Проблемы Старого Света

DOI: 10.23932/2542-0240-2017-10-4-130-143

Анна Сергеевна ЧЕТВЕРИКОВА

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова Российской академии наук
Профсоюзная ул., 23, Москва, 117997, Российская Федерация
chetverikova.anna@gmail.com

Положение стран Вишеградской группы в условиях обострения миграционного кризиса в ЕС

АННОТАЦИЯ. Миграционные вызовы, стоящие перед Евросоюзом, обострили многие внутренние противоречия объединения. Вишеградская группа и ее фактически общая политика в отношении беженцев является отражением части современных процессов в рамках ЕС. Несмотря на отсутствие сформированной «четверки», страны Вишеградской уже более двух лет регулируют миграционные вопросы на своем региональном уровне, привлекая соседние государства. В статье исследуется деятельность стран Вишеградской группы в условиях миграционного кризиса в ЕС, которая включает участие в общеевропейских мерах по борьбе с наплывом беженцев, а также начинания в рамках самой Вишеградской группы и ее отдельных стран-участниц. Хотя Венгрия, Польша, Словакия и Чехия затронуты в разной степени миграционным кризисом, они смогли выработать общую позицию в отношении наплыва беженцев. Ключевым для этих стран стал отказ от принятия квотного распределения. Пока, несмотря на давление со стороны Еврокомиссии и критику ряда международных организаций, «четверка» не намерена включаться в систему

квот. Современный миграционный кризис не стал причиной разногласий и ослабления Вишеградской группы, о чем порой говорят некоторые эксперты. Напротив, существующие вызовы дали возможность этой субрегиональной группировке быть более услышанной на уровне ЕС. Свою роль сыграло и председательство Словакии в Совете ЕС во второй половине 2016 г., в рамках которого Словакия попыталась перенести идеи субрегиональной группировки на общеевропейский уровень. В статье также дается обоснование Вишеградского видения миграционных проблем, основанного как на социально-экономических, так и политических факторах. Среди них можно выделить ориентацию в иммиграционной политике преимущественно не на страны Африки и Ближнего Востока, откуда идет современный поток беженцев. Свою роль играет более низкий уровень социально-экономического развития стран Вишеградской группы по сравнению с другими членами ЕС, что превращает «четверку» в территорию транзита. Важна роль и политических сил, которые в текущее время возглавляют страны Вишеградской группы и являются противниками массовой иммиграции.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: миграционный кризис, беженцы, Вишеградская группа, регулирование иммиграции, квоты расселения, украинский фактор

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Четверикова А.В. (2017). Положение стран Вишеградской группы в условиях обострения миграционного кризиса в ЕС. *Контуры глобальных*

трансформаций: политика, экономика, право, 10 (4). 130-143. DOI: 10.23932/2542-0240-2017-10-4-130-143

Статья выполнена при поддержке гранта РФФИ №17-07-00040 «Структурная трансформация интеграционного процесса в ЕС под влиянием глоболизирующих миграционных потоков».

Problems of the Old World

DOI: 10.23932/2542-0240-2017-10-4-130-143

Anna S. CHETVERIKOVA

Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences

23, ul. Profsoyuznaya, Moscow, Russian Federation, 117997

chetverikova.anna@gmail.com

Position of the Countries of the Visegrad Group in Conditions of the Worsening European Migration Crisis

ABSTRACT. Migration challenges facing the EU aggravated many internal contradictions of the union. The Visegrad Group and its actually common policy in relation to refugees is a reflection of a part of current processes within the EU. Although formal institutions are not formed, the countries of the V4 are regulating migration questions on a regional level involving the neighboring countries during more than two years. The article is devoted to a research of the Visegrad Group's actions in conditions of the European migration crisis that includes participation in pan-European measures to tackle refugee's inflow and initiatives of the Visegrad Group itself and its member countries. Although Hungary, Poland, Slovakia and the Czech Republic are affected differently by the migration

crisis, all countries were able to develop a common position in relation to inflow of refugees. The key position of the countries became a rejection of the European resettlement scheme and quota allocation. So far, despite the pressure from the European Commission and the criticism from several international organizations the V4 does not intend to take part in the quota system. The current migration crisis did not cause disagreement and weakening of the Visegrad Group, as several experts sometime say. On the contrary, the existing challenges gave an opportunity to this sub-regional group to be more heard at the EU level. Slovakia's presidency of the EU Council in the second half of 2016 played a part in this process, in which Slovakia tried to transfer ideas of the sub-regional grouping to an

all-European level. The article provides a substantiation of the Visegrad Group's vision of migration problems based on both socio-economic and political factors. It is possible to single out the orientation in the immigration policy mainly not in the countries of Africa and the Middle East, where the main flow of refugees is coming from. The lower level of socio-economic development of the V4's countries compared to others members of the EU makes the Visegrad Group into transit territory. The political forces are important also, which currently head the countries of the Visegrad Group and are opponents of mass migration.

KEYWORDS: *migration crisis, refugees, the Visegrad Group, regulation of immigration, relocation quotas, Ukrainian factor*

FOR CITATION: Chetverikova A.S. (2017). Position of the countries of the Visegrad Group in conditions of the worsening European migration crisis. *Outlines of global transformations: politics, economics, law*, 10 (4). 130-143. DOI: 10.23932/2542-0240-2017-10-4-130-143

ACKNOWLEDGMENTS: *The research is done under the grant of the Russian Foundation for Basic Research (№17-07-00040) "Structural transformation of the integration process in the EU under the influence of globalized migration flows".*

Миграционный кризис в ЕС, вызванный дестабилизацией в Африке, Ближнем и Среднем Востоке, стал крупнейшим со времен Второй мировой войны – от 10 до 20 млн человек были вовлечены в процесс вынужденных перемещений. Однако этот поток беженцев, по мнению экспертов, вскоре дополняют воссоединяющиеся члены семьи и другие категории населения, создающие дополнительную нагрузку на принимающие страны (Гонтмахер, Гришин, Цапенко, 2016, с. 95). Пока же, по результатам 2016 г., ЕС удается справляться с наплывом мигрантов: число прибытий по сравнению с 2015 г. сократилось почти втрое и составило около 388 тыс. Основную массу прибывших составляют жители Сирии, Афганистана, Нигерии и Ирака¹, которые направлялись в наиболее «благополучные» европейские государства. Представители Вишеградской группы к числу территорий, притягательных для иммиграции, строго говоря, никогда не относились, что лишний раз подтверждают и текущие события. Затронутые кризисом в меньшей степени, чем ряд других европейских государств и не имея богатого опыта управления в сфере миграции, участники Вишеградской «четверки» заняли особую позицию, пытаясь ее отстаивать на общеевропейском уровне.

Как известно, Вишеградская группа фактически не институализирована: изначально она создавалась без каких-либо институтов, которые были бы способны самостоятельно вырабатывать политику сотрудничества. Взаимодействие стран-участниц строится на основе регулярных встреч разного уровня: от встреч премьер-министров, проходящих ежегодно, до встреч экспертов различного профиля. Работу группы в течение года координирует председательствующая страна, сменяющаяся в середине года². Этот формат не исключает и более частых двусторонних встреч, например, которые проводят Чехия и Словакия. Подобного взаимодействия оказалось достаточно для выработки общей политики в рамках миграционного кризиса, за время которого все страны – участницы «четверки», за исключением Венгрии, уже занимали пост председательствующей страны. Так, с середины 2016 г. координирует работу Польша, в цели которой на время главенства в группе входит задача по уси-

мающие страны (Гонтмахер, Гришин, Цапенко, 2016, с. 95). Пока же, по результатам 2016 г., ЕС удается справляться с наплывом мигрантов: число прибытий по сравнению с 2015 г. сократилось почти втрое и составило около 388 тыс. Основную массу прибывших составляют жители Сирии, Афганистана, Нигерии и Ирака¹, которые направлялись в наиболее «благополучные» европейские государства. Представители Вишеградской группы к числу территорий, притягательных для иммиграции, строго говоря, никогда не относились, что лишний раз подтверждают и текущие события. Затронутые кризисом в меньшей степени, чем ряд других европейских государств и не имея богатого опыта управления в сфере миграции, участники Вишеградской «четверки» заняли особую позицию, пытаясь ее отстаивать на общеевропейском уровне.

1 Mixed migration flows in the Mediterranean and beyond. International Organization for Migration. 2016. URL: http://migration.iom.int/docs/2016_Flows_to_Europe_Overview.pdf (Accessed: 15.06.2017).

2 Visegrad Group. URL: <http://www.visegradgroup.eu> (Accessed: 15.06.2017)

лению позиции Вишеградской группы на уровне ЕС, в том числе по миграционной проблематике, а также вопросы безопасности и усиления взаимодействия.

Изначально создаваясь с целью лучшего взаимодействия с другими странами, Вишеградская группа реализует эти задачи и в рамках регулирования миграционных вопросов, налаживая работу с соседними государствами, также затронутыми кризисом, вне зависимости от их членства в ЕС. Тем самым, можно говорить о том, что в рамках миграционного кризиса в ЕС Вишеградская группа функционирует как субрегиональная интеграционная группировка с единой позицией.

Позиции стран Вишеградской группы в отношении миграционного кризиса

Позиции стран – членов ЕС в отношении миграционного кризиса достаточно разнятся в зависимости от географического положения государства (проходят ли по его территории основные коридоры перемещений беженцев), исторически сложившейся модели социокультурной адаптации, заинтересованности принимающих стран в мигрантах и ряда других факторов (Квашнин и др., 2017, 104). В этой связи особую позицию заняли участники Вишеградской группы, в разной степени затронутые миграционным кризисом. Миграционная проблематика активизировала работу «четверки» и стала основной темой встреч представителей стран-участниц, а также Австрии, Болгарии, Македонии, Хорватии и ряда других государств, ситуация в которых влияет на обстановку в Венгрии, Польше, Словакии и Чехии. Общим для всех государств группы стало «избирательное» отношение к общеевропейским мерам по урегулированию текущего кризиса. Поддержку «четвер-

ки» нашли общеевропейские меры по созданию условий для возвращения мигрантов на родину, по расселению в соседних странах к Сирии и Ираку. Страны группировки настаивали на позиции усиленного контроля на внешних границах, что способно снизить миграционное давление. Венгрия, Польша и Чехия внесли свой вклад в службу быстрого реагирования, созданную для регулирования порядка на границах ЕС. Группа оказывает помощь территориям, наиболее пострадавшим от наплыва беженцев, предоставляя специалистов, силовые подразделения, необходимое оборудование, финансовую помощь. В рамках механизмов регулирования миграции за пределами ЕС страны осуществляют поддержку через отдельные фонды. Тем самым «четверка» активно участвует в ряде мер текущего регулирования миграционных процессов, включая реализацию основной долгосрочной цели ЕС по искоренению самих причин миграции из развивающихся стран.

Негативную же реакцию как политических и общественных деятелей, так и населения «четверки» в 2015–2016 гг. вызвало обязательное расселение мигрантов. С течением времени общественное мнение в рассматриваемых странах сильно не изменилось. Согласно опросам, и в 2015-м, и в 2016 г. Венгрия, Чехия и Словакия находились среди группы европейских государств, где наблюдалась наибольшая доля респондентов с негативным отношением к мигрантам, прибывающим из стран вне ЕС. В 2015 г. в Словакии отмечались худшие результаты в ЕС – 86% негативно относились к подобным мигрантам. В 2016 г. в Словакии показатели снизились до 79%, однако в других странах они остались примерно на том же уровне: в Чехии – 82%, в Венгрии – 81%, в Польше – 64%³. При этом в 2016 г. Чехия стала единственной страной ЕС, где более половины населения (55%) высказались против политики ЕС в отношении миграции.

3 European Commission. Standard Eurobarometer 86. Autumn 2016. P. 30. URL: <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2137> (Accessed: 15.06.2017)

Другие результаты исследований, проведенных в 2015–2016 гг., выявили основные причины столь негативного отношения населения «четверки» к мигрантам. Особую обеспокоенность у жителей вызывает то, что иммигранты могут распространять специфические болезни (таковых 57–69%, за исключением Польши с 30%); что в случае политической нестабильности иммигранты будут более лояльны к своим странам происхождения (таковых оказалось от 53% опрошенных в Польше до 69% в Чехии и Словакии); что иммигранты отбирают работу у местных жителей (от 36% в Польше до 43% в Чехии); что иммигранты влияют на изменение культуры (от 30% в Польше до 56% в Чехии); что поток иммигрантов влияет на ухудшение жизни в стране (от 37% в Польше до 65% в Чехии) (Simonovits, Bernat, 2016, p. 33–34).

Негативное отношение населения Вишеградской группы не имеет прямой зависимости от наплыва беженцев: Чехия и Венгрия, имея одинаковые показатели при опросе общественного мнения, характеризуются совершенно разным притоком беженцев. Согласно данным о заявлениях о предоставлении убежища, на Вишеградскую группу пришлось в 2014 г. 8,3%, в 2015 г. – 14,5%, в 2016 г. – 3,4% от всех заявлений в ЕС. Наибольшие последствия кризисной ситуации на Ближнем Востоке испытала Венгрия, где отмечалась как наиболее значительная доля заявлений о предоставлении убежища среди стран «четверки», так и основная масса этих заявлений от жителей Сирии, Афганистана, Пакистана и других стран региона (Таблица 1). В Польше, Словакии и Чехии показатели хотя и возросли, однако оставались в тех пределах, с которыми страны уже сталкивались в предыдущие годы. Общим для Польши, Чехии и Словакии стали последствия украинского кризи-

са: в этих странах увеличился приток выходцев из Украины, которая входила в пятерку лидирующих стран по количеству заявлений. При этом участники объединения в условиях миграционного кризиса в целом сохранили прежнюю национальную структуру просящих убежище, хотя последствия ситуации на Ближнем Востоке и Украине внесли определенные коррективы.

Не являясь с самого начала кризиса сторонниками квотной системы, каждая из стран объединения, мотивируя своими причинами, тормозила процесс принятия мигрантов. Наиболее активно свои интересы отстаивали Венгрия и Словакия, которые подали иски на решение по квотному расселению, рассмотрение которых началось в Европейском Суде в начале 2017 г. Их поддержала и Польша. В то же время Венгрия имела возможность не участвовать в механизме распределения, если бы приняла предложение Еврокомиссии стать наравне с Италией и Грецией страной временного пребывания.

В результате за все время миграционного кризиса, к марту 2017 г., в Чехию прибыло в рамках системы переселения из Италии и Греции только 12 человек (все из Греции) из 2691 по решению Совета, в Словакию – 16 человек (все из Греции) из 902. Венгрия и Польша не приняли никого из положенных квот в 1294 и 6182 человек соответственно⁴, отказываясь наравне с Австрией участвовать в квотном механизме. Тем самым участники Вишеградской группы попали в немногочисленную группу стран, выполнивших пока решение по квотам на 0–2%. Для сравнения лучшей из стран ЕС, реализующей решение по квотному распределению, стала Мальта, принявшая уже 73% мигрантов от квоты, а также Ирландия (53%) и Финляндия (51%). Столь низкие показатели «четвер-

4 European Commission. Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Tenth report on relocation and resettlement. Annex 3. Brussels. March 2 2017. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170302_tenth_report_on_relocation_and_resettlement_annex_3_en.pdf (Accessed: 15.06.2017)

Таблица 1. Заявления о предоставлении убежища в Вишеградской группе

Страна	2014			2015			2016		
	Количество заявлений (шт.) / доля от всех заявлений по стране (%)								
Венгрия	Косово	21455	50,2	Сирия	64585	36,5	Афганистан	11050	37,5
	Афганистан	8795	19,2	Афганистан	46230	26,1	Сирия	4980	16,9
	Сирия	6855	16,0	Косово	24455	13,8	Пакистан	3875	13,2
	Палестина	875	2,1	Пакистан	15155	8,6	Ирак	3450	11,7
	Ирак	495	1,2	Ирак	9280	5,2	Иран	1285	4,4
	Всего	42775	100	Всего	177135	100	Всего	29430	100
Польша	Россия	4000	49,9	Россия	7870	64,6	Россия	8990	73,1
	Украина	2275	28,4	Украина	2295	18,8	Украина	1300	10,6
	Грузия	720	9,0	Грузия	390	3,2	Таджикистан	880	7,2
	Армения	135	1,7	Таджикистан	340	2,8	Армения	340	2,8
	Таджикистан	105	1,3	Сирия	300	2,5	Грузия	125	1,0
	Всего	8020	100	Всего	12190	100	Всего	12305	100
Словакия	Афганистан	95	28,8	Ирак	170	51,5	Украина	25	17,2
	Сирия	40	12,1	Афганистан	35	10,6	Афганистан	15	10,3
	Вьетнам	25	7,6	Украина	25	7,6	Сирия	15	10,3
	Украина	25	7,6	Косово	13	3,9	Ирак	15	10,3
	Сомали	20	6,1	Грузия	9	2,7	Пакистан	15	10,3
	Всего	330	100	Всего	330	100	Всего	145	100
Чехия	Украина	515	44,9	Украина	695	45,9	Украина	505	34,2
	Сирия	110	9,6	Сирия	135	8,9	Ирак	155	10,5
	Вьетнам	65	5,7	Куба	130	8,6	Куба	85	5,8
	Россия	40	3,5	Вьетнам	80	5,3	Сирия	80	5,4
	Куба	40	3,5	Армения	45	3,0	Китай	70	4,8
	Всего	1145	100	Всего	1515	100	Всего	1475	100

Источник: Евростат

ки» стали причиной начала процесса принятия «санкционных» мер Еврокомиссии в отношении Польши, Венгрии и Чехии.

Позиция стран Вишеградской группы имела возможность быть более услышанной со стороны других стран ЕС благодаря председательству Словакии в Совете ЕС во второй половине 2016 г. Осенью 2016 г. именно Словакия озвучила новый принцип «гибкой солидарности» (в дальнейшем «эффективной солидарности») в отношении решения миграционного кризиса, согласно которому каждое государство должно иметь возможность самостоятельно определять свой вклад в разрешение ситуации с притоком беженцев, основываясь на своих возможностях в управлении миграциями. Формы участия государств могут быть самыми различными – от финансовой помощи до участия в операциях по высылке беженцев. Участие стран также должно было зависеть от степени обострения миграционной ситуации. Однако после многократных обсуждений в течение председательства Словакии принцип «эффективной солидарности» так и не удалось продвинуть (Потемкина, 2016, с. 49).

Миграционный кризис стал поводом для увеличения взаимодействия в рамках самой субрегиональной группировки. Уже в 2015 г. главы правительств выступили с заявлением по проблемам миграции, включающим готовность оказать полное содействие Венгрии как наиболее пострадавшей территории. В дальнейшем миграционная проблематика стала одной из главных тем совместных заявлений премьер-министров и соответствующих министерств. Реальное же взаимодействие включало, например, направление сил полиции из Польши, Словакии и Чехии в Венгрию. Кроме того, в конце 2016 г. участники объединения приняли решение об учреждении кризисного центра, который будет оказывать поддержку беженцам в зонах конфликта, способствовать обмену лучшими практиками. Создание этого центра стало своевременным событием, поскольку в начале 2017 г. поток беженцев в ЕС снова вырос.

Венгрия: последствия наплыва беженцев

Общность позиции участников «четверки» не исключает определенной миграционной специфики каждой из стран. Наиболее жестких принципов в отношении регулирования прибывающих мигрантов занимает Венгрия, через которую проходит один из маршрутов передвижения беженцев в ЕС. В сентябре 2015 г. границы страны, являющиеся внешними границами ЕС, были закрыты, и проход стал возможен только на двух пропускных пунктах на венгеро-сербской границе. Дополнительно были созданы два центра для принятия беженцев в западной части Венгрии, введен контроль на границе со Словенией. Однако все увеличивающийся поток беженцев привел к более кардинальным мерам: сооружению ограждений вдоль сербской и хорватской границ. Вторую линию заграждений вдоль сербской границы начали возводить в 2017 г. Подобная политика критикуется ЕС и международными организациями, однако находит поддержку Вишеградской группы.

Вместе с усилением охраны границ в Венгрии активизировался процесс изменения и зачастую ужесточения миграционного законодательства. Так, были внесены поправки в закон о предоставлении убежища, позволившие ускорить этот процесс, в акты по ограничению незаконной миграции. Одним из последних в марте 2017 г. вступил в силу закон, согласно которому венгерские власти запретили свободное передвижение беженцев по стране и теперь могут задерживать мигрантов в специальных лагерях на границе. Однако вопрос квот не смог перейти в законодательную плоскость и пока остается открытым. После проведения референдума 2016 г., который оказался недействительным в силу низкой явки, премьер-министр Венгрии не смог реализовать свое предложение по внесению поправок в Конституцию, которые позволили бы не осуществлять программу расселения согласно квотам, – парламент отверг эту

Таблица 2. Мигранты в Венгрии

Показатель	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Численность мигрантов , тыс. чел.	142,2	197,8	206,9	143,4	141,4	140,5	145,9	156,6
Доля мигрантов в населении , %	1,4	2,0	2,1	1,4	1,4	1,4	1,5	1,6
Численность нелегальных мигрантов , тыс. чел.	-	3,3	3,8	6,4	8,3	56,2	424,1	18,3
Количество заявлений о предоставлении убежища , шт.	1609	2104	1693	2157	18900	42777	177135	29432
Доля от всех заявлений о предоставлении убежища по ЕС , %	0,7	0,7	0,5	0,6	4,1	6,5	12,7	2,3

Источник: Центральное статистическое управление Венгрии; Евростат

инициативу. Сами же результаты референдума показательны: 98% из проголосовавших 3,3 млн человек высказались против квот. Уже в 2017 г. венгерские власти начали опрос населения, озаглавленный «Давайте остановим Брюссель», где один из пунктов касается действий Венгрии по отношению к нелегальным мигрантам и беженцам. При этом в некоторых исследованиях отмечается, что власти Венгрии в лице парламента и правительства намеренно иницируют отрицательное отношение к беженцам, заменив для общественности человека, ищущего защиту, на нелегального мигранта с исключительно злыми намерениями (Nazy, 2016, p. 1080).

Соппротивление Венгрии наплыву мигрантов частично мотивировано стратегическими целями в рамках социальной политики: решать демографические и экономические проблемы власти планируют за счет улучшения качества жизни собственных граждан, а не за счет иммигрантов. В текущей ситуации беженцы и мигранты не играют важной роли в жизни страны (Veto, 2016, p. 5). Как Словакия и Польша, Венгрия остается транзитной страной для мигрантов, чья доля не достигает и 2% населения (Таблица 2). Вследствие этого Венгрия имеет небогатый опыт интеграции мигрантов, особенно из Ближневосточного региона. По нацио-

нальному составу преобладающим большинством среди мигрантов в Венгрии являются румыны, на которых приходится около 19% всех мигрантов. Подобный миграционный опыт частично объясняет столь жесткое реагирование венгерских властей на наплыв беженцев, который испытала страна в 2015 г., когда их численность значительно превысила численность всех мигрантов, находящихся к тому моменту в Венгрии.

Отношение к действиям Венгрии не столько однозначно и «открыто для интерпретаций», одна из которых заключается в полном соответствии действий венгерских властей условиям массовой миграции (Veto, 2016, p. 8, 13).

Миграционная ситуация в Чехии и Словакии

Миграционный кризис имел незначительные последствия для Чехии и Словакии, однако их власти придерживались многих общих для «четверки» приоритетов, тем самым поддерживая Венгрию и Польшу.

В 2015 г. в Чехии была утверждена новая стратегия миграционной политики, отвечающая современным вызовам. Ключевыми приоритетами стратегии стали 7

направлений, среди которых противодействие нелегальной миграции, выполнение обязательств в рамках предоставления убежища, усиление действий по оказанию помощи беженцам за рубежом с целью предотвращения притока мигрантов в страну. Также Чехия планировала активно участвовать в общеевропейской дискуссии по вопросам миграции с целью поиска решений для существующих проблем. В части предоставления убежища данная стратегия включает отказ страны от обязательного распределения квот и возможность пересмотра существующей Дублинской системы⁵. При этом в документе подтверждаются намерения Чехии последовательно выполнять свои обязательства в области миграции.

Обострение кризиса вынудило чешские власти пойти и на другие инициативы. На законодательном уровне была закреплена возможность закрытия границы в случае чрезвычайной ситуации по решению Министерства внутренних дел, также были ужесточены условия получения убежища. Кроме того, разработана новая программа по интеграции беженцев в чешское общество, запущенная в 2016 г. Основой обновленной программы интеграции с объемом финансирования в 7,4 млн. евро стало создание единого координирующего центра по предоставлению услуг в рамках интеграции⁶.

Новые инициативы Чехии позволяют ей лучше регулировать миграционные процессы, однако пока приток в страну невелик, а опыт гуманитарных переселений далек от успешного. Одобренное правительством принятие 1500 мигрантов в 2015–2017 гг. пока не выполнено. Гуманитарная программа по переселению 153 беженцев из Ирака показала, что прибывшие стре-

мятся уехать в Германию или вернуться на родину. Не вызывает оптимизма и начавшийся процесс переселения нескольких десятков сирийских мигрантов из Турции.

В этой связи для Чехии свое значение сохраняют украинские мигранты: их поток, включая трудовых мигрантов, сохраняется, хотя ситуация на Украине после 2014 г. не оказала значительного влияния на рост иммигрантов в Чехию (по крайней мере легальных) (Drbohlav, Jaroszewicz, 2016, p. 122). Однако украинцы стремятся в Чехию не только напрямую, но и через территорию Польши⁷, что затрудняет их учет. В настоящее время в стране находится порядка 100 тыс. украинцев, но их число может возрасти в условиях сложной социально-экономической ситуации в самой Украине, с одной стороны, и наличием различных программ по привлечению рабочей силы из Украины – с другой.

Уже сейчас украинцы являются наиболее многочисленной группой среди мигрантов, за которой следуют словаки и вьетнамцы. В совокупности выходцы из этих трех стран составляют более 55% всех мигрантов (Таблица 3). С другой стороны, в Чехии проживает всего около 10–20 тыс. мусульман, что сказывается на неприятии обществом новых подобных мигрантов в силу малого опыта интеграции. Среди стран «четверки» Чехия является единственной страной назначения, практически достигнувшей пятипроцентного порога, присущего центрам иммиграции. Однако Чехия не стремится увеличивать приток выходцев вне стран Восточной Европы и СНГ, что определяет ее общность позиций с «четверкой».

Как и Чехия, Словакия не столкнулась в рамках современного кризиса с большим наплывом мигрантов, что обу-

5 Strategie migrační politiky České republiky. Ministerstvo vnitra ČR. 2015. P. 2, 12–13. URL: <http://www.mvcr.cz/clanek/strategie-migrační-politiky-cr.aspx> (Accessed: 15.05.2017)

6 European Commission. Czech Republic: Updated State Integration Programme. January 4, 2016. URL: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/czech-republic-updated-state-integration-programme> (Accessed: 15.05.2017)

7 Many Ukrainian workers coming to CR through Poland. Praguemonitor. March 21.2017. URL: <http://praguemonitor.com/2017/03/21/In-many-ukrainian-workers-coming-cr-through-poland> (Accessed: 15.06.2017)

Таблица 3. Мигранты в Чехии

Показатель	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Численность мигрантов , тыс. чел.	278,3	424,3	434,2	435,9	439,2	449,4	464,7	496,4
Доля мигрантов в населении , %	2,7	4,0	4,2	4,2	4,2	4,3	4,4	4,7
Численность нелегальных мигрантов , тыс. чел.	9,8	2,9	3,4	3,6	4,2	4,8	8,6	5,3
Количество заявлений о предоставлении убежища , шт.	3590	775	750	740	695	1145	1515	1475
Доля от всех заявлений о предоставлении убежища по ЕС , %	1,5	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1

Источник: Статистическое управление Чехии; Евростат

словило сохранение основных направлений миграционной политики. В Словакии продолжает действовать миграционная политика до 2020 г., утвержденная в 2011 г., среди целей которой стимулирование легальной иммиграции и интеграции, усиление эффективности пограничного контроля, применение общеевропейских принципов предоставления убежища, борьба с эмиграцией квалифицированной рабочей силы.

В рамках реальных мер действия властей Словакии были направлены на решение проблем безопасности: был утвержден новый план по контролю за национальными границами на 2015–2018 гг., увеличена численность силовых структур. Кроме того, Словакия пошла на «нетипичный» для Вишеградской группы шаг. В рамках соглашения по взаимодействию с Австрией с лета 2015 г. Словакия предоставила места проживания для 1000 беженцев, прибывших в Австрию и теперь ожидающих решения австрийских властей по вопросу предоставления убежища. Другим направлением стала гуманитарная помощь. Так, власти страны согласились принять вне квотного распределения 100 беженцев-

христиан из Сирии, но на конец 2016 г. в Словакии проживало всего несколько сирийских женщин с детьми. Из Ирака к концу 2015 г. прибыло 149 христиан, однако осталось только 89 человек: остальные вернулись обратно на родину.

«Религиозный вопрос» остается одной из важных тем для населения, что дает возможность словацким властям заявлять о неприемлемости определенных категорий мигрантов. Например, в 2016 г. премьер-министр Р. Фицо открыто заявлял о намерении препятствовать образованию мусульманской общины в Словакии. Но власти страны принимают во внимание и финансовую сторону проблемы, и другие факторы. Ведь Словакия, как Чехия и Польша, относится к числу стран, где вклад иммигрантов в общественные финансы составлял отрицательную величину (менее -0,5% ВВП)⁸. Свою роль играет и национальный состав мигрантов: наиболее многочисленными являются украинцы, чья доля превышает 14% всех мигрантов (Таблица 4). В совокупности с выходцами из Сербии и РФ они составляют чуть более 25% всех мигрантов. Позиция властей подкрепляется ролью Словакии как территории

8 The refugee Surge in Europe: economic challenge. IMF. 2016. P.27.

Таблица 4. Мигранты в Словакии

Показатель	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Численность мигрантов, тыс. чел.	-	67,9	70,7	72,9	59,2	61,9	65,8	93,2
Доля мигрантов в населении, %	-	1,3	1,3	1,4	1,1	1,1	1,2	1,7
Численность нелегальных мигрантов, тыс. чел.	-	1,4	1,2	1,4	1,0	1,2	2,3	1,9
Количество заявлений о предоставлении убежища, шт.	3350	540	490	730	440	330	330	145
Доля от всех заявлений о предоставлении убежища по ЕС, %	1,5	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	Менее 0,1	Менее 0,1

Источник: Статистическое управление Словакии; Евростат

транзита, что обеспечило слабое влияние кризиса на внутреннюю ситуацию.

Таким образом, Чехия и Словакия мало затронуты миграционным кризисом как в силу объективных причин (географического положения, их экономической привлекательности для беженцев и проч.), так и вследствие проводимой политики, однако это не помешало им отстаивать интересы всей интеграционной группировки.

Польша в условиях миграционного кризиса

События в политической сфере страны нашли свое отражение и в миграционных вопросах. Миграционная стратегия, которая вступила в силу в 2011 г. и была направлена в том числе на привлечение иммигрантов (в первую очередь трудовых, а также студентов), их интеграцию и возвращение эмигрантов, в условиях миграционного кризиса была отменена. Еще одной причиной отмены стратегического документа стал недоучет им возросшего потока из Украины, который оказывал большое влияние на внутреннюю ситуацию и, по мнению экспертов, является новым миграционным феноменом в Поль-

ше (Drbohlav, Jaroszewicz, 2016, p. 87). В результате сложившаяся обстановка вынудила новое руководство страны начать пересматривать миграционную политику с учетом беженцев и украинской ситуации.

Как и другие участники «четверки», власти Польши являются противниками квотной системы, что обосновывается соображениями безопасности, и видят решение проблемы в оказании помощи странам происхождения беженцев. Стоит отметить, что предыдущее руководство согласилось принять беженцев в рамках квотного распределения, однако выборы 2015 г. привели к власти тех представителей, которые отказались выполнять принятые ранее обязательства. Однако в рамках гуманитарной линии в Польшу все же было переселено почти 160 христиан из Сирии, 86 из которых покинули страну почти сразу, а большинство из оставшихся – в последующие месяцы. Эти события также оказали определенное влияние на общественное мнение в отношении квотного распределения (Kowalski, 2016, p. 973).

В целом на протяжении 2000-х гг. Польша отличалась лояльным отношением к мигрантам, которое стало меняться после 2012 г. Среди причин, обуславливающих антииммигрантские настроения в Польше, исследователи выделяют пять

основных категорий: культурные страхи, социальные страхи, вызванные быстрыми изменениями после притока мигрантов, экономические опасения по поводу распределения государственных ресурсов, политические опасения (утрата доверия к правительству, влияние наднациональных органов на национальный суверенитет) и страхи безопасности из-за увеличения преступности и терроризма⁹. Большинство из этих причин имеют место и в других странах Вишеградской группы в качестве основ общественного мнения.

Но, несмотря на существующие настраения, численность мигрантов в Польше постепенно возрастает (Таблица 5). Их основу составляют выходцы из бывших советских республик, включая Белоруссию, Украину, Россию. Напротив, выходцев из Африки и Азии не так много. Например, в Польше проживает всего около 20 тыс. мусульман, что составляет менее 0,1% всего населения. Тем самым в силу отсутствия обширных мусульманских общин и относительной социально-экономической непривлекательности Польша остается в стороне от основного потока беженцев с

Ближнего Востока, при этом продолжая притягивать жителей Восточной Европы. Согласно официальным данным, Польша пока остается страной транзита. При этом официальные цифры несколько разнятся с заявлениями польских властей. Например, одной из причин отказа страны участвовать в квотах стал тот факт, что Польша в силу своей относительно либеральной миграционной политики в отношении украинских мигрантов и так приняла более 1 млн украинцев. Еще одной особенностью Польши является постепенный рост нелегальных мигрантов, контроль за которыми, по мнению экспертов, далек от идеального по причинам складывающейся ситуации на рынке труда, характеризующейся нехваткой дешевой рабочей силы. Однако проблема нелегальной миграции является общеевропейской, которая пока не поддается решению и остается одной из самых злободневных (Кондратьева, 2015, с. 14).

Миграционный кризис незначительно коснулся Польши: большее влияние на миграционную ситуацию оказывали события на Украине, что не помешало польским властям придерживаться общей политики Вишеградской группы.

Таблица 5. Мигранты в Польше

Показатель	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Численность мигрантов, тыс. чел.	278,3	424,3	434,2	435,9	439,2	449,4	464,7	496,4
Доля мигрантов в населении, %	2,7	4,0	4,2	4,2	4,2	4,3	4,4	4,7
Численность нелегальных мигрантов, тыс. чел.	9,8	2,9	3,4	3,6	4,2	4,8	8,6	5,3
Количество заявлений о предоставлении убежища, шт.	3590	775	750	740	695	1145	1515	1475
Доля от всех заявлений о предоставлении убежища по ЕС, %	1,5	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1

Источник: Управление по делам иностранцев Польши; Евростат

9 Bachman B. Diminishing solidarity: polish attitudes toward the European migration and refugee crisis. Migration policy institute. Online journal. 16.06.2016 URL: <http://www.migrationpolicy.org/article/diminishing-solidarity-polish-attitudes-toward-european-migration-and-refugee-crisis> (Accessed: 15.06.2017)

Миграционный кризис в ЕС подтолкнул Вишеградскую группу к усилению взаимодействия в рамках своей субрегиональной интеграционной группировки и отстаивании своих позиций на общеевропейском уровне, что практически лишено шансов на успех в случае действий поодиночке. «Четверка» стала тем форматом, где каждая из стран-участниц могла решить свои миграционные задачи. При этом Венгрия, Польша, Словакия и Чехия реализовывали схожие мероприятия в рамках борьбы с кризисом, хотя часть проводимых мер была присуща только отдельным участникам группы и определялась внутристрановой спецификой. Общая позиция стран «четверки» как субрегиональной группировки определяется общими факторами миграционной ситуации этих стран. Среди причин особого мнения стран Вишеградской группы выделяются причины как социально-экономического, так и политического характера. Одной из подобных причин является низкая привлекательность стран-участниц для мигрантов в силу их социально-экономического развития. Не являясь основными странами назначения в рамках ЕС, страны «четверки» не располагают богатым опытом и разработанными механизмами и инфраструктурой для принятия и интеграции большого числа мигрантов, и в особенности беженцев из мусульманских стран. Ведь на протяжении многих лет основу приезжающих в страны Вишеградской группы составляли выходцы из других европейских государств, а также бывших советских республик. Отсутствие необходимого опыта, социально-культурные страхи повлияли и на настроение жителей «четверки», где неоднократно проходили акции протеста против притока беженцев. Свою роль как в формировании общественного мнения, так и в выработке общей политики сыграло нахождение у власти стран политических сил, являющихся в той или иной степени противниками массовой иммиграции и иммигрантов-мусульман в частности. Не

способствуют открытости Вишеградской группы и экономические факторы. Например, заинтересованность в экономических мигрантах страны-участницы удовлетворяли за счет восточноевропейских государств, включая Украину. К тому же страны не располагают достаточными финансовыми возможностями для принятия большого числа мигрантов. Большинство вышеизложенных факторов носит долгосрочный характер, что предопределяет сохранение существующей позиции Вишеградской группы в отношении миграционного кризиса в обозримой перспективе. Принятое же в июне 2017 г. решение Еврокомиссии о начале процесса введения мер в отношении стран Вишеградской группы, за исключением Словакии, по причине их неучастия в системе квотного расселения формально раскололо группировку на две части. Хотя реализация решения Еврокомиссии займет продолжительный период времени, можно ожидать, что это событие будет влиять на выработку общей позиции в силу нахождения стран в неодинаковых условиях. Однако поскольку на функционирование Вишеградской группы влияют и другие, более фундаментальные факторы, а страны и ранее не всегда выступали единогласно, не стоит ожидать резкого изменения функционирования «четверки» как единой субрегиональной группировки.

Список литературы

- Гонтмахер Е.Ш., Гришин И.В., Цапенко И.П. (ред.). (2016). *Социальный контекст экономического развития в XXI веке*. М.: ИМЭМО РАН. 238.
- Квашнин Ю. (и др.). (2017). Миграционный кризис в ЕС: национальные ответы на общий вызов. *Мировая экономика и международные отношения*, 61 (1). 97-107. DOI: 10.20542/0131-2227-2017-61-1-97-107
- Кондратьева Н.Б. (ред.). (2015). *Миграционные проблемы в Европе и пути их решения*. М.: Институт Европы РАН. 144

Потемкина О.Ю. (2016). Вишеградская группа и «гибкая солидарность». *Современная Европа*, 6(72). 43-52. DOI: 10.15211/soveurope620164352

Drbohlav D., Jaroszewicz M. (eds.). (2016). *Ukrainian migration in times of crisis: forced and labor mobility*. Prague: Charles University. 180.

Kowalski M. (2016). From a different angle – Poland and the Mediterranean refugee crisis. *German Law Journal*, 17 (6). 967–980.

Nazy B. (2016). Hungarian asylum Law and policy in 2015–2016: securitization instead of loyal cooperation. *German Law Journal*, 17 (6). 1033–1082.

Simonovits B., Bernat A. (eds.). (2016). *The social aspects of the 2015 migration crisis in Hungary*. Budapest: TÁRKI Social Research Institute. 155.

Veto G. (2016). *National interests in the European asylum policy – Hungary in the European migrant crisis: Persistent Objector or Agenda-setter?* Budapest: Hungarian Academy of Sciences. 21. URL: <http://www.uaces.org/documents/papers/1640/veto.pdf> (Accessed: 15.06.2017)

economic Development in the 21st century. Moskva: IMEMO RAN. 238.

Kondrat'eva N.B. (ed.). (2015). *Migration Problems of Europe and the Approaches to their Solution*. Moskva: Institut Evropy RAN. 144

Kowalski M. (2016). From a different angle – Poland and the Mediterranean refugee crisis. *German Law Journal*, 17 (6). 967–980.

Kvashnin Yu. [et al.]. (2017). The European Migrant Crisis: common challenge and national responses. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 61 (1). 97-107. DOI: 10.20542/0131-2227-2017-61-1-97-107

Nazy B. (2016). Hungarian asylum Law and policy in 2015–2016: securitization instead of loyal cooperation. *German Law Journal*, 17 (6). 1033–1082.

Potemkina O.Yu. (2016). Visegrad Group and “Flexible Solidarity”. *Sovremennaya Evropa*, 6(72). 43-52. DOI: 10.15211/soveurope620164352

Simonovits B., Bernat A. (eds.). (2016). *The social aspects of the 2015 migration crisis in Hungary*. Budapest: TÁRKI Social Research Institute. 155..

Veto G. (2016). *National interests in the European asylum policy – Hungary in the European migrant crisis: Persistent Objector or Agenda-setter?* Budapest: Hungarian Academy of Sciences. 21. URL: <http://www.uaces.org/documents/papers/1640/veto.pdf> (Accessed: 15.06.2017)

References

Drbohlav D., Jaroszewicz M. (eds.). (2016). *Ukrainian migration in times of crisis: forced and labor mobility*. Prague: Charles University. 180.

Gontmakher E.Sh., Grishin I.V., Tsapenko I.P. (red). (2016). *Social Context of the Eco-*

Информация об авторе

Анна Сергеевна Четверикова, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова Российской академии наук

117997, Российская Федерация, Москва, Профсоюзная ул., 23
chetverikova.anna@gmail.com.

About the Author

Anna S. Chetverikova, Cand. Sci. (Econ.), Senior Researcher, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences

23, ul. Profsoyuznaya, Moscow, Russian Federation, 117997
chetverikova.anna@gmail.com.