



Российский совет
по международным
делам

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

Миграционный кризис: международное сотрудничество и национальные стратегии

Малахов В.С.

*Доктор политических наук, директор Центра теоретической и прикладной политологии
РАНХиГС при Президенте РФ, эксперт РСМД*

ПОПЕЧИТЕЛЬСКИЙ СОВЕТ

Лавров С. В. – Председатель
Попечительского совета

Греф Г. О.
Дзасохов А. С.
Драчевский Л. В.
Дынкин А. А.
Комиссар М. В.
Косачев К. И.

Маргелов М. В.
Осипов Ю. С.
Приходько С. Э.
Торкунов А. В.
Фурсенко А. А.
Шохин А. Н.
Юргенс И. Ю.

ПРЕЗИДИУМ

Авен П. О.
Иванов И. С. – Президент РСМД
Кортунов А. В. – Генеральный директор РСМД
Лукьянов Ф. А.
Мешков А. Ю.
Песков Д. С.

Выпускающие редакторы:

Махмутов Т. А., к. полит. н.
Алексеев Е. С.

Некоммерческое партнерство «Российский совет по международным делам» (НП РСМД) является основанной на членстве российской некоммерческой организацией. Деятельность РСМД направлена на укрепление мира, дружбы и согласия между народами, предотвращение международных конфликтов и кризисное регулирование. Партнерство создано решением учредителей в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 02.02.2010 г. № 59-рп «О создании некоммерческого партнерства «Российский совет по международным делам».

Учредители:



Министерство иностранных дел Российской Федерации



Министерство образования и науки Российской Федерации



Российская академия наук



Российский союз промышленников и предпринимателей



Информационное агентство «Интерфакс»

Миссия:

Содействие процветанию России через интеграцию в глобальный мир. РСМД – связующее звено между государством, экспертным сообществом, бизнесом и гражданским обществом в решении внешнеполитических задач.

Мнения, выраженные в этой публикации, могут не совпадать с позицией РСМД.

Миграционный кризис: международное сотрудничество и национальные стратегии

Тема миграции вышла сегодня на первый план в мировой политической повестке. Беспрецедентный приток беженцев в Европу, с одной стороны, и высокие темпы экономической иммиграции из регионов условного Юга в направлении условного Севера, с другой – стали причиной острейших политических размежеваний и раскола общественного мнения.

В течение последних полутора лет в дискурсе политиков и журналистов прочно утвердились выражения «миграционный кризис» и «кризис беженцев». Но в какой мере термин «кризис» отражает реальное положение дел, а в какой – способ его восприятия? Что может быть предпринято на государственном и международном уровнях для того, чтобы изменить это положение? Как выглядит на настоящий момент международное сотрудничество в миграционной сфере? Каковы перспективы такого сотрудничества в обозримом будущем? И каково место России в рамках этого сотрудничества?

Поставленные выше вопросы обсуждались на II Международной конференции «Миграционный кризис: международное сотрудничество и национальные стратегии», организованной 22–23 сентября 2016 г. в Москве Российским советом по международным делам (РСМД) и Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС). Представленный аналитический материал отражает основные итоги дискуссии по следующим вопросам: (1) анализ международной миграционной системы, сформировавшейся в течение полувека; (2) рассмотрение ситуации кризиса с экономической, политической и гуманитарной точек зрения; (3) обращение к феномену миграции сквозь призму проблематики безопасности; (4) обзор состояния международного сотрудничества в сфере миграционного регулирования.

Международная мобильность и международная миграционная система

Международные миграции сопровождают человечество на протяжении всей его истории. Особенность современного этапа состоит в том, что этот процесс приобрел в строгом смысле глобальный характер. Транспортные технологии конца XX – начала XXI столетий принципиально облегчили перемещение людей из одной точки мира в другую. На протяжении полувека – с 1960-х гг., т.е. с начала деколонизации, по настоящее время – сложилась *международная миграционная система*. Она развивается долгосрочными циклами, в силу чего явления, которые на первый взгляд могут показаться чем-то из ряда вон выходящим, представляют собой лишь краткосрочные флуктуации.

На начало 2016 г. в мире насчитывалось 244 млн международных мигрантов. Для сравнения: в 2014 г. – 232 млн, в 2009 г. – 150 млн, в 1997 г. – 140 млн, в 1990 г. – 111 млн, в 1965 г. – 77 млн. Однако рост, кажущийся столь впечатляющим в абсолютных цифрах, не является таковым в относительных цифрах.

По отношению к общему мировому населению доля мигрантов составляет около 3%, оставаясь стабильной на протяжении десятилетий.

Международные миграции представляют собой проявление географической и социальной *мобильности* людей. Перемещение поверх государственных границ происходит под воздействием многочисленных факторов. Отсюда множество типов миграций –

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ:

Владимир Сергеевич Малахов, доктор политических наук, директор Центра теоретической и прикладной политологии РАНХиГС при Президенте РФ, эксперт РСМД.

трудова́я, семейная, образовательная, бизнес-миграция, жизненно-стилевая миграция и т.д. Существует консенсус большинства экономистов относительно в целом благотворного влияния этого явления на социально-экономическую сферу принимающих стран. Приток населения из регионов глобального Юга в регионы глобального Севера служит важным фактором поддержания положительной демографической динамики в индустриально развитых странах. Мигранты и их потомки – мощный источник экономических и культурных инноваций, а также существенный фактор роста человеческого капитала.

Несколько особняком стоит вынужденная миграция. Она обусловлена войнами, в том числе гражданскими, политическими преследованиями и природными катаклизмами.

Дело в том, что в условиях отсутствующей или разрушенной экономики в целом ряде государств трудовая миграция для многих людей служит единственным каналом выживания.¹

Число беженцев в настоящее время достигло очередной рекордной цифры – 21,3 млн человек. При этом не учитываются внутренне перемещенные лица. По данным Управления Верховного комиссара ООН по правам беженцев, на начало 2016 г. число людей, вынужденно покинувших свое место жительства, в совокупности составило 65,3 млн.²

При оценке перспектив мирового Севера³, частью которого является Россия, складывается впечатление, что глобальные миграционные потоки текут в одном направлении, а именно – из регионов мирового Юга. Однако такая оптика не позволяет увидеть всей масштабности и сложности феномена глобальных миграций. В действительности не менее 40% мировых миграционных перемещений происходит между странами Юга.

Что касается вынужденной миграции (беженцев), то на страны Севера приходится лишь 14% соответствующих потоков. Из той массы людей, которые оказались беженцами в 2015 г., в европейском направлении двинулись 5% от общего числа.

В прессе и общественном мнении принимающих стран распространено представление о миграции, особенно вынужденной, как об угрозе безопасности. Между тем взгляд на феномен международных миграций сквозь полицейские очки (его «секьюритизация») не позволяет увидеть сложность и многомерность этого явления. Не стоит забывать и о том, что такой взгляд демонизирует и криминализирует миллионы людей, которые вынуждены искать лучшей доли или элементарно спасать свою жизнь в другой стране.

Следует отдавать себе отчет в том, что вынужденная миграция – следствие, а не причина плачевной ситуации в сфере международной безопасности.

Как ни тривиально это звучит, именно отсутствие безопасности, связанное в первую очередь с войнами, ведет к появлению новых и новых потоков беженцев.

«Миграционный кризис»: реальность и восприятие

Общая оценка

Медийный фон, сложившийся начиная с лета 2015 г., не оставляет сомнений в том, что ситуация с вынужденной миграцией в сегодняшней Европе воспринимается в терминах кризиса. Однако эта ситуация не является беспрецедентной по своим масштабам. Европа знала и более значительные вынужденные перемещения людей, в частности после 1945 г.

¹ Зачастую беженцы сталкиваются с теми же трудностями, что и другие категории мигрантов. Однако разница заключается в том, что они в большинстве своем не готовы к перемещению, вынужденно покидают свои дома и, таким образом, их уязвимость и потребности могут быть более острыми. Данные гуманитарные аспекты миграции обсуждались в ходе отдельной сессии конференции, организованной совместно с Международным Комитетом Красного Креста.

² Figures at a Glance / The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). URL: <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>

³ К «Северу» в таком значении слова относятся все экономически развитые страны, включая Австралию, Японию и Южную Корею.

Многомиллионные потоки беженцев имели место и после окончания Первой мировой войны и гражданской войны в России (1918–1920 гг.). Лишь немногим меньшие масштабы вынужденных миграций вызвала война, сопровождавшая распад Югославии в начале 1990-х гг. (порядка 800 тыс. человек)⁴.

В относительных цифрах число прибывающих в настоящее время в ЕС мигрантов – 0,2% от общего населения (или 2 человека на каждые 500 жителей) – не является критическим⁵.

Экспертное сообщество практически единодушно в утверждении демографической необходимости миграции.

При среднем коэффициенте рождаемости 1,7 на одну женщину не обеспечивается даже простое воспроизводство населения (и это с учетом иммиграционного притока)⁶. Существует консенсус экономистов относительно благотворного воздействия миграции на европейскую экономику.

Без притока людей поддерживать приемлемое соотношение между участниками рынка труда и получателями пенсий не представляется возможным⁷.

Разумеется, иммиграционный приток, переживаемый Европой с весны 2015 г., во многом особенный. Большинство прибывающих составляют беженцы или экономические ми-

гранты, которые, осознавая, что в сложившейся ситуации легализовать пребывание на территории ЕС невозможно, выдают себя за беженцев⁸. Их количество почти втрое превышает объемы вынужденной миграции, зафиксированные в предыдущие годы⁹.

Речь идет о росте ВВП, обусловленном притоком новых работников, о создании рабочих мест в связи со строительством жилых домов и инфраструктурных объектов (школы, детские сады, больницы и т.д.), об увеличении совокупного спроса¹⁰.

При условии принятия грамотных мер по интеграции новоприбывшего населения расходы, которые сегодня несут правительства европейских стран, окупятся к 2025–2027 гг.

По мнению авторитетных экономистов¹¹, небольшой экономический рост в результате оживления рынка труда, связанного с притоком беженцев, будет наблюдаться уже в ближайшие годы. В 2017 г. он составит в Германии 0,3%, в Швеции – 0,4%, в Австрии – 0,5%¹².

Вместе с тем необходимо отдавать себе отчет в социальных и политических рисках, связанных со столь существенным притоком приезжих из регионов, отличающихся в культурном отношении от принимающих стран.

⁴ Refugees and displaced people from the former Yugoslavia since 1991 // GRID Arendal. A Center Collaboration with UNED. http://www.grida.no/graphic-slib/detail/refugees-and-displaced-people-from-the-former-yugoslavia-since-1991_0c5a

⁵ Asylum Statistics. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics

⁶ The 2015 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies. Joint Report Prepared by the European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG) // European Economy, 8/2014. P. 409. URL: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee8_en.pdf

⁷ К 2060 г. трудоспособное население ЕС сократится на 38 млн человек. См.: Ibid. P. 71.

⁸ Доля собственно беженцев среди тех, кто прибывал в Европу непосредственно из страны своего постоянного жительства, оценивается в 77%, а тех, кто мигрировал по экономическим причинам, в 23%. См. данные исследования, проведенного группой социологов под руководством Ф. Дювеля: Unravelling the Mediterranean Migration Crisis (MEDMIG). Sep 2015 – Aug 2016. URL: <https://www.compas.ox.ac.uk/project/unravelling-mediterranean-migration-crisis-medmig/>

⁹ В 2015 г. в Европу прибыло более 1 млн беженцев. В 2016 г., благодаря действию соглашения между ЕС и Турцией, поток существенно сократился. Число беженцев, прибывших морским путем, весной 2016 г. оценивалось в 136 тыс. человек. См.: Migrant Crisis: Migration to Europe Explained in Seven Charts // BBC, 4 March 2016. URL: <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>

¹⁰ For Good or Ill: Europe's new arrivals will probably dent public finances but not wages // The Economist, January 23, 2016. URL: <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21688938-europes-new-arrivals-will-probably-dent-public-finances-not-wages-good-or-; Zetter R. Are Refugees Economic Burden or Benefit? // Forced Migration Review Online. URL: http://www.fmreview.org/preventing/zetter.html>

¹¹ Eurozone Economists' Survey 2016: Refugees. How will the mass arrival of refugees affect the eurozone economy? // Financial Times, January 27, 2015. URL: <https://www.ft.com/content/8cab36e4-a4ee-11e5-97e1-a754d5d9538c>

¹² Aiyar S. et al. Op. cit. P. 14.

Озабоченности и опасения местного населения (как обоснованные, так и индуцированные) ведут к резкому росту популярности крайне правых партий. Попадая в парламенты (и тем более в правительства) европейских государств, эти партии начинают навязывать обществу антимиграционную повестку и увеличивать градус ксенофобии в СМИ. Это ведет к социальному исключению мигрантов и их потомков, что, в свою очередь, чревато самыми негативными последствиями для общества.

Динамика ситуации с сирийскими беженцами

Массовый исход людей из Сирии начался еще в 2011 г., однако бюрократия и политический класс Евросоюза делали вид, что ничего не происходит. Призывы созвать международную конференцию по Сирии игнорировались¹³.

Неблагоприятному развитию ситуации в немалой степени способствовало то обстоятельство, что легальных каналов выезда из охваченной войной страны практически не существовало (закрытые границы, отсутствие доступа к процедурам получения статуса в какой-либо стране).

В частности, не было создано такого канала легальной иммиграции, как шенгенская виза (всего 10% беженцев подавали прошение о такой визе с территории Сирии, но все они были отклонены¹⁴). Европейские лидеры предпочли отдать вопрос на откуп соседним с Сирией Турции, Иордании и Ливану. Стихийный приток сирийских беженцев в эти страны привел к скоплению на их территории огромных масс людей. По данным Управления Верховного комиссара ООН по правам

человека, на июнь 2015 г. в Турции находились 2,3 млн беженцев, в Ливане – 1 млн 150 тыс. (при населении 4,5 млн), в Иордании – 700 тыс. (при населении 9,5 млн)¹⁵. Благодаря помощи Международного Движения Красного Креста и Красного Полумесяца и других международных организаций в этих странах были развернуты лагеря временного размещения¹⁶.

Понятно, что удержать в лагерях такое количество беженцев невозможно, и некоторая их часть, благодаря проложенным контрабандистами маршрутам, двинулась в европейском направлении¹⁷.

При этом многие беженцы, чьей конечной точкой стала Европа, первоначально не планировали столь далекого путешествия.

Исследователи проводят различие между первичными, вторичными и третичными потоками беженцев. Первичный поток составляют те, кто с самого начала ставил перед собой цель перебраться на европейский континент. Это, как правило, образованные и квалифицированные люди, у которых был шанс найти свое место в одном из развитых государств Европы. Вторичный – те, кто подверглись насилию и унижению или оказались в невыносимых условиях в тех странах, где нашли приют¹⁸. Третичный поток представлен теми, чей путь в Европу начался после того, как они побывали в двух или более странах.

Руководство Евросоюза продолжало сохранять спокойствие вплоть до мая 2015 г. И даже в июне того же года, когда количество беженцев из Восточного Средиземноморья превысило количество беженцев из Африки, никаких мер принято не было. Результатом этой

¹³ Tarasenko P. Lavrov and the UN Push for International Conference on Syria // Russia beyond the Headlines, August 12, 2013. URL: http://rbth.com/international/2013/08/12/lavrov_and_the_un_push_for_international_conference_on_syria_28849.html

¹⁴ См.: Дювель Ф. (Franck Düvell). Выступление на международной конференции «Миграционный кризис: международное сотрудничество и национальные стратегии». 22–23 сентября 2016. РСМД, РАНХиГС (материалы конференции готовятся к печати).

¹⁵ Global Trends 2015 / UNHCR. URL: <http://www.unhcr.org/global-trends-2015.html>

¹⁶ Разумеется, не все сирийцы оказались в лагерях. Определенной их части удалось интегрироваться в местную экономику. Это касается в первую очередь состоятельных людей, имевших на родине бизнес (например, державших ресторан) и сумевших открыть соответствующее предприятие на новом месте.

¹⁷ Так появился так называемый балканский маршрут, ведущий из Турции в Грецию. В 2015 г. он оттеснил на второй план маршруты из Северной Африки в сторону Италии и Испании.

¹⁸ Для сирийских беженцев такой страной выступает в основном Турция, для африканских – Ливия. При М. Каддафи Ливия служила иммиграционным магнитом для выходцев из субэкваториальной Африки, однако после 2011 г. нахождение на ливийской территории стало опасным для жизни.

пассивности стал гуманитарный кризис, выразившийся в критическом скоплении нуждающихся в помощи людей на южных Балканах и переполнении лагерей беженцев в Греции. Предотвратить гуманитарную катастрофу удалось лишь благодаря гражданским инициативам – самоотверженной деятельности десятков небольших НПО и тысяч волонтеров.

Какова же была политическая реакция на кризисную ситуацию? Под давлением Греции Македония открыла свою границу, а Германия приостановила действие Дублинского соглашения¹⁹. Это позволило облегчить бремя Турции и балканских государств, а также существенно оздоровить социально-психологическую ситуацию, переломив общественные настроения. Общественное мнение, оставшееся достаточно поляризованным, в определенной степени сдвинулось от озабоченности и опасений по поводу притока беженцев в сторону сострадания и солидарности с ними.

В конце лета – начале осени 2015 г. Еврокомиссия приняла ряд решений, предусматривавших меры как гуманитарного, так и репрессивного характера. Это, в частности:

- обращение к причинам массового исхода людей из определенных регионов;
- улучшение условий содержания беженцев на территории Турции;
- перемещение и переселение беженцев;
- ужесточение контроля над границами;
- облегчение режимов приема беженцев и упрощение процедур ходатайства о статусе;
- депортация лиц, подозреваемых в совершении правонарушений.

Однако из-за глубоких разногласий между государствами-членами дальше обсуждения дело не пошло. К совместным действиям Брюсселю и Анкаре удалось перейти лишь в октябре 2015 г., хотя соглашение между ними²⁰ было подписано еще в апреле.

В течение осени 2015 г. в европейском общественном мнении сформировалась положительная установка в отношении перспектив приема беженцев. Этому способствовали, во-первых, информирование общественности относительно неблагоприятных демографических прогнозов в большинстве стран Европы, во-вторых, симпатизирующая тональность в медиа, в-третьих, усилия гражданского общества.

Позднее в общественных умонастроениях в Германии и других крупных государствах ЕС (не говоря уже о Венгрии, Польше, Латвии и других восточноевропейских странах, где изначально господствовала установка на неприятие беженцев) произошел перелом. Начиная с 2016 г. социологи фиксировали падение поддержки курса канцлера ФРГ Ангелы Меркель и широкое распространение антимиграционных настроений²¹.

Среди причин произошедшего сдвига можно назвать следующие.

Во-первых, *высокий уровень неравенства между государствами-членами Евросоюза.* Социально-экономическая ситуация в странах Восточной и Южной Европы принципиально хуже, чем в странах Западной и Северной Европы, результатом чего является глухота к призывам благополучных государств-членов к общеевропейской солидарности по вопросу о вынужденных мигрантах.

Во-вторых, *определенные слои общества оказываются незатронутыми экономическим ростом.* Они не чувствуют себя участниками процесса развития, что не может не порождать ресантиментных настроений.

В-третьих, *отчуждение и фрустрация,* которые переживает значительная часть европейского населения (причем не только в бедных,

¹⁹ Дублинское соглашение предусматривает, что соискатель убежища в ЕС вправе подать соответствующее ходатайство только с территории страны своего первого прибытия.

²⁰ По условиям данного соглашения власти Турции взяли на себя обязательство возвращать беженцев, отправлявшихся морским путем в сторону Греции, обратно в лагеря на турецкой территории.

²¹ Stokes B. Euroscepticism beyond Brexit. Significant opposition in key European countries to an ever closer EU // Pew Research Center. June 7, 2016. URL: <http://www.pewglobal.org/2016/06/07/euroscepticism-beyond-brexite/#eurefugees>

но и в благополучных странах ЕС), служат *питательной средой для распространения мигрантофобии.*

В-четвертых, часть политического класса современной Европы успешно эксплуатирует эти настроения, наращивая символический капитал и электоральную базу. Речь при этом идет не только о правых популистах из таких организаций, как французский «Национальный фронт» или «Альтернатива для Германии», но и о представителях мейнстрима европейской политики (премьер-министр Венгрии Виктор Орбан, только что выбывший из борьбы за президентское кресло во Франции Николя Саркози и др.).

Это оказывает серьезное политическое давление на лидеров тех государств ЕС, которые сделали ставку на сохранение либерального иммиграционного режима. В частности, канцлер Германии А. Меркель сталкивается не только с ощутимым ослаблением общественной поддержки своего курса, но и с оппозицией внутри собственной партии – Христианско-демократического союза.

Маневр, предпринятый А. Меркель и ее сторонниками, можно охарактеризовать следующим образом.

С одной стороны, принимаются поправки в законодательство, облегчающие беженцам доступ на рынок труда.

В частности, соискатели убежища, находящиеся на территории Германии более трех месяцев и имеющие хорошие шансы на положительное решение вопроса, получили право на трудоустройство – при условии, что на данную вакансию не претендуют граждане ФРГ.

С другой стороны, облегчаются процедуры депортации тех претендентов на убежище, чье ходатайство было отклонено²². Одновременно ужесточается риторика, демонстрирующая обществу решительность властей в деле борьбы с преступностью и опасностью терроризма.

В бундестаге дебатировался вопрос о возможности предоставления спецслужбам более широких полномочий по сбору данных, аналогичных тем, которые в США получило Агентство национальной безопасности по так называемому «Патриотическому акту» (Patriot Act²³), принятому Конгрессом 26 октября 2001 г.

Феномен миграции и проблема безопасности

В литературе, посвященной проблематике безопасности, подчеркивается *непродуктивность ее усеченного понимания*²⁴. Такое понимание заключается прежде всего в редукции проблематики безопасности к военно-политическому измерению. Однако этим измерением не исчерпывается ни *государственная безопасность*, ни тем более *общественная*, связанная с состоянием окружающей среды, положением в сфере здравоохранения, уровнем преступности и т.д. Если экстраполировать проблематику общественной безопасности на миграционную сферу, следует констатировать, что угрозы безопасности в этой связи исходят в первую очередь от отсутствия доступа мигрантов к системе медицинского обслуживания. Очевидно, что это чревато массовым распространением инфекционных заболеваний. Что касается такого явления, как преступность, то исследования однозначно показывают отсутствие корреляции между уровнем преступности и долей мигрантов в структуре населения²⁵.

²² В 2015 г. из ФРГ было депортировано около 18 тыс. человек.

²³ The Patriot Act / United States Government Publishing Office. URL: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-107hr3162enr/pdf/BILLS-107hr3162enr.pdf>

²⁴ Waever O. European Security Identities // Journal of Common Market Studies. 1996. Vol. 34. № 1. URL: http://www.gla.ac.uk/0t4/crcees/files/summerschool/readings/summerschool09/readings/Waever_for_Galbreath.pdf; Kiltz L., Ramsay J.D. Perceptual Framing of Homeland Security // Homeland Security Affairs. 2012. Vol. 8(15).

²⁵ См. выводы доклада Федерального агентства криминальных исследований Германии (Bundeskriminalamt, BKA), опубликованного в ноябре 2015 г.: Report: Refugees have not increased crime rate in Germany // Deutsche Welle, 13.11.2015. URL: <http://www.dw.com/en/report-refugees-have-not-increased-crime-rate-in-germany/a-18848890>. В докладе специально подчеркивалась необходимость «опровергнуть слухи об увеличении уровня преступности [вследствие иммиграции]».

В числе главных угроз международной безопасности следует упомянуть диктаторские политические режимы и так называемые несостоявшиеся государства. Отсутствие надежды на правосудие, незаконное содержание в тюрьмах, пытки, а также бедственное социально-экономическое положение в целом ряде стран Африки, Азии и Латинской Америки служат мощнейшим «выталкивающим» фактором. Однако это не означает, что сотни тысяч людей, вынужденно покидающих страну своего гражданства и вливающих в мировые миграционные потоки, должны рассматриваться как потенциальные преступники. Но это означает, что авторитарные диктатуры, равно как и полный распад государственности, неизбежно выступают источником торговли людьми, тысячекилометровых цепочек наркотрафика, международного терроризма и т.п. Отсюда проистекает уже ставшая тривиальной рекомендация лидерам мирового сообщества, касающаяся необходимости сосредоточения усилий на причинах, а не на следствиях этих явлений.

Международные террористические организации достаточно давно рассматривают западные страны в качестве объекта своих атак. Предпринимаются попытки вовлечь в террористические сети молодых людей из мигрантской среды – как посредством интернет-пропаганды, так и через личные контакты с проводниками идей радикального исламизма.

Качественно новым этапом в генерировании и распространении идей глобального джихада стала дестабилизация положения на Ближнем Востоке, прежде всего в Ливии и Сирии в 2011 г. Напомним, что этому предшествовало разрушение государственности в Ираке в 2003 г.²⁶ Появление на территории Сирии

и Ирака «Исламского государства» – прямое следствие близорукой и безответственной политики США и их союзников. Война в Сирии превратилась, с одной стороны, в магнит для радикально настроенных мусульман по всему миру (включая Россию), а с другой – в мощный пропагандистский инструмент в руках исламистов. Кроме того, боевики, возвращающиеся из Сирии в государства своего гражданства, представляя собой серьезную угрозу их безопасности²⁷.

Эту опасность не следует преуменьшать, но ее не стоит и преувеличивать. Необходимо, в частности, принимать во внимание следующие обстоятельства.

Первое. Большинство терактов, имевших место на европейском континенте с 2004 г. по настоящее время, совершено не трудовыми мигрантами и не беженцами, а представителями так называемого второго поколения, т.е. людьми, являющимися гражданами той или иной европейской страны²⁸. Поэтому

первостепенное значение в контексте обеспечения безопасности этих стран имеет проблема интеграции новопривышнего населения.

Второе. Среди мигрантов Европы доля лиц, потенциально способных совершить теракт, оценивается в 0,3%²⁹. Своевременное выявление таких людей – задача спецслужб.

Третье. Подозревать беженцев с Ближнего Востока в симпатиях к *исламизму как идеологии* только на основании их религиозной принадлежности, мягко говоря, некорректно, не говоря уже о том, что 10% населения Сирии до войны составляли христиане³⁰. Именно они стали первыми жертвами религиозных фанатиков и тем самым были обречены на эмиграцию. Массовый исход людей сначала из Афганистана, а затем и из занятых боевика-

²⁶ Нелишне напомнить, что идеологическим обоснованием терактов в Мадриде (2004 г.) и Лондоне (2005 г.) было участие испанских и британских ВС в нападении на Ирак.

²⁷ Казанцев А.А. Проблема вербовки и возврата боевиков-террористов: опыт Европы и перспективы России. № 27/2016 / [А.А. Казанцев]; [гл. ред. И.С. Иванов]; Российский совет по международным делам (РСМД). М.: Спецкнига, 2016. URL: <http://russiancouncil.ru/common/upload/WP-Terrorists-27-Rus.pdf>

²⁸ См.: Данные Modern Security Consulting Group MOSECON GmbH; см. выступление генерального директора этой организации Яна Сен-Пьера (Yan St-Pierre) на международной конференции «Миграционный кризис: международное сотрудничество и национальные стратегии». 22–23 сентября 2016. РСМД, РАНХиГС (материалы конференции готовятся к печати).

²⁹ Там же.

³⁰ International Religious Freedom Report. Syria // US Department of State. <http://www.state.gov/j/drl/rls/irf/2006/71432.htm>

ми ИГ территорий Ирака и Сирии обусловлен прямой опасностью для жизни, которая проистекает из религиозно-идеологической несовместимости.

Четвертое. Важно осознать опасность нарратива, формирующего атмосферу враждебности вокруг мигрантов вообще и беженцев в частности.

В той мере, в какой освещение темы миграции и темы беженцев ведется в алармистском ключе, новоприбывшее население подвергается отчуждению, что влечет за собой его маргинализацию. Поскольку социальная маргинализация служит питательной средой для распространения экстремистских идей, меры по социальному включению, т.е. интеграции мигрантов и их потомков, следует рассматривать в качестве приоритетов государственной политики.

Пятое. Не существует прямой связи между количеством беженцев и уровнем террористической опасности, обусловленным как проникновением в страну террористов под видом беженцев, так и возможностью вербовки беженцев эмиссарами террористических организаций. Так, в Ливане и Иордании беженцы в настоящее время составляют почти четвертую часть населения. Однако обстановка с точки зрения террористической опасности в этих странах заметно более благоприятная, чем в Турции³¹.

Международное сотрудничество в сфере миграционного регулирования

Несмотря на глубокие разногласия между ЕС и Россией по целому ряду внешнеполитических вопросов, в сфере миграции они обречены на сотрудничество.

Так называемое глобальное управление (global governance) миграционными процессами без участия России немыслимо. И политики, и эксперты в странах Евросоюза отдают себе в этом отчет. Более того, такое сотрудничество давно идет.

Россия, в частности, вовлечена в так называемый Пражский процесс (Prague process), который представляет собой диалог по широкому спектру вопросов миграционного регулирования с участием ЕС, стран Шенгенской зоны, участников «Восточного партнерства», Западных Балкан, Центральной Азии и Турции. Документы, вырабатываемые в ходе работы в рамках Пражского процесса, публикуются на двух языках – английском и русском.

Россия – активный участник международных договоров в сфере миграционного регулирования, которые заключаются как на международном (ООН, МОМ, ЕС и т.д.), так и на межгосударственном уровне (двусторонние и многосторонние). Россия, в частности, заключила 204 двусторонних и 19 многосторонних соглашения. Партнерами Москвы по договорам в данной области выступают порядка 90 стран. Тематика договоров охватывает следующие вопросы: взаимные поездки, трудовая миграция, борьба с преступностью и нелегальной миграцией, гражданство, реадмиссия, пункты пропуска через границу, предоставление виз и пр. Поскольку интересы бизнеса (предпринимательская деятельность за рубежом) и интересы граждан (туризм, учеба, работа) связаны с перемещением людей, те или иные шаги в сфере правового регулирования миграции касаются сотен тысяч человек³².

Вместе с тем следует признать, что подписанные на сегодняшний день соглашения по трудовой миграции носят в основном декларативный характер³³.

³¹ На сегодня в Турции размещено порядка 3 млн сирийских беженцев при численности населения этой страны около 80 млн человек.

³² Чудиновских О.С. Доклад на международной конференции «Миграционный кризис: международное сотрудничество и национальные стратегии». 22–23 сентября 2016 г. РСМД, РАНХиГС (материалы конференции готовятся к печати).

³³ Зайончковская Ж.А. Межгосударственное партнерство России и стран Центральной Азии по трудовой миграции: правовая база // Миграция в современной России: состояние, проблемы, тенденции: Сб. науч. трудов ФМС России. М., 2012. С. 98–115.

Что касается оценки последствий договоров в других сферах миграционного регулирования, то, по мнению специалистов, соглашения о взаимных поездках носят, несомненно, положительный характер, тогда как соглашения об облегченном доступе к гражданству неоднозначны.

В России до сих пор не разработан механизм облегченного получения разрешения на временное пребывание (РВП) и вида на жительство (ВНЖ). Между тем именно эти формы легализации иностранцев на территории государства апробированы в мировой практике и весьма эффективны с точки зрения экономической выгоды³⁴.

Что из международного опыта миграционной политики полезно для России?

Вопрос о том, какую миграционную политику следует считать оптимальной, учитывая особенности той или иной страны, остается предметом острейших дискуссий. Не входя глубоко в эти дискуссии, затронем лишь одну тему, а именно – процедуры легализации иностранных граждан на территории государства и институты гражданства и вида на жительство как элемент таких процедур.

Россия явно нуждается в притоке иностранной рабочей силы, а значит – в понятных и четко разработанных правилах легализации последней.

Однако государственные программы, которые отвечали бы такому критерию, отсутствуют. Исключение составляет госпрограм-

ма переселения соотечественников, но ее реализация вряд ли принесет ощутимые плоды. Потенциал русского населения в ближнем зарубежье практически исчерпан. Не будет преувеличением сказать, что все, кто хотели переселиться в Россию, уже переселились³⁵.

Вместе с тем неразвитость институтов РВП и ВНЖ ведет к тому, что для получения желаемого статуса люди прибегают к коррупционным схемам. Это влечет за собой развитие теневого бизнеса в среде мигрантов.

Проиллюстрировать неприемлемое положение дел в этой сфере можно несколькими примерами. В России в 2015 г. на основании разрешения на временное пребывание проживали почти 627 тыс. человек, на основании вида на жительство – еще 425 тыс. Сопоставимые числа дает и статистика 2016 г.: 613 тыс. и 455 тыс. соответственно³⁶. Таким образом, при населении 143,5 млн мы имеем чуть более 1 млн иностранцев, легализовавших свой статус в рамках данных институтов. Для сравнения: в Швеции (население 9,6 млн) на начало 2016 г. вид на жительство имели 695 тыс., в Норвегии (население 5,1 млн) – 483 тыс. человек³⁷.

Российские власти рассматривают РВП и ВНЖ как этап на пути к гражданству³⁸. Между тем обладатели соответствующего статуса совсем не обязательно стремятся получить гражданство России. Как показывает опыт индустриально развитых стран, вид на жительство – гибкий инструмент, который среди прочего способствует привлечению иностранных инвестиций. Он предоставляет правовые гарантии, в том числе неприкосновенность собственности, и в то же время не требует от

³⁴ Чудиновских О.С. Государственное регулирование приобретения гражданства Российской Федерации: политика и тенденции. М., 2015.

³⁵ Выхованец О., Градировский С., Житин Д., Лопухина Т., Мкртчян Н. Политика иммиграции и натурализации в России: состояние дел и направления развития / Под ред. С. Градировского. Фонд «Наследие Евразии», Центр стратегических исследований Приволжского федерального округа. М., 2005. С. 33–36.

³⁶ Чудиновских О.С. Доклад на международной конференции «Миграционный кризис: международное сотрудничество и национальные стратегии». 22–23 сентября 2016. РСМД, РАНХиГС (материалы конференции готовятся к печати)

³⁷ Там же.

³⁸ Чудиновских О.С. Паспорт нон грата // Миграция XXI век: независимый информационно-аналитический журнал. 2014 (ноябрь-декабрь). № 6–7 (26–27). С. 11–17.

человека переезда в страну на постоянное место жительства. Не стоит ожидать инвестиционной активности от зарубежных бизнесменов в условиях, когда они лишены таких гарантий. Что касается требования российского закона о гражданстве, по которому иностранец, вступая в гражданство России, должен отказаться от своего прежнего паспорта, то его нельзя не признать откровенно вредным. Трудно представить себе бизнесмена из развитой страны, который захотел бы получить российский паспорт на таких условиях³⁹.

Иными словами, законодательство России в части регулирования вопросов приобретения РВП и ВНЖ в его нынешнем виде препятствует инвестициям в отечественную экономику.

Перспективы международного сотрудничества в сфере миграционного регулирования

В сентябре 2016 г. в Нью-Йорке в рамках 71-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН прошел саммит по проблемам беженцев и мигрантов. По итогам саммита были приняты декларация, подтверждающая благие намерения стран-участников, и ряд конкретных решений. В частности, государства-члены ООН договорились принять в 2017 г. 360 тыс. беженцев. Кроме того, было решено кооптировать Международную организацию по миграции (МОМ) в структуру ООН. МОМ должна стать Комитетом в рамках ООН, хотя ее финансирование будет осуществляться из иных источников.

На саммите много говорилось о глобальном характере проблемы и о необходимости глобального подхода к ее разрешению.

Речь, в частности, шла о назревших мерах по преодолению пропасти между развитыми и развивающимися регионами современного мира. Обращаясь к этой проблеме, Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности Федерика Могерини заявила: «Позвольте мне сказать, что есть силы в Европе, а также здесь, в Соединенных Штатах, и во всем мире, которые считают, что миграция – это битва между Севером и Югом, между богатыми странами и странами с развивающейся экономикой. Мы так не считаем. Мы в Европейском союзе верим в партнерство. Мы считаем, что мы в одной упряжке и только сообща сможем найти реальные ответы. Между Севером и Югом нет противоречий. На самом деле есть масса возможностей для взаимовыгодных решений».

В числе предложений, вынесенных на обсуждение участников саммита представителями ЕС, – принятие совместных специализированных программ развития и защиты, адресованных наиболее уязвимым странам. В рамках Европейского плана внешних инвестиций предполагается привлечь от частных фондов 50 млрд долл. и направить их в помощь нуждающимся государствам, прежде всего Северной Африки, граничащим со Средиземноморьем. Суть этих программ заключается не столько в том, чтобы дать денег правительствам стран, откуда фиксируются наибольшие потоки беженцев, сколько в социально-экономическом развитии этих стран. Очевидно, что выполнить данную задачу крайне сложно. Не будут ли власти соответствующих государств рассматривать финансовую помощь как желание благополучных европейцев откупиться от африканцев? Будут ли средства, предназначенные для развития, расходоваться именно на эти цели? И не превратится ли то, что задумывалось как помощь в трансформации, в финансирование коррумпированных режимов?

³⁹ С критикой этого положения российского законодательства выступают эксперты, но чиновники оставляют их аргументы без внимания. Помимо указанных работ О. Чудиновских, см.: Флоринская Ю.Ф., Мкртчян Н.В, Малева Т.М., Кириллова М.К. Миграция и рынок труда. Институт социального анализа и прогнозирования. М.: Издательский дом «Дело», 2015.

⁴⁰ Summit Documents / Addressing Large Movements of Refugees and Migrants. UN. URL: <https://refugeemigrants.un.org/summit-documents>

⁴¹ Федерика Могерини на саммите ООН по беженцам и мигрантам и на 71-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН // Европейская служба внешних связей, 20.09.2016. URL: http://eeas.europa.eu/node/10094_ru

⁴² Там же.

Не менее острый клубок противоречий обусловлен коллизией между общечеловеческими ценностями и национальными интересами. Индустриально развитые государства в Европе и Америке декларируют (хотя и с разной степенью интенсивности) приверженность идее глобальной ответственности за происходящее в мире вообще и за страдания миллионов беженцев в частности. В развитие этой идеи на саммите прозвучало предложение разработать и подписать Глобальный договор по проблеме беженцев⁴³. Однако все упирается в вопрос о распределении ответственности⁴⁴, который пока остается открытым.

⁴³ Falk P. How the United Nation's New Agreement on the Global Migrant and Refugees Crisis Might Work // Newsweek, September 26, 2016. URL: <http://europe.newsweek.com/global-refugee-migrant-crisis-502912?rm=eu>

⁴⁴ По иронии судьбы наибольшая нагрузка по приему беженцев из Сирии и других государств Ближнего Востока пришлась на страны, которые меньше всего виноваты в развитии кризиса в этом регионе, – Германию, Швецию и Австрию. В 2015 г. они приняли у себя около 900 тыс., 150 тыс. и 90 тыс. беженцев соответственно. Для сравнения: в 2015 г. США разместили на своей территории 70 тыс. беженцев, в 2016 г. после обещания президента Б. Обамы «несколько увеличить» квоту – 75 тыс.

Для заметок



[facebook.com/
russiancouncil](https://facebook.com/russiancouncil)



[twitter.com/
Russian_Council](https://twitter.com/Russian_Council)



[vk.com/
russian_council](https://vk.com/russian_council)



[russiancouncil.
livejournal.com](https://russiancouncil.livejournal.com)



[flickr.com/photos/
russiancouncil](https://flickr.com/photos/russiancouncil)



[youtube.com/
russiancouncilvideo](https://youtube.com/russiancouncilvideo)



[slideshare.net/
RussianCouncil](https://slideshare.net/RussianCouncil)



linkedin.com/company/russian-international-affairs-council/
linkedin.com/groups/Russian-International-Affairs-Council-4473529

Тел.: +7 (495) 225 6283
Факс.: +7 (495) 225 6284
E-mail: welcome@russiancouncil.ru
119180, Москва, ул. Большая Якиманка, дом 1.

www.russiancouncil.ru