

КРИЗИС СИСТЕМЫ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ БЕЖЕНЦЕВ В ЕВРОПЕ

Н.Е. Журбина

Воронежский государственный университет

Данная статья посвящена миграционной политике ЕС, касающейся системы распределения квот на прием беженцев между европейскими странами. Рассматриваются основные причины неудачи реализации этой системы, а также возможные проблемы и последствия для ЕС в случае ее дальнейшего навязывания странам Восточной Европы.

Ключевые слова: миграционная политика ЕС, беженцы, иммиграция, интеграция, система распределения беженцев, миграционный поток, миграционный кризис в ЕС.

The present article considers the EU immigration policy on the issue of refugee quota distribution among the European countries. The major causes of the scheme implementation failure are reviewed, as well as potential problems and negative consequences the EU might face in case the scheme is further imposed on the Eastern European countries.

Key words: migration policy of the EU, refugees, immigration, integration, migrants, distribution system of refugees, migration flow, Europe's migrant crisis.

В начале XXI века Европейский союз столкнулся с большим испытанием «на прочность» в виде массового наплыва иммигрантов, который внес раскол в большую европейскую семью. Вопрос о неотъемлемом праве человека на свободное передвижение и поиск более благоприятного во всех отношениях места проживания вступил в противоречие с вопросом о правах и возможностях принимающих их стран. Несмотря на общую официальную позицию стран ЕС о необходимости выполнения долга перед людьми, нуждающимся в защите, до сих пор отсутствует четкий, отлаженный механизм регулирования миграционных потоков и оказания такой помощи.

Одним из главных препятствий на пути решения этой проблемы является разная степень «вовлеченности» европейских стран в миграционный кризис. В наиболее тяжелом положении оказались страны, находящиеся на пути следования беженцев на территорию Европы как, например, Италия и Греция. В 2017 году наиболее востребованными среди беженцев оказались маршруты, проходящие именно через эти страны, а также Испанию (табл.1).

Самым массовым оказался Центральный средиземноморский маршрут, ведущий в Италию. Им воспользовались 119 046 чел. преимущественно из Нигерии, Гвинеи и Кот-д'Ивуара, из которых с января по июнь 2017 г.

погибли или пропали без вести 2 171 чел. И, несмотря на такой риск, люди по-прежнему продолжают попытки пересечь Средиземноморье, что неминуемо влечет новые жертвы. Только в течение одного месяца с 1 января по 4 февраля 2018 г. на этом пути погибли уже 315 человек [1].

Вторым по количеству беженцев был Восточный Средиземноморский маршрут, посредством которого в Европу попали 41 720 чел. Западным средиземноморским маршрутом из Марокко в Испанию воспользовались 21 390 чел., а по Западному балканскому маршруту в Западную Европу через Грецию и далее через Македонию, Сербию в Венгрию и Хорватию воспользовались 11 857 чел.

Табл. 1. Основные маршруты следования беженцев в Европу, 2017 г.
(по странам)[2]

Маршрут	Общее кол-во беженцев	Страны исхода с наибольшим кол-ом беженцев		
Центральный средиземноморский маршрут	119 046	Нигерия 18 163	Гвинея 9 713	Кот-д'Ивуар 9 506
Восточный Средиземноморский маршрут	41 720	Сирия 16 129	Ирак 7 125	Афганистан 4 005
Западный средиземноморский маршрут	21 390	Марокко 4 813	Алжир 4 208	Кот-д'Ивуар 3 163
Западный балканский маршрут	11 857	Пакистан 4 243	Афганистан 3 349	Ирак 932
Циркулярная миграция из Албании в Грецию	5 121 (2016 г.)			
Восточный пограничный маршрут	751	Вьетнам 249	Украина 105	Россия 68
Западный африканский маршрут	399	Сенегал 189	Марокко 87	

Статья 6 Дублинской конвенции 1990 г. гласит, что если «... заявитель, ходатайствующий о предоставлении убежища, который незаконно пересек границу одного из государств-членов по суше, морю или воздуху, прибыв из государства, не являющегося членом Европейского Сообщества, ответственность за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища возлагается на государство-член, в которое он, таким образом, въехал» [3]. Данная статья обязывает страны Европы принимать всех попавших на их территории незаконных мигрантов.

Неудивительно, что Италия и Греция как транзитные страны, на территорию которых беженцы попадают в первую очередь благодаря своей близости к странам исхода, а также прибрежному положению, не могут справиться с непрекращающимся массовым наплывом беженцев и требуют их распределения между другими странами Европы. Несмотря на это, корабли, охраняющие границы ЕС, проводят нелегальных мигрантов,

схваченных в нескольких километрах от ливийского побережья, в намного более удаленную Италию, вместо того, чтобы вернуть их в Африку.

Идея о «справедливом» распределении мигрантов между странами-членами ЕС не только не находит единогласной поддержки большинства стран, но и вызывает большое сопротивление особенно в тех странах, которые не являются конечными целями иммигрантов. Речь идет, в первую очередь, о Польше, Чехии, Словакии, Венгрии, Румынии, Болгарии и ряде балтийских стран.

В 2015 году в целях помощи Греции и Италии в приеме беженцев перед европейскими странами была поставлена задача распределения 160 000 чел. В результате, к концу января 2016 г. были распределены лишь 414 чел., большую часть из которых приняла Финляндия (140 чел.), а также Франция (62 чел.), Нидерланды (50 чел.), Швеция (39 чел.), Люксембург (30 чел.) и Германия (21 чел.). В то же время страны Восточной Европы (Польша, Чехия, Словакия, Румыния, Австрия, Болгария, Эстония, Хорватия, Словения, Латвия, Кипр и Мальта) не приняли ни одного человека, несмотря на запланированные для этих стран квоты (табл. 2) [4].

Табл. 2 Распределение 160 000 беженцев между странами ЕС, 2015-2016 г. (план)

№ п/п	Страна	Квоты	
		План	Факт
1.	Польша	12 320	0
2.	Чехия	4 000	0
3.	Румыния	6 240	0
4.	Австрия	4 800	0
5.	Словакия	2 080	0
6.	Болгария	2 080	0
7.	Хорватия	1 440	0
8.	Словения	800	0
9.	Эстония	480	0
10.	Латвия	640	0
11.	Кипр	320	0
12.	Мальта	160	0

Отказ восточноевропейских стран от участия в европейской политике в отношении беженцев усугубляет раскол Европы и ставит под сомнение дальнейшее существование единого европейского пространства. Об этом свидетельствует, в частности, прозвучавшая летом 2017 г. со стороны итальянского правительства угроза о возможной выдаче беженцам 200 000 временных виз, что могло бы сделать возможным их свободное передвижение на север, в том числе в Хорватию, Австрию, Венгрию, Чехию.

Осуществление этого заявления могло бы привести к распаду Шенгенской зоны, так как вынудило бы правительства Франции и Австрии укреплять свои границы. Причем Австрия уже подготовила 750 солдат и бронев автомобили на случай массового наплыва беженцев из Италии [5].

В качестве ответных мер, Европейская комиссия подала иск в Европейский суд против Венгрии, Польши и Чехии за неисполнение решения о распределении беженцев, что является попыткой заставить непослушные страны ЕС посредством финансовых репрессий выполнять так называемый «общеевропейский долг». Однако такой подход не является дальновидным и не учитывает тот факт, что речь идет не только о правительствах, но и о населении этих стран, в которых не желают принимать беженцев. Денежные штрафы в данном случае не пойдут на пользу в решении данного конфликта. Следует обратить внимание на то, что за спором вокруг политики в отношении беженцев часто стоит вопрос политического курса страны. В Восточной Европе все больший вес набирают националистические партии и настроения, которые могут угрожать политической стабильности в Восточной Европе. В Венгрии, например, находится у власти премьер-министр Виктор Орбан, поддержанный большинством голосов венгерских избирателей на парламентских выборах 2014 года, критикующий политику ЕС. Президент Чехии Милош Земан, переизбранный на второй срок в январе 2018 года, также выступает против иммиграции мусульман и системы распределения беженцев. Польский президент Анджей Дуда высказывается против жесткой системы квот, выражая при этом готовность Польши принимать участие в преодолении миграционного кризиса [6].

Кроме того, система квот на прием беженцев, которую с таким упорством отстаивают власти ЕС, связывая с ней вопрос сохранения единства и солидарности в Европе, не учитывает интересы самих беженцев, значительная часть которых являются экономическими мигрантами. Очевидно, что они не считают страны Восточной Европы конечными целями своего тяжелого, рискованного путешествия, которое стоит им не только больших денег, но и, часто, жизни. Именно поэтому представляется сомнительной возможность силой удерживать их от дальнейшего следования из менее благополучных, дотационных стран ЕС в более благополучные, как, например, Германия, Франция или Швеция.

Еще одной ключевой проблемой является связь между иммиграцией и интеграцией иммигрантов. Согласно результатам исследования, проведенного Ассоциацией изучения потребителей (GfK Verein) в 2016 г. в 24 странах ЕС, 83% респондентов в Германии обеспокоены проблемами иммиграции и интеграции, тогда как в результате проведения аналогичного исследования в 2015 г. этот показатель составлял лишь 35%. Причем каждый седьмой опрошенный, указавший эту проблему, хотел бы видеть положительные результаты интеграции, а каждый пятый выступает против дальнейшего притока иммигрантов. Также и в других европейских странах население считает иммиграцию и интеграцию главными проблемами, как например, в Австрии (66%), Швеции и Швейцарии (по 50%), в Бельгии (43%) и Нидерландах (40%) [7].

Обеспокоенность населения стран ЕС миграционными проблемами говорит о том, что если бы соразмерная и «справедливая» система квот на

распределение иммигрантов делала возможной успешную интеграцию, проблем по ее исполнению было бы гораздо меньше.

Согласно опросам мигрантов, проведенным в 15 европейских городах в 2012 и 2014 годах, подавляющее большинство из них (80 – 95%) не желает возвращаться домой и связывает свое будущее с Европой [8]. Такой путь предполагает интеграцию в принимающее общество, а именно: изучение языка, культуры, принятых социальных норм и правил страны пребывания. Однако в реальной жизни мигранты вытесняются в так называемые «параллельные общества» - территории с высокой концентрацией представителей одной этнической общности, которые базируются на национальных языковых и культурных нормах и характеризуются высоким уровнем безработицы и социальной изоляции. Это, в свою очередь, приводит к растущему уровню преступности и религиозной радикализации местной молодежи. Только во Франции насчитывается 717 таких «чувствительных» мест, расположенных в пригородных зонах крупных городов. Уровень безработицы в этих районах в два раза выше национальной, а более 35 % людей, проживающих там, находятся за чертой бедности [8].

Такой социальный порядок отнюдь не способствует установлению взаимодействия с правительственными учреждениями, которые слишком поздно приступили к проведению активной интеграционной политики, предполагающей, среди прочих мер, раннее обучение детей мигрантов языку. Отсутствие языковых знаний влечет за собой низкие результаты обучения, что впоследствии значительно уменьшает их шансы на дальнейшее трудоустройство и участие в жизни общества.

Наличие в европейских городах так называемых «No Go Areas», то есть территорий, неподконтрольных местным полицейским силам, вызывает обеспокоенность местного населения. Несмотря на то, что эта тема представлена крайне слабо в национальных средствах массовой информации, данные об уровне преступности среди мигрантов и жителей с миграционными корнями можно услышать в сообщениях чиновников соответствующих ведомств. Так, например, еще в 2015 г. министр внутренних дел Германии Томас де Мезьер и глава Федерального ведомства уголовной полиции Хольгер Мюнх представили отчет, согласно которому 62,6 % преступлений совершили иностранные граждане и только 36,1 % - граждане ФРГ [9]. В 2016 г. уровень преступлений, совершенных на религиозной почве вырос на 13,7% [10].

Отрицание и замалчивание существующих проблем в сфере обеспечения безопасности национальных граждан не способствует консолидации общества по вопросам иммиграции. Между тем, сегодня во многих странах ЕС миграционный вопрос часто используется в борьбе за голоса избирателей. Прошедшие в последние годы выборы в региональные органы власти в некоторых странах ЕС показали, что все более активной политической силой становятся партии правого толка, как «Национальный фронт» во Франции, «Австрийская народная партия» в Австрии, «Альтернатива для Германии» (АдГ) в Германии, которая заняла третье

место по результатам голосования на парламентских выборах 2017 г. Эти партии стоят на антииммигрантских позициях, выступают против современного миграционного курса ЕС, настаивают на приоритете интересов национальных граждан и сохранении европейского культурного и религиозного облика. Примечательно, что согласно опросу, проведенному среди людей, отдавших свои голоса за АдГ, их выбор был обусловлен обеспокоенностью за собственную безопасность, стремлением ограничить распространение ислама, сократить приток иммигрантов и беженцев в Германии, а также желанием продемонстрировать свой протест против миграционной политики руководства страны [11].

Резюмируя вышесказанное, можно сделать вывод о том, что если страны не разделяют одинаковые ценности и предлагаемую Брюсселем политику распределения потоков беженцев, не следует ожидать от них усердия в поиске решения этой проблемы. Наиболее предпочтительным в сложившейся ситуации представляется вариант формирования возможностей для успешного распределения и управления интеграцией более миллиона мигрантов, которые уже находятся в Европе и не проявляют заинтересованность в адаптации к принимающему обществу и интеграции с ним.

Давление на страны, не согласные с предложенным механизмом распределения квот на прием беженцев, приведет к еще большему сопротивлению со стороны правительств и населения этих стран и усугубит противоречия внутри Европы, которые, в конечном итоге, могут привести к выходу этих стран из ЕС. Для того чтобы избежать этого негативного сценария, стороны должны услышать и понять друг друга для принятия приемлемых решений.

Литература

1. Mediterranean Migrant Arrivals Reach 7,511 in 2018; Deaths Reach 390//International Organization for Migration. – 02.06.2018. – URL : <https://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-reach-7511-2018-deaths-reach-390>
2. Migratory Routes Map//Frontex: European Border and Coast Guard Agency. – URL : <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>
3. Дублинская Конвенция 1990 года, определяющая государство, ответственное за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, поданных в одном из государств-членов Европейского Сообщества // The UN Refugee Agency. - URL : www.unhcr.ru/doc/1990-dublin.doc
4. Diese Länder haben bisher keinen Flüchtling aufgenommen//Welt. - 01.02.2016. – URL : <https://www.welt.de/politik/ausland/article151706915/Diese-Laender-haben-bisher-keinen-Fluechtling-aufgenommen.html>

5. Müller M. Italien will 200.000 Migranten nach Norden schicken/ M. Müller// Berlin Journal. – 17.07.2017. – URL : <https://www.berlinjournal.biz/italien-200-000-migranten-nach-norden/>
6. Polen wehrt sich gegen europäische Quote// Spiegel online. - 08.09.2015. - URL: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/fluechtlinge-streit-um-quotepolen-weigert-sich-a-1051988.html>
7. Sorge um Zuwanderung erreicht Höchstwert Ergebnisse der "Challenges of Nations 2016" des GfK Vereins // Presseportal.DE. - 26.07.2016. – URL: <https://www.presseportal.de/pm/80428/3387734>
8. Wie kann Europa Migranten besser integrieren?// Debating Europe.de. – 21.02.2017. – URL : <http://www.debatingeurope.eu/de/2017/02/21/wie-kann-europa-immigranten-besser-integrieren/#.WoVmJKjFKUI>
9. Ausländer dominieren die organisierte Kriminalität// Welt . - 06.10.2015. - URL : <https://www.welt.de/politik/deutschland/article147300583/Auslaender-dominieren-die-organisierte-Kriminalitaet.html>
10. Verrohung der Gesellschaft ist besorgniserregend// Welt . - 24.04.2017. – URL : <https://www.welt.de/politik/deutschland/article163949040/Verrohung-der-Gesellschaft-ist-besorgniserregend.html>
11. Керби П. Выборы в Германии: поворотный момент в истории страны П. Керби // Би-би-си. Русская служба. – 25.09.2017. – URL : <http://www.bbc.com/russian/features-41384750>

Н.Е. Журбина, кандидат исторических наук, доцент кафедры регионоведения и экономики зарубежных стран, Воронежский государственный университет, *N.E. Zhurbina, Phd. in History, Chair of Regional Studies and Economies of Foreign Countries, Voronezh State University, zhurbina@ir.vsu.ru*