызов, Европе необходимо преодолеть два противоречия: убедить все страны действовать сообща в той области, где прежде каждая из них стремилась самостоятельно защищать собственные интересы; доверять ЕС вопреки политической моде, требующей скептически относиться ко всему исходящему из Брюсселя.

Чтобы преодолеть эти противоречия, европейские страны должны действовать более согласованно, а для этого необходима солидарность. Но солидарность должна быть гибкой. Гибкость позволяет согласовать общеевропейские политические шаги с мнением, насущными интересами и особенностями каждой из стран. А это, в свою очередь, лучший способ поддержать идею общей судьбы и снизить риски разделения Европы. Гибкая солидарность — наиболее реальный путь к столь необходимому объединению множества направлений европейской миграционной политики.

Беспрецедентная и сложная миграционная ситуация

Чтобы понять положение, в котором оказался сейчас ЕС, важно ясно представлять, с чем же столкнулись европейцы в 2015 году. Взрывной рост миграции застал институты ЕС врасплох, хотя его вполне можно было предвидеть. Согласно мониторингу, который ведется с 2011 года, вследствие военных действий в Сирии беженцами и внутренне перемещенными лицами (ВПЛ) к началу 2015 года оказалась почти половина населения страны (то есть приблизительно 4 миллиона беженцев и без малого 8 миллионов ВПЛ)¹. Это был явный признак надвигающейся бури.

Но при этом три момента мешали адекватно оценить ситуацию: ход и темп развития событий не позволили сразу увидеть политическую подоплеку кризиса; всплеск миграции имел чрезвычайно сложную природу, как и породивший его сирийский кризис; европейские популисты упорно призывали не вмешиваться в ближневосточные дела. Эти обстоятельства превратили миграционный кризис в крайне непростой вызов для Европы. На более глубоком уровне картина дополнительно осложнялась тем, что перед лицом небывалой миграционной волны ЕС впервые в истории пришлось действовать как единое целое.

Первый повод для беспокойства — традиционная миграция

В миграционной проблеме, стоявшей перед Европой в начале 2015-го, не было ничего необычного. Шедшие в основном из африканских стран потоки — по природе, если не по масштабам, — были вполне сравнимы с волнами миграции из Западной Африки в Испанию, которые наблюдаются с 2000 года; как и прежде, эта миграция была вызвана преимущественно экономическими причинами, а мигранты добирались в Европу по Средиземному морю — в основном через итальянские острова Лампедуза и Сицилия к берегам материковой Италии. На тот момент европейцы были обеспокоены не столько количеством мигрантов, сколько участвовавшими случаями крушения лодок и плотов, которые сопровождалась многочисленными человеческими жертвами и могли означать, что организаторы незаконной миграции становятся все менее разборчивыми в средствах. Иными словами, Европа смотрела на юг, тогда как ей следовало смотреть на восток и готовиться к совсем другому потоку мигрантов из Сирии.

Такая последовательность событий сбивала ЕС с толку — он решил, что новая волна миграции не будет отличаться от уже знакомой африканской. Поэтому и меры были приняты проверенные — разбираться с ситуацией пришлось тем странам, которых она непосредственно коснулась. В данном случае на передовой оказалась Италия. Поддержки от других европейских стран она почти не получала. Только в конце лета 2015 года ЕС пришел на помощь итальянцам: начал военно-морскую операцию в Средиземном море, известную также как операция «София», в задачу которой входило спасение мигрантов и контроль за морскими путями.

На фоне этих крайне осторожных мер главы государств и правительств стран ЕС выступили с редкой для миграционного кризиса долгосрочной инициативой: пригласили африканских партнеров ЕС встретиться и обсудить системные проблемы, связанные с миграцией. Но и здесь европейцы опоздали — встреча на высоком уровне состоялась в Валлетте только в ноябре 2015 года, когда в центре всеобщего внимания находилась уже набравшая полную силу вторая волна миграции с Ближнего Востока.

Сирийский фактор и политическая миграция

Миграционный поток, хлынувший в Европу весной 2015 года, отличался от предыдущих как масштабами, так причинами — в основном прибывали люди, спасавшиеся от гражданской войны на Ближнем Востоке и в Афганистане. Ни с чем похожим Европа еще не сталкивалась; сирийцы и иракцы бежали от непрекращающихся в их родных странах вооруженных конфликтов — к концу 2015 года, меньше чем за восемь месяцев, в Европе оказалось больше 800 000 человек, то есть границы ЕС пересекали в среднем 6000 человек в день²; был проложен новый

маршрут миграции, через Турцию, Грецию и Западные Балканы, а затем через страны ЕС — Венгрию, Австрию, Германию и далее в другие европейские страны; в прежние времена мигранты редко проявляли такую решимость добраться до цели.

Европейцев застигла врасплох целеустремленность мигрантов новой волны, проявивших редкую способность предвидеть изменение обстоятельств и приспосабливаться к ним. В первых рядах были обитатели лагерей беженцев из соседних с Сирией стран, терпевшие лишения из-за недостатка гуманитарной помощи, вызванного сокращением международной финансовой поддержки. Беженцы отчаялись найти работу и отдать детей в школу. Некоторые боялись, что в результате создания так называемых зон безопасности на сирийской территории их отправят по домам, где безопасности им никто не гарантирует. А большинству беженцев, в частности тем, кого называют внутренне перемещенными лицами, было просто некуда больше идти — они лишились крыши над головой и пытались спастись от бесконечной войны, которая стала еще более ожесточенной после того, как в сентябре 2015 года Россия вмешалась в ход боевых действий.

В отличие от миграции, шедшей в Европу по Средиземному морю и обусловленной соображениями экономического характера, миграция с Ближнего Востока была по своей природе политической. Мигранты бежали от все нарастающего насилия, чтобы спасти свою жизнь. При этом у них было законное право на международную защиту — согласно Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 года каждый может рассчитывать на убежище от преследований или от опасностей войны. Это накладывало на страны — участницы ЕС обязательство принимать и давать убежище беженцам и мигрантам, нуждающимся в международной защите.

С подобной ситуацией ЕС уже сталкивался прежде. В 1990-е годы Западная Европа приняла значительное число беженцев из Боснии и Герцеговины и из Косова. Но нынешнюю ситуацию отличают: чрезвычайно мощный приток беженцев за очень короткий отрезок времени, пошатнувший внутривнутриполитическую стабильность в большинстве стран ЕС; вовлеченность значительного числа центрально- и восточноевропейских стран, сделавшая проблему общей для всех членов ЕС; географический характер миграционных маршрутов, из-за которого в процесс принятия коллективных решений были вовлечены несколько не входящих в ЕС балканских стран; специфика ближневосточного миграционного потока, почти полностью состоящего из мусульман.

Голоса популистов и миграция внутри ЕС

Дополнительным отличием нынешней миграции от предыдущих и одновременно фактором, усложнившим ситуацию, оказалась бурная эмоциональная реакция населения европейских стран, заметно повлияв-

шая на политический расклад в Европе. Миграция ускорила перемены на европейской политической сцене, неожиданно добавив поддержки новым (и некоторым старым) популистским партиям и значительно сократив число сторонников правящих партий. Одновременно она обновила политическую повестку дня, выдвинув на передний план темы интеграции и безопасности.

Резкое обострение этих двух проблем — безопасности перед лицом террористических угроз и сохранения национальной идентичности и социальной сплоченности — не стало неожиданностью. Массовая миграция способна привести к ухудшению отношений между местным населением и беженцами. Случаями сексуального домогательства к европейским женщинам со стороны молодых мигрантов-мусульман, отмеченными в Германии и Швеции во время празднования Нового, 2016 года, немедленно воспользовались движения противников миграции. А террористические акты во Франции и Бельгии в конце 2015-го и в начале 2016 года показали, что радикальные исламисты используют миграционные каналы для инфильтрации в европейские страны своих боевиков.

Эти события дали почву для разговоров о террористической угрозе, связанной с мигрантами, о том, что они вредят конкуренции на рынке труда и не приемлют ценностей западного общества.

Дополнительно осложняя дискуссию о миграции, представители популистских течений включают в нее вопрос свободы перемещения внутри ЕС граждан входящих в него стран. Внимание к этому вопросу более или менее предсказуемо — известно, что во многих странах ЕС большинство граждан, родившихся не на территории этих стран, составляют выходцы из других стран Евросоюза. Так, по последним (за 2015 год) данным Национальной статистической службы Великобритании, большинство граждан, родившихся за пределами Соединенного Королевства, прибыли из Польши³. Похожие тенденции прослеживаются и в других европейских странах — это следствие последовательного применения в ЕС принципа свободного перемещения граждан и рабочей силы.

Между тем у внутриевропейской миграции совсем другие правовые основания, чем у миграции беженцев, — никак не связанные с Конвенцией ООН и, шире, с принципом международной защиты. Эту тему следовало бы исключить из дискуссии о миграции, она относится исключительно к устройству единого рынка ЕС. Но под впечатлением от волны ближневосточной миграции сугубо внутренний вопрос свободы перемещения граждан в границах ЕС повлиял на общую политическую повестку во многих странах-участницах.

Эти два не связанных между собой источника беспокойства повышают градус полемики во всех странах ЕС, что способствует росту общей по-

У внутриевропейской миграции правовые основания совсем другие, чем у миграции беженцев: они не связаны с Конвенцией ООН и с принципом международной защиты.

литической нестабильности. В этих условиях правительствам всех стран приходится определять свою позицию и обеспечивать себе пространство для маневра. В нынешней Европе тон задают популисты — в том числе и в полемике о миграции.

Необходимость коллективного ответа

Разразившийся в 2015 году кризис поставил под вопрос традиционный для ЕС подход к вопросам миграции.

Раньше различия в историческом опыте, социальных реалиях и организации экономики не давали странам-участницам почвы для проведения общей миграционной политики и политики предоставления убежища. В процессе сближения европейские страны проявляли крайнюю осторожность — он шел медленно и постепенно, с 1992 года, когда был подписан Маастрихтский договор, и до подписания в 2007 году Лисабонского договора; делегируя свои полномочия на общеевропейский уровень, страны тщательно взвешивали свои шаги. У каждой страны ЕС был свой опыт отношений с мигрантами и свои представления о том, что с ними делать, а некоторые к тому же столкнулись в недавнем прошлом с массовым исходом собственных граждан.

До последнего времени каждая европейская страна самостоятельно решала проблемы, связанные с миграцией, исходя из собственных национальных интересов. Так, когда Испании, столкнувшейся в начале 2000-х годов с наплывом мигрантов из Западной Африки, пришлось в одиночку искать выход, она пошла по пути двусторонних переговоров с африканскими странами, как родными для мигрантов, так и транзитными. Испанцы получили некоторую помощь из бюджета ЕС, но решения при этом принимались исключительно в Мадриде. Сходным образом обстояли дела в Италии, куда в те же годы через Ливию устремилась масса мигрантов из Центральной и Восточной Африки. Итальянское правительство самостоятельно разработало меры урегулирования ситуации — некоторые из них подверглись критике в Европе как требующие слишком тесного сотрудничества с авторитарным ливийским правителем Муаммаром Каддафи, но ни одна не предполагала участия институтов ЕС.

Но в 2015 году усилий отдельных стран оказалось недостаточно. Масштабы и интенсивность миграционного давления почти сразу продемонстрировали ограниченность национальных подходов к решению проблемы. У стран-участниц было на выбор три варианта поведения: строго следовать европейским правилам, рискуя захлебнуться под валом запросов о предоставлении статуса беженца, — практика показала, что принцип, лежащий в основе европейской системы предоставления убежища (первая страна ЕС, на территории которой окажется мигрант, обязана рассмотреть его ходатайство о признании беженцем), нежизнеспособен в условиях массового притока мигрантов; закрыть свои грани-

цы и таким образом переложить решение проблемы на соседние страны; позволить мигрантам беспрепятственно и бесконтрольно проследовать по своей территории.

В реальности осенью 2015 года многие центральноевропейские страны в одностороннем порядке закрыли свои границы, тем самым нанеся урон солидарности стран Шенгенской зоны и нарушив Дублинский регламент, определяющий порядок рассмотрения ходатайств о международной защите. В результате в проигрыше оказалась Греция — высадившись на ее берегах, мигранты не могли двинуться дальше. Границы были закрыты в одностороннем порядке, вся ответственность за прием миграционного потока легла на первую страну ЕС, в которой оказались мигранты, но Греция была не в силах справиться с таким количеством беженцев. Вскоре стало ясно, что по отдельности европейским странам не найти решения проблемы. Миграционный кризис требовал коллективного ответа. Иными словами, необходимо было восстановить солидарность внутри ЕС.

Экстренные меры

Европейцам в конце концов удалось договориться о совместных действиях. Был разработан комплекс мер для поиска решений большей части проблем. Несмотря на колебания и неоднократные отклонения от курса, страны ЕС в итоге сумели удержаться на выбранном пути, но при этом направили основные усилия не на поиск долгосрочных политических решений, а на достижение ближайших целей.

Четкие приоритеты в конце длинного пути

По понятным причинам в первую очередь ЕС попытался разобраться с конкретными ситуациями. Огромный приток беженцев и мигрантов стал непосильной обузой для целого ряда стран и сделал практически невозможным соблюдение правил выдачи виз и предоставления международной защиты, установленных Шенгенским соглашением и Дублинским регламентом. Европейцы поставили перед собой цель остановить распространение хаоса, восстановить контроль над миграционным потоком и возобновить исполнение предписанных европейскими правилами процедур — от установления личности, дактилоскопирования и регистрации мигрантов по прибытии на территорию ЕС до рассмотрения ходатайств о предоставлении статуса беженцев.

Оправившись от едва ли не полного краха шенгенских и дублинских правил, в ноябре 2015 года страны-участницы приступили к согласованным действиям. Очень полезными были меры, позволившие ЕС вернуть контроль над своими внешними границами. В общих чертах, было принято решение перекрыть миграционный маршрут через Западные Балканы

и в будущем пускать в Европу только тех мигрантов и беженцев, которые будут добираться туда легальными путями, берущими начало в Турции. Тем самым предполагалось, что страны-участницы раз и навсегда прекратят пропускать мигрантов и беженцев через свою территорию; на внешних границах ЕС будет введен строгий въездной контроль; Греция получит солидную финансовую помощь; будет достигнута договоренность с Анкарой о том, что Турция не пропустит нелегальных мигрантов через свою границу в Европу и будет принимать обратно мигрантов, не допущенных в ЕС.

Меры, принятые в соответствии с решениями ЕС в 2016 году, подорвали бизнес по незаконной перевозке мигрантов.

Решения по миграционному кризису сформулированы в заключительных документах Европейского совета, принятых 18 февраля, 7 и 18 марта 2016 года. В них можно выделить три основных направления.

Во-первых, странам, принявшим на себя основной миграционный поток, в частности Греции, ЕС предоставил поддержку, в том числе финансовую и экспертную, что облегчит оказание гуманитарной помощи беженцам и соблюдение административных процедур пограничного контроля и рассмотрения просьб о предоставлении убежища в соответствии с правилами ЕС. Обустраиваются центры приема, где новоприбывшие мигранты проходят быструю проверку и делятся на тех, чьи просьбы о предоставлении убежища могут быть рассмотрены, и тех, для кого дальнейший путь закрыт; кроме того, организуются транзитные центры, куда направляются кандидаты на получение убежища или иных форм международной защиты.

Во-вторых, в соответствии с принятым всеми странами ЕС обязательством вернуться к соблюдению шенгенских правил и установить строгий пограничный контроль, дополнительные ресурсы выделены профильным службам, в том числе Агентству Европейского союза по безопасности внешних границ (Frontex) и Европейской службе поддержки лиц, претендующих на получение убежища (EASO). Одновременно ЕС в спешном порядке создал новое агентство по охране внешних сухопутных и морских границ.

В-третьих, ЕС заключил соглашение с Турцией, четко определившее права и обязанности обеих сторон в связи с наплывом беженцев и мигрантов, добирающихся через Турцию в Европу. В соответствии с этим соглашением мигранты, незаконно прибывшие в Грецию из Турции, будут отправлены обратно в Турцию, а Европа принимает мигрантов только при условии, что их просьбы о предоставлении убежища будут поданы и одобрены на турецкой территории. Также турецкие власти обязуются перекрыть каналы контрабанды и незаконной перевозки людей в Европу. ЕС со своей стороны позаботился об облегчении жизни сирийских беженцев в Турции — они получили право на легальное трудоустройство и обучение детей в турецких школах. В обмен европейские лидеры согласились

в 2016–2017 годах выплатить Турции компенсацию в размере €6 млн (\$6,6 млн), ускорить отмену виз для турецких граждан, въезжающих в Шенгенскую зону, и возобновить застопорившиеся переговоры о вступлении Турции в ЕС⁴. Наконец, что весьма немаловажно для Турции, ЕС официально возобновил стратегическое партнерство с Анкарой, пообещав ежегодно проводить двусторонние встречи на высшем уровне.

Судя по последним данным о количестве мигрантов, прибывающих в Грецию, принятые ЕС решения существенно повлияли на ситуацию: если на пике миграционного кризиса в конце 2016 года греческую границу пересекали 6000 человек в день, то в июне 2016 года — меньше пятидесяти⁵. Руководители ЕС имеют все основания утверждать, что им удалось полностью перекрыть миграционный маршрут через Западные Балканы. Меры, принятые в соответствии с решениями ЕС, лишили использование балканского маршрута смысла и подорвали бизнес по незаконной перевозке мигрантов: теперь, когда начальные миграционные процедуры можно пройти только на территории Турции, маршрут через Западные Балканы кончается для незаконных мигрантов греческим тупиком.

Несовершенство плана

У принятого Европейским советом плана действий есть слабые места: его собственные недостатки и непредсказуемая природа сотрудничества между ЕС и Турцией. Они, скорее всего, не помешают его осуществлению, но могут вызвать заминку. К тому же, вопреки распространенным утверждениям, соглашение ЕС с Турцией не сможет служить образцом для соглашений с другими партнерами: схема взаимодействия с Турцией рассчитана на контроль именно политически мотивированной миграции; она напрямую связана с конкретным ближневосточным кризисом и отвечает особой специфике взаимоотношений между ЕС и Турцией. Более того, это соглашение отнюдь не укрепило солидарности внутри ЕС — существующие противоречия только обострились.

Что касается внутренних недостатков, то внедрение в Греции (и в какой-то степени в Италии) административных процедур, предусмотренных решениями Европейского совета, требует дополнительных времени и ресурсов, которые неоткуда взять. Чтобы упростить и ускорить процесс предоставления убежища, в том числе рассмотрение апелляций на отказ в убежище, необходимо создать специальные структуры, обеспеченные достаточными человеческими ресурсами. Дополнительные ресурсы необходимы также для того, чтобы не допустить повторной подачи просьб о предоставлении убежища и других злоупотреблений со стороны мигрантов, которые после отказа были выдворены за пределы ЕС. При организации транзитных центров необходимо тщательно следить за тем, чтобы их устройство позволяло соблюдать основные

права человека и отвечало санитарным нормам. Страны и институты ЕС обещали оказать конкретную помощь в решении этих задач, но до сих пор далеко не в полном объеме исполняют обещанное. Тем временем, по мере заполнения центров приема беженцев, условия жизни в них становятся все хуже; новые центры строятся недостаточно быстро; а застрявшие в Греции мигранты, чувствуя, что активность европейских властей идет на спад, дожидаются момента, когда можно будет продолжить путь вглубь Европы.

Меры, призванные ускорить рассмотрение просьб о предоставлении убежища, могут привести к нарушению прав соискателей и тем самым скомпрометировать другие решения по проблеме беженцев. Власти отдельных стран ЕС, профильные агентства ООН и международные организации уже обращали внимание на необходимость тщательно мониторить применение этих мер.

Другое слабое место европейского плана — достигнутые с Турцией договоренности о выдворении, возврате и приеме мигрантов, которые основаны на предположении, что обе стороны способны исполнить взя-

С самого начала миграционный кризис стал серьезным испытанием для европейской солидарности.

тые на себя обязательства. По условиям соглашения, за каждого нелегального мигранта, возвращенного из Европы в Турцию, ЕС должен принимать одного находящегося в Турции мигранта, получившего право на убежище. Пока обмен идет чрезвычайно медленно: согласно данным ЕС, в июне 2016 года приблизительно 780 мигрантов были возвращены в Турцию и чуть меньше 400 получили разрешение на въезд в Европу⁶.

Очевидно, что установленная соглашением начальная квота в 72 000 человек будет исчерпана еще очень нескоро⁷.

Есть и другие поводы для беспокойства. Так, трудно предсказать, как скажется на реализации соглашения между Турцией и ЕС развитие внутривнутриполитической ситуации в стране после попытки военного переворота 15–16 июля. Оговоренная в соглашении процедура предоставления убежища подразумевает, что возвращать в Турцию не принятых в Европе мигрантов можно лишь потому, что Турция признается безопасной страной. Но с учетом политической нестабильности, наступившей после неудачного переворота, сочтут ли ее таковой европейские суды, если мигранты решат оспаривать в них решения о выдворении их обратно в Турцию?

Европейский парламент и Совет ЕС с самого начала сдержанно относились к перспективе либерализации визового режима для турецких граждан и теперь, когда в стране развернулись репрессии, еще меньше готовы разрешить им безвизовый въезд в Европу. Все усилия турецкой стороны выполнить условия, необходимые для отмены виз, пошли на-марку из-за массовых арестов военных, судей, государственных слу-

жащих и журналистов, а также заявлений президента Турции Реджепа Тайипа Эрдогана о возможном возвращении смертной казни. Конечно, остается небольшая вероятность, что, проявив недюжинные изобретательность и гибкость, стороны все-таки сумеют заключить визовое соглашение. При этом, учитывая нынешнюю внутривосточную ситуацию в Турции, большинство стран ЕС едва ли готовы пойти на какие-либо уступки Анкаре. Репрессии, последовавшие за попыткой переворота, лишь усилили их недоверие.

Давние политические разногласия и солидарность

Помимо описанных проблем, перед Европой стоит и другая, еще более сложная: после заключения договоренностей о прекращении миграции через Западные Балканы между странами ЕС остались глубокие разногласия по поводу основополагающих вопросов миграции. Солидарности европейским странам по-прежнему не хватает.

С самого начала миграционный кризис стал серьезным испытанием для европейской солидарности. В условиях распределения полномочий между странами ЕС и общеевропейскими институтами национальные правительства всегда считали внутренние дела страны в целом и вопросы миграции в частности областью своего полного суверенитета. Подразумевалось, что вопросы влияния миграции на национальную самобытность каждой из стран и места, отводимого мигрантам в социуме, требуют тонкого политического подхода. Даже применение общих для всего ЕС правил пограничного контроля и предоставления убежища неизменно связано с заботой стран о защите собственных национальных интересов: так, например, члены ЕС до сих пор неохотно делятся друг с другом разведывательными данными, необходимыми для борьбы с терроризмом. Согласование выплат соискателям убежища пособий по социальному обеспечению также остается непростым и рискованным процессом.

Схема приема и размещения беженцев, предложенная Европейской комиссией в июне 2015 года, на всем протяжении кризиса выявляет глубокие разногласия между странами — участницами ЕС. Эту схему, призванную обеспечить справедливое распределение беженцев между европейскими странами, многие с самого начала критикуют за несбалансированность и предвзятость. Неприятие только усилилось после того, как ЕС поменял юридический характер схемы с рекомендательного на обязательный. На момент написания этого текста страны Вышеградской группы — Чехия, Венгрия, Польша и Словакия — оспаривают в Европейском суде решение поддержать схему распределения беженцев, которое с небольшим перевесом голосов было принято Еврокомиссией в сентябре 2015 года. Вопрос о том, следует ли Венгрии принимать на своей территории мигрантов, правительство страны вынесло на референдум, который прошел в начале октября и был признан несостоявшимся из-за низкой явки.

Справедливо озабоченные в первую очередь установлением контроля над потоком беженцев, европейские лидеры до сих пор почти не уделяли внимания вопросу солидарности. Несмотря на то что схема официально утверждена, проблему справедливого распределения мигрантов — и попавших в Европу нелегально, но имеющих право на убежище, и получивших право на убежище, находясь за пределами, — европейские страны так между собой и не решили. Схема распределения мигрантов реализуется чрезвычайно медленно и со значительными оговорками даже теми странами, которые не ставят под сомнение ее легитимность. Что касается отношений между Вышеградской группой и остальными странами ЕС, то они развиваются тяжело и неуверенно, угрожая болезненно сказаться на других вопросах европейского сотрудничества.

Пока что, в отсутствие заметного прогресса, страны-единомышленники обсуждают схемы приема и распределения беженцев в рамках соглашения с Турцией, рассматривая их как один из этапов краткосрочного плана. Это — очередной пример решения безотлагательных проблем ценой отказа от поиска стратегического решения. То же относится к более комплексной схеме распределения беженцев — Добровольной схеме гуманитарного приема, которая была предложена Европейской комиссией и сейчас находится на рассмотрении Европейского совета. Показательно, что эта схема разрабатывалась как сугубо рекомендательная, рассчитанная на то, чтобы предотвратить большинство возможных противоречий. Выраженный в ней посыл очевиден: сейчас важнее всего согласие по насущным проблемам, солидарность придет со временем — во всяком случае, можно на это надеяться.

К более универсальной миграционной политике

Очевидно, что среди европейских стран до сих пор существуют разногласия по поводу как самого принципа разделения миграционной нагрузки, так и способов его претворения в жизнь. Отдельные страны-участницы противятся любым попыткам согласованных действий по приему беженцев и трудовых мигрантов, въезжающих в Европу по законным миграционным схемам. Эти страны ставят под вопрос саму возможность совместного решения проблем, связанных с миграцией. Совсем недавно, в конце августа, лидеры Чехии, Венгрии и Польши подтвердили нежелание принимать беженцев, особенно мусульман, и в очередной раз выступили с критикой прошлых решений ЕС по вопросам миграции.

Европейцы не случайно так старательно избегают всестороннего обсуждения любых разногласий по вопросам миграции: трудная, с неизвестным исходом дискуссия о наиболее спорных вопросах европейской миграционной политики может дорого им обойтись. Такая дискуссия,

если бы она состоялась, немедленно обнажила бы основополагающие различия, напрямую связанные с особенностями интеграции мигрантов в конкретных странах. В силу исторических обстоятельств в каждой европейской стране сложился по-своему устроенный социум с характерными формами сосуществования разных культур, которые невозможно изменить без риска вызвать социальную напряженность и народное недовольство. Поэтому, не желая рисковать, правительства зачастую предпочитают постепенно подготавливать перемены путем ненавязчивого убеждения вместо того, чтобы запустить общественное обсуждение размера иммиграционных квот.

И тем не менее по целому ряду причин ЕС необходимо взять решение проблемы в свои руки и выработать комплексную долгосрочную миграционную политику.

Первая причина заключается в том, что поток мигрантов в Европу не прекратится никогда. Политические беженцы из Сирии, Ирака и Афганистана по-прежнему будут стремиться в Европу, пусть в меньших количествах и по безопасным законным маршрутам, предусмотренным будущими схемами приема и распределения беженцев. Наплыв экономических мигрантов, по большей части из Африки, в будущем неизбежно возрастет: в условиях, когда население Европы стареет, а Африки — молодеет, африканцы будут постепенно восполнять недостаток рабочей силы в европейских странах. Об этом недвусмысленно говорят результаты последних демографических исследований: при сохранении существующих тенденций население Африки к 2050 году с нынешнего 1 млрд увеличится до 2,5 млрд; тем временем если в 1900 году в Европе жила приблизительно четверть населения Земли, то сегодня население 28 стран ЕС составляет только около 7% от мирового⁸. С начала XX века основные миграционные потоки развернулись: прежде европейцы переселялись во все уголки мира, а в наши дни Европа стала главной целью мигрантов из Африки, Азии и арабского мира. Таким образом, маловероятно, что проблема миграции разрешится сама собой.

Отсутствие единства между европейскими странами снижает эффективность принимаемых ими мер, поскольку действенный ответ на кризисную ситуацию требует согласованных усилий. Какого реального прогресса они могут добиться без общей позиции о приеме мигрантов, за которыми признано право на получение убежища? Или позиции о количестве мигрантов, которое подпадает под действие схемы приема и размещения, и их распределении между странами, учитывая, что, получив вид на жительство в ЕС, они имеют возможность, воспользовавшись режимом свободного перемещения, переселиться в любую страну по своему выбору? Способны ли страны ЕС слаженно контролировать

В каждой стране Европы сложился по-своему устроенный социум с характерными формами сосуществования разных культур.

легальную миграцию, если они так и не выработали общую позицию, основанную на представлениях о демографической ситуации в каждой из стран и ясных прогнозах развития национальных рынков труда?

Кроме того, отсутствие единства порождает неопределенность. Та, в свою очередь, вызывает тревогу среди населения и открывает дорогу популизму. Воспользовавшись отсутствием четкого руководства, популисты станут наполнять политическую повестку мешаниной преувеличенных страхов и упрощенных решений. В обозримом будущем политический антагонизм по отношению к миграции никуда не денется. С этой темой, как ни с какой другой, связана давняя тревога граждан ЕС, что вновь прибывшие разрушат национальную самобытность и социальную сплоченность, а также принесут с собой терроризм и безработицу, а сама Европа уже не вернется к эпохе процветания. За повседневными политическими стычками кроется глубокая озабоченность европейских стран, чьи граждане не слишком верят в способность ЕС вразумительно ответить на тревожащие их вопросы. А общее ощущение нерешительности и неопределенности отрицательно сказывается на попытках укрепления европейской интеграции.

Решение Великобритании выйти из ЕС, принятое на референдуме 23 июля, потрясло всю Европу и вызвало много разговоров о том, что необходимо срочно заложить новый фундамент европейского единства и провести всеобъемлющие институциональные реформы. Но сейчас, очевидно, не самый благоприятный момент для таких кардинальных преобразований — Европе важнее найти конкретный ответ на вопросы, тревожащие ее граждан, а не затевать радикальную модернизацию институтов. Взвешенные действия, направленные на решение проблемы миграции, могли бы на какое-то время привести политику ЕС в согласие с насущными интересами его граждан. Иными словами, тема миграции могла бы стать той площадкой, где европейские власти пошли навстречу желаниям людей и предложили им план национального возрождения.

Первые шаги к гибкой солидарности

Не стоит недооценивать результаты, достигнутые ЕС в начале 2016 года в ходе сложных многомесячных дебатов. При всей их скромности это критически важный шаг в правильном направлении. Благодаря этим результатам Европа как минимум сумела справиться с теми проявлениями миграционного кризиса, которые требовали немедленной реакции.

Теперь ЕС должен как можно быстрее составить долгосрочный план, основанный на истинной солидарности и конструктивной гибкости. Солидарность необходима для того, чтобы отстоять сплоченность Европы перед лицом «безбилетников», которые не хотят участвовать в общей миграционной политике и мало-помалу разрушают структуру Европейского

союза. Гибкость же нужна, поскольку, принимая любое решение по проблеме миграции, следует учитывать специфические особенности всех заинтересованных стран и, что еще важнее, принимать в расчет необходимость поступательного расширения интеграции в этой важной сфере.

Фундамент универсальной миграционной политики уже заложен. В апреле 2015 года Европейская комиссия предложила «Европейскую повестку по миграции», которую на фоне первых признаков надвигающегося кризиса страны-участницы восприняли с чрезмерной осторожностью. Повестка содержала четкую базу необходимых действий — в ней были предложения по всем главным составляющим миграционной политики ЕС: по пограничному контролю, порядку предоставления убежища, обращению с легальными и нелегальными мигрантами (в том числе по их возврату и выдаче), интеграции усилий отдельных стран. В дальнейшем Еврокомиссия последовательно придерживалась этого курса, по мере необходимости выступая с предложениями по различным пунктам первоначального плана.

Таким образом, основа взвешенной миграционной политики уже в общих чертах обрисована, путь для принятия и проведения в жизнь предложений Еврокомиссии открыт. В этом контексте можно выделить три задачи первостепенной важности, решение которых поможет сформировать подход, основанный на принципе гибкой солидарности:

- определение четких целей и обязательств для того уровня политической и экономической миграции, который приемлем для ЕС;
- выбор средств, которые позволят выполнить не только принятые, но и дополнительные обязательства;
- налаживание продуманного партнерства с третьими странами — как родными для мигрантов, так и транзитными, — без взаимодействия с которыми реализовать действенную миграционную политику невозможно.

Цели и обязательства

Обсуждение принципов и количественных параметров миграции со всеми странами — участницами ЕС, скорее всего, закончится плачевно. Эта проблема требует аккуратного и постепенного решения — так, со схемой распределения беженцев, принятой в сентябре 2015 года, после того как переговоры оказались на грани срыва, до сих пор не согласны многие страны-участницы. Один из путей развития дискуссии — сосредоточиться на самых спорных вопросах, но не чтобы разрешить их любой ценой, а с целью формирования такой миграционной политики, которая, благодаря гибкому подходу, могла бы отвечать интересам стран и настроениям в обществе.

Из таких спорных вопросов можно выделить четыре основных: о рекомендательном либо обязательном характере схем распределения беженцев;

о постоянном либо временном статусе мигрантов; о возможном ограничении свободы перемещения внутри ЕС; о финансовой солидарности.

Рекомендательный vs обязательный характер схем распределения беженцев

Основные разногласия между странами-участницами вызывает вопрос о статусе схемы распределения беженцев. Несогласие стран Вышеградской группы с принятой в сентябре 2015 года программой распределения беженцев (Польша проголосовала за нее, но затем пересмотрела свою позицию) было связано главным образом с решением Европейской комиссии сделать ее обязательной для всех стран. Кроме того, в целом прохладное отношение большинства стран-участниц к выполнению обязательств по этой схеме ясно дает понять, что им не нравятся попытки так или иначе принудить их к приему новых мигрантов. По той же причине не стоит надеяться на успех миграционной программы, предусмотренной соглашением с Турцией.

Таким образом, ЕС следует признать, что по крайней мере в ближайшее время все его решения по вопросам миграции должны носить рекомендательный характер и приниматься только с согласия стран-участниц. При этом необходимо сохранить возможности для дальнейших дискуссий, а параллельно — продолжать неформальные переговоры с самыми упорными противниками предложенных схем.

Постоянная vs временная миграция

Можно договориться, что некоторые страны принимают мигрантов в соответствии со схемой, но временно — по истечении определенного срока эти мигранты (или хотя бы некоторая их часть) страну покинут. С учетом непростого политического контекста такой вариант выглядит перспективным. И здесь опять мы видим пример гибкого подхода, который может помочь в формировании миграционных схем, приемлемых для самых несговорчивых стран ЕС: комбинируя разные по природе — политический и экономический — миграционные потоки и принимая в расчет особенности ситуации, в которой оказался каждый из кандидатов на получение убежища или статуса легального мигранта, ЕС может предложить более совершенные схемы, которые не вызовут возражений у стран-реципиентов.

Кроме того, временный пропуск мигрантов могут поддержать страны, сталкивающиеся с собственной проблемой эмиграции самых ценных граждан (так называемой «утечкой мозгов»). Упор на временную миграцию может смягчить урон от истощения человеческих ресурсов в национальных экономиках: компенсирует недостаток рабочих рук и сейчас, и в будущем — когда мигранты уедут восстанавливать свои страны после окончания боевых действий.

Ограничение свободы перемещения внутри ЕС

В наши дни любое предложение об отмене, пусть даже временной, режима свободного перемещения граждан внутри ЕС будет отвергнуто большинством или даже всеми европейскими странами и воспринято как покушение на одну из основополагающих свобод. Тем не менее, после того как британцы проголосовали за выход из ЕС, эта тема оказалась в центре внимания. И если в ходе переговоров с Евросоюзом об открытии рынков Великобритании убедит ЕС пойти на уступки, обсуждение обещает продлиться еще некоторое время.

Несмотря на то что страны-участницы занимают разные позиции, Евросоюз, возможно, способен проявить гибкость и в вопросе свободы внутренних перемещений. Так, Франция все настойчивее требует, чтобы Европейская комиссия ввела законодательное ограничение притока «командированных» работников, т. е. тех, кто временно переезжает из одной страны ЕС в другую. Даже страны Центральной и Восточной Европы, традиционно высказывающиеся против любых ограничений внутриевропейских перемещений, склоняются к большей открытости в этом вопросе, поскольку для стимуляции роста ВВП им необходимо вернуть часть своих граждан, временно перебравшихся в другие страны.

Предложение внедрить некий предохранительный механизм, который позволил бы временно приостанавливать или экстренно перекрывать миграцию внутри ЕС в условиях, определенных странами-участницами и отслеживаемых надлежащим образом, могло бы стать по меньшей мере отправной точкой дискуссии.

Финансовая солидарность

Финансовая солидарность — один из самых спорных вопросов, возникающих в связи с проблемой миграции, — предполагает, что страны-участницы, которые не хотят разделить с остальными бремя приема мигрантов, должны компенсировать свой отказ денежным взносом. До сих пор европейские страны предпочитали обходить этот вопрос стороной, поскольку любое решение будет противоречить образу и ценностям, которые ЕС продвигает в мире. При этом сама Европейская комиссия в заявлении о реформе системы предоставления убежища предложила ввести «налог солидарности» в размере €250 000 (\$275 000) за каждого мигранта, которого страна-участница должна была принять в соответствии со схемой распределения беженцев, но пустить к себе отказалась⁹. Страны ЕС отнеслись к предложению довольно сдержанно. Однако упорное нежелание отдельных стран принять сколько-нибудь разумное число мигрантов приводит к несправедливому разделению миграционного бремени — и, возможно, скоро такая ситуация будет признана неприемлемой.

Конкретная демонстрация финансовой солидарности, будь то в варианте, предложенном Еврокомиссией, или в форме ассигнований из бюджета ЕС тем странам-участницам, которые согласятся принять значительное количество беженцев или мигрантов, необходима по крайней мере как опция. Полезный вклад могут внести и соответствующие двусторонние соглашения между странами.

Усиление мер миграционной политики

Реализация универсальной миграционной политики потребует применения всех мер, перечисленных в предложенной Еврокомиссией в 2015 году повестке по вопросам миграции. В частности, необходимо:

- создать на основе существующей Европейской службы поддержки лиц, претендующих на получение убежища (EASO), полномочное агентство по делам беженцев, которое наведет порядок в выделении мигрантам социальных пособий и льгот;
- усилить пограничный контроль и оптимизировать визовый режим по периметру Шенгенской зоны, сформировать новые силы для охраны сухопутных и морских границ;
- ввести единый миграционный режим, основанный на существующем соглашении между ЕС и Турцией, и пропагандировать его соблюдение в качестве единственного надежного и легального способа миграции;
- постепенно внедрять подход к легальной миграции, который будет учитывать уже имеющийся опыт — например, правила выдачи различных категорий рабочих виз, в том числе введенных в 2009 году «голубых карт» для квалифицированных работников.

Работа над предложениями должна продолжаться, и если в процессе будет проявлена необходимая гибкость, может возникнуть база для компромиссов и принятия решений, приемлемых для всех сторон. Важно при этом соблюдать ряд основополагающих принципов.

Прежде всего, ЕС должен неуклонно следовать главным положениям европейской миграционной политики. Новое агентство по делам беженцев должно быть полностью независимым и последовательно руководствоваться нормами Конвенции о статусе беженцев 1951 года. Этой цели удастся достичь только в том случае, если улучшение взаимодействия стран-участниц в вопросе рассмотрения прошений о предоставлении убежища и совершенствование операционных стандартов будут проходить в полном соответствии с нормами и принципами данной конвенции.

ЕС должен продвигать использование самых эффективных инструментов. Наибольшую эффективность показывают схемы распределения беженцев, которые гарантируют мигрантам безопасный путь на территорию ЕС, а странам-участницам — соблюдение надлежащих административных процедур и при этом надежно предотвращают незаконное про-

никновение мигрантов. Внедрение подобных схем должно происходить сначала на добровольной основе, а затем, при положительных результатах, и в более директивном порядке.

ЕС должен стремиться к максимальному упрощению визовых процедур. Для этого странам союза необходимо пересмотреть текущий процесс облегчения визового режима и постараться унифицировать условия визовых соглашений вне зависимости от того, со странами каких регионов и в какой связи они заключаются.

Унификация визовых процедур — с четким различием между краткосрочными и долгосрочными визами и, возможно, внедрением европейского аналога американской Электронной системы выдачи разрешения на поездку (ESTA) — повысит их прозрачность, сделает визовую политику ЕС более понятной и тем самым предложит третьим странам более четкие критерии сотрудничества.

В некоторых случаях ЕС следует проявлять сдержанность. По мнению стран-участниц, общеевропейская политика не должна распространяться на такие области, как легальная миграция и социальная интеграция мигрантов. ЕС лучше отступить и делать в этом направлении лишь аккуратные шаги, которые, впрочем, часто оказываются действеннее любых решительных мер. В области трудовой миграции ЕС мог бы взять на себя прогнозирование состояния экономики и наличия рабочих мест, что помогло бы странам-участницам лучше понимать положение на своих рынках труда. С помощью опытных проектов, запущенных с согласия стран-участниц на отдельных отраслевых рынках, можно было бы проверить, насколько применимы и как работают подходы, которые предлагает ЕС. Что касается национальной самобытности и социальной интеграции мигрантов, то ЕС мог бы заняться экспертной оценкой и опытными проектами в сферах обучения и профессиональной подготовки мигрантов.

Поиск взаимопонимания с международными партнерами

ЕС активно решает свои миграционные проблемы и на международном уровне. В ноябре 2015 года в Валлетте ЕС провел саммит с африканскими партнерами; в марте 2016 года заключил соглашение с Турцией, образцово, с точки зрения европейцев, воплотившее принципы и правила внешнеполитического решения проблемы миграции. В июне 2016 года Европейская комиссия вместе с Европейской службой внешних связей (EEAS) выпустила коммюнике об учреждении новой программы партнерства с третьими странами в рамках Европейской повестки в области миграции¹⁰. Цель программы, как сказано в этом документе, заключается в обеспечении «последовательных и целенаправленных действий, в рамках которых союз и страны-участницы скоординированным использованием всех средств, инструментов и рычагов могли бы добиться установления всеобъемлющего партнерства... с третьими странами».

При всех достоинствах этот подход имеет ряд недостатков и провоцирует появление принципиальных разногласий между ЕС и его партнерами. В будущем необходимо выработать стратегию, которая полнее отвечала бы интересам всех сторон.

Турецкая модель?

Говоря простым языком, предложенная в июне 2016 года программа партнерства построена по образцу соглашения ЕС с Турцией. Она тоже сочетает в себе меры поощрения — финансирование в размере €62 млн (\$68 млн) на период до 2020 года, сдерживание миграции посредством инвестирования в национальные программы развития, создание специальных трастовых фондов — и меры сдерживания, связанные с обязательствами стран-партнеров обеспечить «ощутимое увеличение числа и процентной доли случаев возвратов и реадмиссий»¹¹. Как это недвусмысленно сформулировано в заключении Европейского совета от 28 июня, «сотрудничество в вопросе реадмиссии и возврата мигрантов будет главным испытанием соглашения между ЕС и его партнерами»¹².

Таким образом, задан критерий для будущих миграционных соглашений: возможность наладить быстрый возврат мигрантов либо на основании временных соглашений, либо в результате отдельных договоренностей стран-участниц с менее сговорчивыми партнерами. Принципиально, что сотрудничество обусловлено исполнением странами-партнерами неких обязательств, отчего этот внешнеполитический документ выглядит составленным исходя в основном из внутреннеполитических соображений.

Разногласия по поводу подхода

Недостатки такого подхода связаны с заложенным в нем внутренним противоречием: если партнерство предполагает подлинное сотрудничество, почему оно не разваливается, когда одна из сторон (ЕС) пытается навязать другой идею, обусловленную ее собственными внутреннеполитическими интересами, — идею необходимости сдерживать и поворачивать вспять поток мигрантов? Очевидно, что в пользу описанного подхода можно привести много веских аргументов — начиная с того, что реально возвращается в страны-партнеры из ЕС крайне небольшое число мигрантов¹³. И все же структурный дефект такого сотрудничества очевиден: оно основано на представлении только одного из партнеров.

Кроме того, существует принципиальная разница в восприятии миграции в Европе и в Африке. Европейцы видят в ней в первую очередь угрозу своим рабочим местам, национальной целостности и безопасности. Для африканцев миграция — неотъемлемая часть социальной традиции, важный источник (в виде денежных переводов уехавших родственников) экономического благосостояния, а также в последние годы способ спастись

от угрозы безработицы и политической радикализации, которые делают жизнь на родине нестабильной и небезопасной. Если стороны не приложат усилий к тому, чтобы совместить два таких разных представления о миграции, есть риск, что общий взгляд на нее так никогда и не выработается.

Разделение ответственности

При всем различии взглядов на миграцию ЕС и его партнерам следует попытаться найти общий язык и выстроить будущее партнерство не на условиях, которые одна из сторон навязывает другой, а на основе более или менее одинаково понимаемой концепции разделенной ответственности. С этой точки зрения, во Внешнеполитической стратегии ЕС, представленной 28 июня 2016 года верховным представителем Европейского союза по иностранным делам и политике безопасности, сформулирован более справедливый подход — в тексте стратегии подчеркивается важность работы «с международными партнерами во имя единства и общей ответственности перед миром»¹⁴. Образцом для такого партнерства служит скорее не соглашение с Турцией, а проводившаяся Испанией в 2000-е годы политика тесного сотрудничества на основе постоянного диалога, положительных стимулов и искреннего стремления примирить интересы обеих сторон.

Здесь снова следует сформулировать ряд базовых принципов отношений с партнерами, которые помогут странам ЕС проявить гибкую солидарность и почувствовать необходимость разделения ответственности.

Прежде всего, ЕС должен проанализировать свой предыдущий опыт — в частности, богатый опыт реализации программ помощи в целях развития, напрямую связанный с проблемой миграции.

Интересный вариант для европейских стран, выступающих за большую открытость миграционной политики, — циркулярная миграция: мигранты с долгосрочными визами свободно перемещаются между своими родными странами и странами временного пребывания. Трехстороннее сотрудничество, при котором мигранты с финансовой помощью европейских фондов проходят обучение в неродных им африканских странах, а затем возвращаются на родину, также заслуживает развития. Оно способствует укреплению прямого сотрудничества «Юг — юг» между африканскими странами и вносит потенциально ценный вклад в экономическое будущее континента. Что касается нелегальной миграции, то с учетом крайне низкой эффективности соглашений о возврате нелегалов ЕС следует внимательно присмотреться к тому, чего отдельные страны-участницы достигли путем двусторонних договоренностей.

При этом, оказывая африканским странам помощь в целях развития, ЕС не должен рассчитывать, что она нейтрализует глубинные причины экономических трудностей этих стран. Проблемы экономики там имеют глубокие корни, долгую историю и обусловлены множеством факторов: дефицитом электричества и воды, неблагоприятной для ведения бизнеса

средой, неразвитостью транспортной инфраструктуры и систем связи, коррупцией, беззаконием, низким качеством управления, слабостью демократии и т. п. Все эти причины так просто не искоренить, а имеющихся в распоряжении ЕС ресурсов все равно не хватит на финансирование мероприятий, которые могли бы принципиально изменить ситуацию.

Проще говоря, если Европа хочет, чтобы ей и впредь верили, она не должна обещать лишнего. Но более скромный подход, основанный на совершенствовании текущих программ развития на местах, вполне способен помочь преодолеть кризис недоверия.

ЕС следует адекватно оценивать новую африканскую реальность. Экономический рост на континенте ускоряется, но это не приводит к созданию новых рабочих мест для молодых, которых все больше на рынке труда. Безопасность — другой источник беспокойства для большинства африканских правительств, они сталкиваются с растущей угрозой со стороны радикальных джихадистских групп. Европа должна продемонстрировать африканцам искреннюю готовность оказать помощь и принять прямое участие в решении этих двух насущных проблем. ЕС зачастую предлагает партнерам устаревшие схемы, составленные к тому же в расчете на европейские запросы и интересы; в будущем ему придется приспособлять свои методы и концепции к условиям новой реальности.

Также ЕС должен иметь ясное представление о текущих миграционных процессах. Укрепление сотрудничества между ЕС и его партнерами в рамках ООН должно выливаться в действия, которые будут учитывать все новейшие миграционные течения¹¹. Например, недавно появились высококомобильные мигранты, которые не стремятся осесть в каком-нибудь одном месте; они заслуживают пристального внимания всех заинтересованных сторон как потенциальная движущая сила новых форм сотрудничества между странами.

Изложенные соображения иллюстрируют лишь некоторые возможности, которые дает метод гибкой солидарности. Все они подчеркивают, что необходимо усиливать коллективную составляющую: для решения проблем, связанных с миграцией, европейцы должны действовать в сотрудничестве с международными партнерами.

Время не скрывать амбиций

В нынешний переломный момент истории ЕС, когда сомнения и пессимизм подрывают надежды на лучшее будущее Европы, миграция оказалась тем вызовом, который требует чрезвычайно уверенных и позитивных действий. ЕС необходимо придать своей миграционной политике больше амбициозности и подчеркнуть тем самым политическую природу этого вызова, ответ на который слишком часто пытаются свести к простому набору технических мер.

Ответ же популизму, практически взявшему в заложники тему миграции, должен прозвучать отнюдь не робко и не с оборонительных позиций. Наоборот, реакция на популизм должна стать одной из опор обновленного ЕС — сосредоточенного на реальных приоритетных задачах и отвечающего нуждам своих граждан. Глубокое чувство солидарности, смягченное толикой гибкости, гарантирует политике ЕС реалистичность и практичность, так, судя по всему, необходимую в наши дни европейцам.

Миграция — это не катастрофа; ее можно поставить под контроль и, открыв дверь перед мигрантами, принести пользу им и себе. Чтобы это произошло, европейцы должны переменить свой нынешний образ мыслей и увидеть в миграции свой счастливый шанс. Они должны обсуждать эту тему между собой, развивать диалог с внешними партнерами, противостоять соблазну нетерпимости и изоляционизма, разжигать пламя надежды, когда все вокруг внушает лишь страх и отчаяние. Никто не преуменьшает масштабов проблемы; она проникла в основу основ национального бытия каждой из стран ЕС, вызванные ею политические страсти раскалились до градуса, при котором невозможно разумное, конструктивное обсуждение. И тем не менее Европе, если она хочет грамотно и по сути разобраться с вопросом миграции, не обойтись без смены умонастроения. Более того, адекватное и реалистичное разрешение проблемы миграции может оказаться первым шагом к возрождению Европы. И хотя бы только ради этого стоит попытаться ее решить.

Примечания

- 1 Число беженцев см.: Syria Regional Refugee Response. — United Nations High Commissioner for Refugees. — Last updated August 16, 2016 // <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>; число внутренне перемещенных лиц см.: Middle East, North Africa, Afghanistan and Pakistan: Humanitarian Snapshot. — United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. — 2014. — December 28 // https://docs.unocha.org/sites/dms/ROMENA/Hum_Snapshot_en_Nov_Dec_2014_Final.pdf.
- 2 Цифры названы представителями Европейской комиссии в интервью в конце 2016 года.
- 3 Population of the UK by Country of Birth and Nationality: 2015. — Office for National Statistics. — 2016. — August 25 // <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/bulletins/ukpopulationbycountryofbirthandnationality/august2016#poland-is-the-most-common-non-uk-country-of-birth-and-polish-is-the-most-common-non-british-nationality>.
- 4 EU-Turkey Agreement: Questions and Answers, press release. — European Commission. — 2016. — March 19 // http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm.
- 5 Данные за 2015 год см.: Implementing the EU-Turkey Statement — Questions and Answers, press release. — European Commission. — 2016. — June 15 // http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1664_en.htm. Данные за 2016 год предоставлены представителями Европейской комиссии в интервью в конце июня 2016 года.
- 6 Цифры названы представителями Европейской комиссии в интервью в конце 2016 года.
- 7 EU and Turkey Agree European Response to Refugee Crisis. — European Commission. — 2016. — March 19 // http://ec.europa.eu/news/2016/03/20160319_en.htm.
- 8 2016 World Population Data Sheet. — Population Reference Bureau. — 2016. — August // <http://www.prb.org/pdf16/prb-wpds2016-web-2016.pdf>; The EU in the World — Population. — Eurostat. — 2015. — March // http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/The_EU_in_the_world_-_population.
- 9 Communication From the Commission to the European Parliament and the Council Towards a Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe. — 2016. — April 6 // http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160406/towards_a_reform_of_the_common_european_asylum_system_and_enhancing_legal_avenues_to_europe_-_20160406_en.pdf.
- 10 Communication From the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on Establishing a New

Partnership Framework With Third Countries Under the European Agenda on Migration. — European Commission. — 2016. — June 7 // http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_external_aspects_eam_towards_new_migration_ompact_en.pdf.

- 11 Там же.
- 12 European Council Conclusions, June 28, 2016, press release. — European Council. — 2016. — June 28 // <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/28-euco-conclusions/>.
- 13 В 2015 году из иностранцев, в отношении которых было принято решение о возврате, было реально возвращено: в Нигерию 34%, в Египет 33%, в Сенегал 22%, в Кот-д'Ивуар 13%, в Эритрею 8%, в Судан 7%, в Гвинею 6%. См.: European Council 28–29 June 2016 in Brussels. — European Council. — 2016. — June 26.
- 14 Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe: A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. — European External Action Service. — European Union. — 2016. — June // http://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.
- 15 *Parkes R.* People on the Move: The New Global (Dis)order. — Chaillot Paper №138. — European Union Institute for Security Studies. — 2016. — June // http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Chaillot_Paper_138.pdf.

Московский Центр Карнеги

Московский Центр Карнеги более 20 лет служит одним из самых авторитетных источников аналитической информации о России и странах бывшего СССР.

Публикации Московского Центра Карнеги выходят на русском и английском языках и охватывают широкий круг вопросов — от внутренней политики и тенденций развития общества до внешнеполитической повестки и проблем нераспространения ядерного оружия.

Центр привлекает самых разных специалистов, объединенных приверженностью принципам научного подхода и объективного анализа. Наши эксперты не только превосходно разбираются в специфике местных реалий, но и видят их в глобальной перспективе.

Фонд Карнеги за Международный Мир был учрежден Эндрю Карнеги в 1910 году. Основная задача Фонда — содействие сотрудничеству между странами. В своей деятельности Фонд опирается на работу исследователей и специалистов из региональных центров Карнеги в Бейруте, Брюсселе, Вашингтоне, Дели, Москве и Пекине.

РАБОЧИЕ МАТЕРИАЛЫ КАРНЕГИ

**МИГРАЦИЯ В ЕВРОПЕ:
ПРЕОДОЛЕНИЕ КРИЗИСА СОЛИДАРНОСТИ**

Пьер Вимон

Редактура и корректура бюро ТХТ (www.txtburo.com)

Дизайнер русскоязычной версии Я. Красновский

Компьютерная верстка Ю. Мосягин

Фото на обложку: Getty

Формат 60x90 1/8.

Гарнитура Garamond Premier Pro.

Усл. печ. л. 4,5

Издатель: ИП Пахомова Елена Алексеевна

Россия, 125040, Москва,

Ленинградский проспект, 11-28

classick21@gmail.com

Московский Центр Карнеги

Россия, 125009, Москва,

Тверская ул., д. 16/2

Тел.: + 7 495 935-89-04

Факс: + 7 495 935-89-06

Email: info@Carnegie.ru

www.Carnegie.ru

БЕЙРУТ БРЮССЕЛЬ ВАШИНГТОН ДЕЛИ МОСКВА ПЕКИН

ГЛОБАЛЬНАЯ
ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКАЯ
ОРГАНИЗАЦИЯ



МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР
КАРНЕГИ

Carnegie.ru