

Jean Monnet Network
“Peace, War and the World in European
Security Challenges – POWERS”
Project number:
599962-EPP-1-2018-1-RU-EPPJMO-NETWORK

REGIONAL STRATEGIES OF INTERNATIONAL SECURITY: THE EU, MIDDLE EAST AND RUSSIA



Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union

**REGIONAL STRATEGIES
OF INTERNATIONAL SECURITY:
THE EU, MIDDLE EAST AND RUSSIA**

Moscow
2019

УДК 327
ББК 66.4(4)
P24

Editors: A.V. Akulshina (editor in chief), Zh.S. Aksanova
Foreword by M.L. Entin

Authors: A.A. Agbalyan, J.F. Aguirre, M. Aknur, A.V. Akulshina, E.A. Alexeeva, A.G. Andrievskaya, I.V. Bakalova, P. Bargiacchi, I.S. Bobkova, A.V. Vaschenko, V.V. Voynikov, A.I. Glukhova, V.A. Davydov, D.A. Danilov, A.O. Dedyayev, L.V. Deriglazova, A.S. Evtushenko, N.E. Zhurbina, K.A. Kazakova, D. Kiendl, I.S. Kluchnikova, G.M. Kurtoglu Eskisar, R.N. Lunkin, C. Marquez Carrasco, E.S. Menshikova, E.B. Mikhailenko, E.V. Morozova, E.F. Parubochaya, N.V. Piskunov, D.S. Plotnikov, O.I. Potemkina, I.I. Rudikova, M. Tamcke, T.O. Telkova, I.M. Uznarovodov, L.A. Fadeeva, K.A. Fedotova, S.M. Filimonov, I.V. Foret, M.L. Entin.

Regional strategies of international security: the EU, Middle East and Russia /
editor in chief A.V. Akulshina; Voronezh State University; Unit for International Projects and Programmes, Department of International Cooperation. — Moscow : Publisher «Scientific Advisor», 2019. — 290 p.

ISBN 978-5-907196-82-7

УДК 327
ББК 66.4(4)

Vision paper has been produced as a result of the international scientific conference «Regional strategies of international security: the EU, Middle East and Russia» held during the implementation of the ERASMUS+ Jean Monnet Network «Peace, War and the World in European Security Challenges – POWERS».

The paper demonstrates opinions of leading Russian and European experts in the field of international relations on the issues of global security, its geopolitical, sociocultural and religious factors, the categories of threats and risks, including the potential ones, and the development approaches to setting regional security strategies.

The publication is aimed at students and academic staff of HEIs, research fellows, media representatives, public officers and wider audience interested in modern international relations.

This project has been funded with support from the European Commission.

This publication reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

ISBN 978-5-907196-82-7

© Akulshina A. V., editor in chief, 2019
© Voronezh State University, 2019
© Unit for International Projects and Programmes,
Department of International Relations of VSU, 2019
© Design by Publisher Scientific Advisor, 2019

**РЕГИОНАЛЬНЫЕ СТРАТЕГИИ
МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ:
РОССИЯ, ЕС И БЛИЖНИЙ ВОСТОК**

Москва
2019

УДК 327
ББК 66.4(4)
Р24

Редакторы: Акульшина А.В. (отв.), Аксенова Ж.С.
Автор вступительной статьи – Энтин М.Л.

Авторский коллектив: Агбалиян А.А., Агирре Х.Ф., Акнур М., Акульшина А.В., Алексеева Е.А., Андриевская А.Г., Бакалова И.В., Баргиаччи П., Бобковая Ю.С., Ващенко А.В., Войников В.В., Глухова А.И., Давыдов В.А., Данилов Д.А., Дедяев А.О., Дериглазова Л.В., Евтушенко А.С., Журбина Н.Е., Казакова К.А., Киндель Д., Ключникова И.С., Куртоглу Эскишар Г.М., Лункин Р.Н., Маркес Каракаско К., Меньшикова Е.С., Михайленко Е.Б., Морозова Е.В., Парубочая Е.Ф., Пискунов Н.В., Плотников Д.С., Потемкина О.Ю., Рудикова Ю.И., Тамке М., Телкова Т.О., Узнародов И.М., Фадеева Л.А., Федотова К.А., Филимонов С.М., Форет И.В., Энтин М.Л.

Региональные стратегии международной безопасности: Россия, ЕС и Ближний Восток / отв. ред. А.В. Акульшина; Воронежский государственный университет ; Отдел международных проектов и программ УМС ВГУ. — Москва : Издательство «Научный консультант», 2019. – 290 с.

ISBN 978-5-907196-82-7

Сборник подготовлен на основе материалов международной научной конференции «Региональные стратегии международной безопасности: Россия, ЕС и Ближний Восток», проведенной в ходе реализации исследовательской сети «Война и мир в вызовах европейской безопасности – POWERS» (международный проект по направлению «Акции им. Жана Монне» программы Европейского Союза Эразмус+).

В издании представлены мнения ведущих российских и зарубежных экспертов в области международных отношений по вопросам масштабных проблем безопасности, её геополитических, социокультурных и религиозных факторов, определения категорий угроз, рисков и критериев международной безопасности, разработки подходов к формированию региональных стратегий.

Для студентов и преподавателей вузов, научных работников, представителей СМИ, государственных служащих и широкого круга читателей, интересующихся современными международными отношениями.

Проект реализуется при финансовой поддержке Европейской Комиссии.

Данная публикация отражает точку зрения авторов, Европейская Комиссия не несет ответственности за содержание данной публикации и его дальнейшее использование.

ISBN 978-5-907196-82-7

© Акульшина А. В., отв. ред. 2019
© Воронежский государственный университет, 2019
© Отдел международных проектов и программ УМС ВГУ, 2019
© Оформление. Издательство «Научный консультант», 2019

СОДЕРЖАНИЕ

Энтин М.Л. Новые вызовы европейской безопасности и цивилизации	9
I. Угрозы европейской безопасности: поиски общего знаменателя	15
Глухова А.И. Современный глобальный конфликт: «холодная война» или «мир без мира»?.....	15
Данилов Д.А. Европейская безопасность: отношения Россия – ЕС, дилеммы «европейской обороны»	30
Ващенко А.В., Евтушенко А.С. Кризис системы мирорегулирования: причины и последствия.....	37
Акульшина А.В., Бакалова И.В. Восприятие угроз международной безопасности российским академическим сообществом.....	44
II. Региональные подходы к обеспечению международной безопасности: Россия, ЕС и Ближний Восток.....	52
Дериглазова Л.В. Проблема «выплескивания» региональных вооруженных конфликтов в начале XXI века	52
Акнур М. Рост крайне правых партий в Европе: как видит угрозы безопасности экспертное сообщество Турции.....	56
Куртоглу Эскишар Г.М. Видение проблемы сирийских беженцев и сирийской войны экспертыным сообществом Турции: краткий очерк	72
Парубочая Е.Ф. PESCO – новый формат оборонного сотрудничества.....	86
Пискунов Н.В. PESCO в контексте трансформации европейской системы безопасности	96
Михайленко Е.Б. Проблемы Договора о запрещении ядерного оружия в контексте европейской безопасности	100
III. Стратегические отношения между Россией, ЕС и Ближним Востоком....	107
Меньшикова Е.С. Дестабилизирующие процессы на Ближнем Востоке как препятствие для достижения урегулирования сирийского кризиса	107
Дедяев А.О., Агбалян А.А., Федотова К.А. Стабильность Ближнего Востока в пост-Игиловский период.....	114
Давыдов В.А. Правовая оценка проекта распределения беженцев в ЕС.....	123
IV. Европейская безопасность и миграция	127
Маркес Карраско К. Миграция и безопасность в Глобальной стратегии Европейского Союза.....	127
Баргиаччи П. Экстернализация управления миграцией: предложение ЕС о создании региональных платформ прибытия.....	139
Потемкина О.Ю. Миграционная политика между безопасностью и правами человека	149

<i>Войников В.В.</i> Иммиграционная политика в судебной практике ЕС	156
<i>Киндель Д.</i> Вопросы безопасности в Европейском Союзе в свете текущих тенденций в миграционном процессе	165
<i>Узнародов И.М.</i> Идентичность и миграционные процессы в контексте политики безопасности	172
<i>Форет И.В.</i> Проблема перемещения мигрантов в Европейский Союз морским путем	180
<i>Журбина Н.Е.</i> Особенности политики интеграции и адаптации детей иммигрантов в России.....	183
V. Политика идентичности как инструмент политики безопасности	195
<i>Тамке М.</i> Между фактом и художественным вымыслом. Опыт столкновения с терроризмом в произведениях авторов, высланных из Ирака	195
<i>Лункин Р.Н.</i> Религиозные организации и мигранты: от исламской радикализации к христианской национальной миссии	202
<i>Фадеева Л.А., Плотников Д.С.</i> Опыт мировых войн в политике идентичности и развитие стратегии международной безопасности	213
<i>Алексеева Е.А.</i> Международная безопасность и межкультурная коммуникация	239
<i>Морозова Е.В.</i> Влияние международных событий на формирование национальной и политической идентичности (на примере XIX Всемирного фестиваля молодежи и студентов)	244
VI. Проблемы адаптации и интеграции мигрантов: опыт стран ЕС	252
<i>Телкова Т.О.</i> Особенности интеграции и адаптации иммигрантов во Франции.....	252
<i>Казакова К.А., Филимонов С.М., Рудикова Ю.И.</i> Французское законодательство о мигрантах: основные нормы и современные тренды	259
<i>Ключникова И.С., Бобкова Ю.С.</i> Особенности интеграции иммигрантов в британское общество в условиях современной миграционной ситуации	265
<i>Андреевская А.Г., Agirre X.Ф.</i> Миграция и программы адаптации и интеграции иммигрантов в Испании	276

CONTENTS

<i>Entin M.L.</i> New challenges to European security and civilisation.....	9
I. Threats to European security: searching for the common denominator	15
<i>Glukhova A.I.</i> Contemporary global conflict: «a cold war» or «peace that is no peace?».....	15
<i>Danilov D.A.</i> European security: the EU-Russia relations, a dilemma of «European defence»	30
<i>Vaschenko A.V.</i> Crisis of international security system: situational analysis	37
<i>Akulshina A.V., Bakalova I.V.</i> International security threats perception by Russian academic society	44
II. Regional approaches to ensuring international security: Russia, the EU and the Middle East	52
<i>Deriglazova L.V.</i> Problem of «slashing out» of the regional armed conflicts in the early 21 st century.....	52
<i>Aknur M.</i> The rise of far-right parties in Europe: a security threat perception by Turkish think tanks	56
<i>Kurtoglu Eskisar G.M.</i> Perceptions of Turkish think tanks on the Syrian refugees and Syrian war in Turkey: an overview.....	72
<i>Parubochaya E.F.</i> PESCO as a new framework of defence cooperation.....	86
<i>Piskunov N.V.</i> PESCO in the context of the European security system transformation.....	96
<i>Mikhailenko E.B.</i> Issues of the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons in the context of European security.....	100
III. Strategic relationships of the European Union, Russia and the Middle East	107
<i>Menshikova E.S.</i> Destabilizing processes in the Middle East as the obstacle to achieve a settlement of Syrian Crisis	107
<i>Dedyaev A.O., Agbalyan A.A., Fedotova K.A.</i> Stability of the Middle East in the post-ISIS period.....	114
<i>Davydov V.A.</i> Legal assessment of the project on the distribution of refugees in the EU.....	123
IV. European security and migration issues	127
<i>Marquez Carrasco C.</i> Migration and security in the EU Global Strategy.....	139
<i>Bargiacchi P.</i> Externalizing migration management: the EU proposal for the establishment of regional disembarkation platforms	149

<i>Potemkina O.I.</i> Migration policy between human rights and security	156
<i>Voynikov V.V.</i> Migration policy in judicial practice of the European Union	165
<i>Kiendl D.</i> Security issues in the European Union in light of current developments.....	172
<i>Uznarodov I.M.</i> Identity and migration processes in the context of security policy ...	180
<i>Foret I.V.</i> Challenges of implementing refugees' right to family reunification in the EU	183
<i>Zhurbina N.E.</i> Peculiarities of the policy of integration and adaptation of immigrant children in Russia.....	195
V. Identity policy as a tool of security policy	195
<i>Tamcke M.</i> Iraqi authors in exile, the trauma of war, and the struggle to gain liberating distance	202
<i>Lunkin R.N.</i> Religious organisations and migrants: from Islamic radicalization to Christian national mission	213
<i>Fadeeva L.A., Plotnikov D.S.</i> The remembrance of the two World Wars in identity politics and promotion of international security strategy	239
<i>Alexeeva. E.A.</i> International security and intercultural communication	244
<i>Morozova E.V.</i> The impact of international events on national and political identity formation. A case study of World Youth Festivals	252
VI. Programmes of adaptation and integration of migrants: expertise of the EU countries'	252
<i>Telkova T.O.</i> Peculiarities of adaptation and integration of migrants in France	252
<i>Kazakova K.A., Filimonov S.M., Rudikova I.I.</i> French immigration laws: basic norms and current trends	259
<i>Kliuchnikova I.S., Bobkova I.S.</i> Specific features of integration of migrants into the British society in the light of contemporary situation in migration	265
<i>Aguirre J.F., Andrievskaya A.G.</i> Programmes of adaptation and integration of migrants in Spain	276

НОВЫЕ ВЫЗОВЫ ЕВРОПЕЙСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ЦИВИЛИЗАЦИИ

На словах все страны, входящие в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе, признают, что безопасность огромного суперрегиона должна носить равный и неделимый характер. При любом ином подходе риски и угрозы безопасности неизмеримо возрастают. Объективная потребность обеспечения равной и неделимой безопасности нашла отражение в важнейших международных политико-правовых документах, под которыми стоят подписи США, государств Европейского Союза, России и третьих стран.

На практике по окончании «холодной войны», из которой в одностороннем порядке вышла Российской Федерации, шанс на построение такой безопасности был утерян. США и Западная Европа, которые получили колоссальные преимущества в результате самоликвидации Советского Союза, были вполне удовлетворены сложившейся ситуацией. Свойственные ей перекосы и изъяны США и Западную Европу нисколько не смущали. Они отказались придать институтам и структурам безопасности, обслуживающим исключительно их собственные интересы, последовательно инклюзивный характер. Они не решились пойти на их глубокое реформирование, диктуемое временем.

В результате общая система безопасности в евразийско-атлантическом суперрегионе отсутствует. Она так и не сложилась. Свои гарантии безопасности имеют США, свои – страны ЕС и НАТО. Отдельно от них и в противовес им вынуждены решать проблемы безопасности Россия и ее союзники. В наиболее уязвимом положении оказались третьи страны.

Уже само по себе отсутствие общей системы безопасности в суперрегионе, перенасыщенном остройшими конфликтами и противоречиями и отягощенным тяжелым наследием взаимных претензий, агрессий, недоверия и предательства, подрывает безопасность каждого. Помимо этого, она в мультилинируемом виде оказывается подверженной все новым и новым угрозам и рискам, опасность которых усугубляется односторонними действиями и подходами.

Москва оказалась в зоне риска с момента обретения независимости в качестве самостоятельного демократического государства. Во-первых, у неё «украли» выстраданную ею победу в «холодной войне», поскольку баланс сил в мире резко изменился в пользу США, ЕС и НАТО, а им так было выгоднее. Во-вторых, Москва осталась вне созданной ими для себя системы институтов, структур и гарантий безопасности, несмотря на предпринимавшиеся ею попытки интегрироваться в них. В-третьих, она надолго оказалась погружённой в глубочайший системный экзистенциональный и экономический кризис, порожденный разрывом традиционных хозяйственных связей и неудачным переходов от плановой экономики и однопартийной политической системы к свободному рынку и плюрализму.

В-четвертых, следуя идеалистическим представлениям о том, что бывшие враги стали партнерами, и так будет всегда, безрассудно интегрировалась в мировое разделение труда и мировую экономику в качестве одного из ее слагаемых. В результате все параметры экономической, энергетической, технологической, продовольственной, правовой безопасности и стабильности ее производственных цепочек, внутреннего рынка и внутреннего развития были поставлены в зависимость от характера отношений с США, ЕС и НАТО.

Однако указанная зона риска осмысливалась политическим истеблишментом и экспертным сообществом России в качестве угрозы не безопасности страны, а ее цивилизационной идентичности и способности играть роль одного из самостоятельных глобальных центров силы и самодостаточной цивилизации. Ситуация начала качественно меняться с 2003 года, и в особенности с 2007 (Мюнхенская речь) и 2008 гг. (пятидневная война в Закавказье), провозглашением Москвой своего господства на энергетических рынках и выходом США шаг за шагом из договоров, помогавших Москве сохранять стратегический паритет с Вашингтоном и стратегическую стабильность.

С 2015 г. в связи с событиями на Украине критическое отношение США, ЕС и НАТО к российскому руководству, проводимому им внутриполитическому и внешнеполитическому курсу, переросло в открытое непринятие России. Москва, как и до окончания «холодной войны», была официально провозглашена не только соперником, но и противником. В ее отношении вновь официально стала проводиться политика сдерживания. Евразийско-атлантический регион был превращен в арену очередного издания конфронтации по линии Восток-Запад, был ввергнут в санкционную, информационную, торговые войны и новую гонку вооружений.

Сама политика США, ЕС и НАТО в отношении России, имеющая целью подрыв ее политической системы и нанесение ущерба ее экономическому развитию, сделалась по факту главной угрозой безопасности России. Производными от нее – угрозы обеспечению мирного невоенного развития, нормального присутствия на мировом финансовом рынке, участия в международном научно-техническом сотрудничестве и обмене, свободного доступа на рынки товаров и услуг, экономической, продовольственной, энергетической, транспортной безопасности и т.д.

Соответственно, Москве нужно решать все задачи, связанные с опережающим военным строительством, укреплением сотрудничества с прежними и поиском новых союзников, заботой обо всех слагаемых безопасности. Однако они могут быть системно достигнуты только в случае устранения главной угрозы. Поэтому восстановление нормальных неконфронтационных отношений с США, ЕС и НАТО, естественно, с учетом уроков прошлого, на новой равноправной основе в долгосрочной перспективе не имеет альтернативы.

Соединенные Штаты являются единственной в мире супердержавой. В отличие от всех остальных мировых игроков, претендующих на такой же статус, они являются супердержавой в военном, экономическом, технологи-

ческом, информационном отношении и с точки зрения «мягкой силы». Пока такая ситуация сохраняется, единственная по-настоящему разрушительная угроза безопасности США может исходить только от самих США.

Ее нарастание происходит на наших глазах. Поставив перед собой цель свести ее практически до нуля, а для этого обеспечить свою безоговорочную гегемонию в мире, Вашингтон вогнал себя в порочный круг.

Объективно Россия не является угрозой безопасности США. Она настроена на сотрудничество, а не соперничество. Даже в страшном сне невозмож но представить себе, будто Москва собирается напасть на США или нанести по ним упреждающий ядерный удар. Однако антагонизировав Москву, строя планы первого ядерного удара и ограниченной ядерной войны, Вашингтон превращает Россию в такую угрозу.

Договоры об ограничении противоракетной обороны и наступательных ядерных вооружений были неудобны США, мешали амбициозным великодержавным планам Вашингтона. Но они сдерживали и другую сторону, сни мали необходимость в разработке новых систем ядерных вооружений и систем, основанных на новых физических принципах. Пойдя на дискредитацию этих соглашений, а затем и выход из них, Соединенные Штаты вынудили Россию встать на путь перевооружения. Как следствие, удар был нанесен по важнейшим слагаемым безопасности – сдерживанию гонки вооружений, стабильности и доверию.

Столь же опасный обратный эффект имела практикуемая США политика интервенций, военного давления, разрушения национальной государственности так называемых стран-изгоев и тоталитарных государств, выход из договоров о сотрудничестве в обмен на нераспространение ядерного оружия. Прекрасно понимая, что иначе защитить себя от принуждения, закабаления, порабощения или подчинения не получится, растущее число государств планеты начинает строить планы обретения ядерного оружия, оружия массового поражения.

Фактическими членами ядерного клуба уже стали Индия и Пакистан, несмотря на то, что они вопиющим образом попрали ДНЯО. Ядерными державами являются Северная Корея и Израиль. Разными путями к обретению ядерного оружия подбираются Германия и Япония, с одной стороны, Иран и Саудовская Аравия – с другой. В результате угрозы безопасности, в том числе и США, только множатся.

Системная война, начатая США против Китая и всего мира в области торговли, высоких технологий и военного строительства, вроде бы, чтобы затвердить американское лидерство, бьет по США бумерангом. Все страны вынуждены принимать ответные меры защитного характера, в чем американский политический класс и бизнес никак не заинтересованы. Кроме того, страдают мировая экономика и внешние рынки, имеющие для поступательного развития США, а значит и безопасности, критическое значение.

Но по поводу того, что Китай, Россию и Германию давно пора поставить на место, в США сложился межпартийный консенсус. В остальном растущие угрозы безопасности усиливает поляризация политических сил в США, подпитываются перманентные конституционный и межинституциональный кризис, невиданное и нехарактерное для США обострение внутренних противоречий. Итог трагичен – внутренние и внешние угрозы лишь накладываются друг на друга.

Справиться с главной угрозой своей безопасности американский истеблишмент сможет только в случае недостижимого пока межпартийного примирения и возвращения от односторонних силовых действий на международной арене к мультилатерализму.

Наиболее плачевно, с точки зрения безопасности, положение межблоковых, внеблоковых или пограничных стран. Самостоятельно никакие проблемы безопасности они решить не могут.

В условиях, когда в мире превалирует международное сотрудничество, это для них не так принципиально. У них широкий выбор. Они могут балансировать между ведущими мировыми игроками, добиваясь уступок и привилегий от тех и других, способны сохранять статус нейтральных стран или, напротив, добиваться вхождения в тот или иной блок.

В условиях, когда в мире правит бал конфронтация, они оказываются ее заложниками. Играть на противоречиях у них уже не получается. Ведущие мировые игроки этого допустить не могут и считают себя вправе прибегать в их отношении к любым методам воздействия. Делать однозначный выбор в пользу одного из лагерей оказывается еще более опасным. Они сами становятся субъектом конфронтации. Более того, превращают себя в прифронтовые государства, по которым в первую очередь наносятся болезненные финансовые и экономические удары, со всеми вытекающими из этого болезненными последствиями.

Наиболее эффективный способ для них добиться снижения угрозы своей безопасности состоит в том, чтобы оказывать посреднические услуги противоборствующим сторонам в снижении конфронтации, не допускать использования своих стран в целях ее обострения. Но осознать это для них – далеко не просто.

Насколько уязвимы, несостоятельны и несамостоятельны, под углом зрения безопасности, ЕС и его государства-члены, показали Дональд Трамп, миграционный кризис, террористические атаки в Лондоне, Париже, Брюсселе и других городах и раскрутившаяся спираль конфронтации.

Брюссель на протяжении многих лет стремился к интеграции в области внешней политики и военного строительства, чтобы играть более весомую роль на международной арене и подкреплять единством действий свою экономическую мощь. Политические элиты ЕС были уверены, что общая внешняя политика и политика в области безопасности нужны ЕС и его государствам-членам в основном для внешней экспансии.

Миграционный кризис и возникновение на их территории террористического подполья убедили их в том, что без соответствующих превентивных, репрессивных и более энергичных мер с их стороны интеграция несет в себе всё больше вызовов безопасности. В одиночку в условиях прозрачности границ с ними не справиться. Многосторонние механизмы на уровне ЕС недостаточно развиты.

Давление со стороны Дональда Трампа, настаивающего на том, чтобы в ЕС самостоятельно заботились о своей безопасности и страны-члены вносили больший вклад в общую оборону, вынудило поменять тренд, увеличить расходы на военные нужды, задуматься о своем многонациональном экспедиционном корпусе, своей армии, общем ВПК.

Конфронтация, которую они сами и спровоцировали, выявила, что никаких гарантий безопасности на самом деле, вопреки их прошлой вере в обратное, у них нет. Безопасность была сладким сном. По всему периметру они окружены кольцом конфликтов, войн и нестабильности. Конфронтация их опасность для ЕС, с точки зрения и мягкой, и жесткой безопасности, только усиливает. Фактически, как образно нередко говорят британские эксперты на многочисленных профильных международных конференциях, «к виску ЕС поднесен пистолет». Жить, понимая это, не так комфорто, как раньше.

В европейском обществе созрел запрос на обеспечение безопасности. В его пользу голосует избирательный избиратель и на национальных выборах, и на выборах в Европейский парламент. Об этом убедительно свидетельствуют результаты опросов общественного мнения. ЕС уже вскоре будет менять внешнеполитическую и оборонную стратегию. Будет ее обновлять. Как свидетельствует политический тяжеловес ЕС, главный переговорщик ЕС по брекситу Мишель Барнье, ЕС и его государства-члены созрели для этого.

Они стоят перед очень непростым выбором: закреплять курс на конфронтацию и милитаризацию евразийско-атлантического пространства, который будет генерировать все новые и новые угрозы их безопасности, или все же сделать ставку на деэскалацию, многосторонность, международное сотрудничество. Инерционность сознания и чувство собственной исключительности будут подталкивать их на первый путь, опасный для них, и для соседей, и для мира в целом. Здравый смысл, объективная потребность, уроки истории подсказывают, что намного надежнее – второй путь.

Почему надежнее именно он, не нуждается в пояснениях. Все мировые игроки евразийско-атлантического региона – США, ЕС, Россия, третьи страны – сталкиваются с общими угрозами безопасности. Это международный терроризм, наркотрафик, оргпреступность, отмывание грязных денег, коррупция, изменение климата, ограниченность ресурсов, пандемия и т.д. В дополнение к ним – со все более реальными угрозами безопасности нового поколения. Это частные и государственные хакерские атаки, противостояние в киберпространстве и космосе, новый глобальный финансово-экономический кризис, появление и распространение новых разрушительных видов вооружений, осаждение Земли, неуправляемые миграционные потоки, старение

населения, демографический дисбаланс, появление сотен миллионов лишних людей на планете вследствие их вытеснения с рабочих мест системами искусственного интеллекта.

Конфронтация и ставка на односторонние подходы многократно усиливают эти угрозы и затрудняют их купирование. Задача экспертного сообщества – донести это до сознания лиц, принимающих решения. Особенно в тех странах, от которых зависит возможность разворота в сторону мультилатерализма и сотрудничества. Объяснить, что нынешнее противостояние, оркестрируемое США, ЕС и НАТО и направленное против Исламского мира, Китая, России, постепенно начинает приобретать не только глобальный, но и цивилизационный оттенок. А это уже угроза совершенно другого уровня. Ответ на угрозы цивилизационного характера в прошлом всегда отличался одной и той же особенностью – он отличался бескомпромиссностью...

*М.Л. Энтин,
профессор МГИМО, ведущий научный сотрудник РИСИ,
профессор-исследователь БФУ им. И. Канта*

I . УГРОЗЫ ЕВРОПЕЙСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ПОИСКИ ОБЩЕГО ЗНАМЕНАТЕЛЯ

СОВРЕМЕННЫЙ ГЛОБАЛЬНЫЙ КОНФЛИКТ: «ХОЛОДНАЯ ВОЙНА» ИЛИ «МИР БЕЗ МИРА»? (КОНФЛИКТОЛОГИЧЕСКИЙ ДИСКУРС)

**А.В. Глухова
Воронежский государственный университет**

Аннотация: в статье идет речь о новых рисках, порожденных глобализацией, и об идентификационных основаниях современных политических конфликтов. Приводятся точки зрения известных ученых относительно доминантного размежевания, определяющего современный глобальный конфликт как конфликт между фундаментализмом и космополитической толерантностью (Э. Гидденс); между крайним национализмом (фашизмом) и плурализмом гражданского общества (Р. Дарендорф); между либеральным и фундаментально нелиберальным порядком (С. Хантингтон). Отдельно затрагивается вопрос о военно-политическом противостоянии России и Запада, актуализировавший концепты «холодной войны» и «мира без мира».

Ключевые слова: глобализация, риск, глобальный политический конфликт, доминантное размежевание, фундаментализм, космополитическая толерантность, либеральный порядок, Россия, Запад, «холодная война».

Abstract: The article is dedicated to new risks which were caused by the globalization and to identity bases of contemporary political conflicts. The author gives viewpoints of well-known scientists concerning the main cleavage that determines a contemporary global conflict as a conflict between fundamentalism and cosmopolitan tolerance (A. Hiddens), between extreme nationalism (fascism) and pluralism of civil society (R. Dahrendorf), and between liberal and fundamentally illiberal order (S. Huntington). The author underlined that contemporary military-political confrontation between Russia and the West actualized the concepts of the «cold war» and «a world without peace».

Key words: globalization, risk, global political conflict, main cleavage, fundamentalism, cosmopolitan tolerance, liberal order, Russia, the West, the Cold War.

Эпиграфом к заявленной теме могли бы послужить слова великого ученого А.Эйнштейна: «Что за печальная эпоха сегодня на дворе: проще расщепить атом, чем разрушить предрассудок!» Эти слова были сказаны в разгар «холодной войны», и выдающийся физик, скорее всего, не предполагал, что и в новом, XXI веке, предрассудки, недоверие и порождаемая ими агрессия будут оставаться главной угрозой существованию человеческой цивилизации. Однако три десятилетия спустя после окончания «холодной войны» человечество вступило в новую fazу конфронтации и гонки вооружений «в условиях глубоко изменившегося миропорядка, революционных прорывов в области военных технологий и с новым поколением политических лидеров и элит, пораженных недугом национализма, милитаризма и исторического невежества,

– констатирует известный ученый А.Арбатов. – Их разум затуманен ажиотажем по поводу экзотических вооружений, желанием рассчитаться за прошлые обиды или набрать очки в грядущей «большой игре» на грани войны» [1, с. 28].

Столь опасный политический тренд имеет под собой определенные идеино-политические основания, «дух времени» (*Zeitgeist*), диагностика которых сегодня необходима как никогда. Вместе с тем приходится признать, что современный этап мирового развития с трудом поддается выверенным научным определениям. Его отличает исключительная сложность социально-экономических, политических, социокультурных процессов, протекающих как в глобальном, так и в региональном, и в национальном масштабе. Отчасти восприятию происходящего в неких концептуальных рамках способствует объяснительная модель глобализации – при всей неопределенности и изначальной спорности этого понятия – акцентирующая взаимозависимость, неопределенность и беспокойство – как типичные характеристики современного мира, порождаемые глобализационными процессами. К их числу относится также возрастание рисков непредвиденных вызовов и неожиданных решений, отнюдь не гарантирующих адекватность последних сложившейся ситуации. По словам Р.Дарендорфа, «рука об руку с глобализацией мы переживаем распад права и порядка, как в отдельной стране, так и повсеместно. Это могло бы стать определяющей темой нашего времени» [2, S. 38]. Под угрозой оказывается свобода – главное историческое достижение человечества.

Возникающие факторы риска отличаются своей принципиальной новизной и затрагивают людей независимо от того, где они находятся и к каким слоям общества – привилегированным или обездоленным – принадлежат. Риски в большинстве случаев (хотя и не исключительно) связаны с глобализацией – этим своеобразным «пакетом» перемен, протекающих асинхронно в различных областях, что лишь усиливает ощущение ускользающего порядка. Отсюда резко возросла эвристическая значимость категории «риска», связанной с активным анализом опасности с точки зрения будущих последствий. По словам Э.Гидденса, риск как простое, на первый взгляд, понятие является «ключом к разгадке некоторых базовых характеристик мира, в котором мы сегодня живем» [3, с. 38].

В XIX веке характеристику мира, впервые столкнувшегося с масштабными и разнообразными последствиями промышленной революции, ставшей прологом революции социальной, дал в своих работах К.Маркс. Одновременно он предложил в качестве методологического инструмента анализа тогдашних политических реалий прием доминантного размежевания, т.е. диагностирование основного конфликта, характеризовавшего суть происходивших процессов. По общему признанию, как сторонников, так и прошлых и настоящих оппонентов К.Маркса, доминантным размежеванием, т.е. основным конфликтом середины XIX века, был классовый конфликт между буржуазией и пролетариатом. При этом в западноевропейских обществах сохранялись и прочие конфликтные размежевания, включая отголоски религиозных войн, этнические, региональные и иные расколы. Однако основным все-таки был конфликт, детально исследованный К.Марксом. Разрешение последнего да-

вало возможность, по мнению автора, овладеть будущим, освободиться от привычек и предрассудков прошлого и создать новое, принципиально иное общественное устройство, свободное от пороков, присущих капитализму. Привлекательность этого проекта оказалась настолько мощной, что под его знаком, пусть и в утрированном виде, прошло целое столетие. Этот конфликт определял не только международные отношения, но и внутригосударственную ситуацию, в которой противоборствовали две картины мира, две противоположные ценностные системы.

В современных условиях методологический прием доминантного размежевания, предложенный К.Марксом, приобретает особое значение. Фиксируемая исследователями повышенная конфликтность на глобальном, региональном и – в ряде случаев – на национальном уровне не может не вселять тревогу. Масштаб проблем настолько велик, что требует оперативной диагностики и выработки комплекса мер в целях своевременного реагирования на наиболее конфликтогенные узлы современных общественных отношений. Хотя право реализации этих мер остается за политиками, обычно опаздывающими с принятием и исполнением важнейших решений, возрастающая ответственность ложится и на интеллектуалов, предъявляя повышенный спрос на производимый ими научный продукт.

Какой же конфликт следует считать доминантным размежеванием сегодня? Английский социолог Э.Гидденс полагает, что главным сражением XXI века станет конфликт между фундаментализмом и космополитической толерантностью. Причина этого конфликта заключается в том, что глобализация способствует возникновению стрессов и напряженности, затрагивающих традиционный образ жизни (семью, религию) и культуру в большинстве регионов мира. Мир рушащихся традиций порождает фундаментализм, адепты которого считают культурное разнообразие тревожным и опасным явлением. Идет ли речь о религии, этнической идентичности или национализме – они ищут прибежище в обновленной и «очищенной» традиции, а зачастую и в насилии.

На взгляд Э.Гидденса, есть основания надеяться на победу космополитической точки зрения. Терпимость в отношении культурного разнообразия и демократия, по его мнению, тесно взаимосвязаны, а распространение демократии, в свою очередь, связано с глобализацией. В то же время, парадоксальным образом, она демонстрирует ограниченность наиболее привычных демократических структур, а именно структур парламентской демократии. Необходима дальнейшая демократизация существующих институтов в соответствии с требованиями глобальной эпохи. «Хозяевами своей истории мы никогда не станем, но найти способ «поймать» наш ускользающий мир можем и должны», – уверен Э. Гидденс [4, с. 20 – 21].

Серьезную озабоченность происходящими процессами высказывал и другой выдающийся интеллектуал XX века Р.Дарендорф. Он был уверен в том, что современные угрозы порождаются противоречиями как побочными следствиями развития жизненных шансов в гражданском обществе. Когда

ломаются более абсолютные лигатуры прежних времен, поначалу возникает вакуум. «Все сословное и застойное исчезает, все священное оскверняется», – характеризовали эти процессы К.Маркс и Ф.Энгельс в «Коммунистическом манифесте». Люди теряют опору, которую им могут дать лишь глубинные культурные связи; благоприятную почву для архаизации создает аномия...» [5, с. 68]. Для совместной жизни людей эта ситуация имеет разнообразные и весьма серьезные последствия. Времена аномии – это времена крайней неуверенности в повседневной жизни. Начинает раздаваться призыв к «закону и порядку», люди ищут себе опору везде, где только могут найти. Снова начинают вызывать интерес национальные корни и абсолютные догматы веры.

По мнению немецкого ученого, национализм и фундаментализм – два великих соблазна современности: «в конце XX века они встают перед нами во всей своей красе» [6, с. 69]. Различая их умеренные и крайние (абсолютные) версии, Р.Дарендорф напоминал, что крайний национализм и воинствующий фундаментализм не терпят ни многообразия, ни автономии гражданского общества, не говоря уже об его цивильности. Все права для них заслоняет религиозная или националистическая химера. А главное – они нисколько не заботятся об экономических последствиях своих действий, поэтому с ними нельзя бороться методами открытого общества.

Посвятив большую часть своих последних работ переходам к демократии, Р.Дарендорф был особенно внимателен к процессам, развернувшимся на территории бывших социалистических стран. Наибольшая опасность для них ученому виделась в фашизме, который он трактовал как сложный комплекс идеологических, психологических и политических компонентов, включающий состояние ностальгической идеологии общины, делящей всех на своих и чужих; новую политическую монополию, устанавливаемую человеком или «движением»; сильный акцент на организации и мобилизации, а не на свободе выбора. «Фашизм в этом смысле не обязательно подобен немецкому национал-социализму; он не обязательно проводит политику систематического геноцида, хотя вероятность последнего весьма высока. В любом случае это – тирания правого толка, поскольку она опирается на военных, другие силы «закона и порядка», взывает к реакционным чувствам и предается мечтаниям – но не о лучшем будущем, а о прекрасном прошлом», – писал Р.Дарендорф» [7, с. 99].

Причина возникновения фашизма кроется не в болезненном переходном периоде и даже не в глубоком разочаровании большинства населения в обещаниях демократии. Гораздо важнее подъем национализма, связанного со стремлением к этнической однородности и отторжению чуждых элементов. Источник фашизма, по мнению Р.Дарендорфа, коренится во внезапном воздействии современного индустриального мира на неподготовленное общество, сохранившее многие характерные черты старого режима и одержимое вопросом о статусе (полученном в наследство от эпохи авторитаризма). В результате влиятельные группы утрачивают свое место в социуме и теряют ориентацию, застревая на полпути между старым и новым. Это фермеры и лавочники, а также члены нового среднего класса, по статусу и образованию государствен-

ные служащие, белые воротнички, инженеры. В этой ситуации политическое движение, обещающее разрушить настоящее и вернуть прошлое, выглядит весьма привлекательно, и немногие понимают, что пути назад нет. Кроме того, фашизм деструктивен, и вскоре место идеологии занимает насилие.

Доминантное размежевание, обозначенное известными европейскими учеными, обнаруживается не только на глобальном уровне, но и в рамках региональных и национальных сообществ, порождая и в них противостояние между модерном и архаикой, демократией и различными разновидностями авторитаризма, открытостью внешнему миру и автаркией («режимом закрытого доступа»). Стирание границ между внутренней и внешней политикой приводит к трансляции внутренних противоречий во внешнеполитическую сферу, отказу от сотрудничества и выбору конфронтации с окружающим миром в качестве технологии общенациональной консолидации и мобилизации. Справедлива и обратная связь: решение внутриполитических проблем, выгодное для правящих кругов, осуществляется за счет создания «образа внешнего врага» и мобилизации против него широкой общественной поддержки. Сценарий возврата к временам «холодной войны» и риск прямого вооруженного столкновения перестает быть утопическим, а «маленькая победоносная война» вновь возвращается в привычный арсенал излюбленных средств авторитарных политиков, только с поправкой на гибридность. Надежда Э.Гиддена на победу космополитической точки зрения, напрямую связанной с распространением демократии, сегодня звучит не столь уверенно, как десятилетие назад. Немецкие исследователи также обращают внимание на то, что прогнозы о неизбежной победе демократии над всеми иными политическими формами носили большей частью спекулятивный характер. «И не только это: на протяжении последних четырех лет наблюдается ползучая эрозия демократических и свободолюбивых ценностей» [8, S.1.]. Ученые постулируют «возврат авторитарных великих держав» и демократический откат. К тому же сама демократия нуждается в серьезном обновлении в соответствии с требованиями глобальной эпохи и надежной защите от надвигающихся угроз.

Одной из таковых в последние годы стал рост популизма и евроскептицизма. Евроскептики усилились не только в Великобритании; правые популисты, покорив растерянного обывателя высокими словами о патриотизме и национальном суверенитете, усилили свои позиции в Европе на фоне череды кризисов: от экономического и финансового до миграционного, когда под угрозой оказалась судьба Шенгена и сами основополагающие принципы открытого общества.

Впрочем, не менее рискованным экспериментам подвергают демократию левопопулистские политические силы, использующие «старые», классические процедуры демократии с целью усиливать свой ресурсный политический капитал, не считаясь с возможными политическими последствиями. В частности, экономические трудности в ряде стран Евросоюза активно «работают» на левопопулистскую политическую волну: последняя уже активно проявила себя в Греции и в Испании. Массовая миграция в Европу из инокультурных регионов мира, прежде всего из государств Африки и Ближнего Востока, подпитывает шовинистические и ультраправые настроения, наду-

вающие паруса удачи правоконсервативным или праворадикальным националистическим партиям, которые уже довольно уверенно и вольготно чувствуют себя в Европарламенте, пытаясь разрушить Евросоюз в угоду своим политическим амбициям. Демократические институты, столь привычные для европейцев, включая независимость суда, соблюдение прав человека, свободы ассоциаций и информации и т.д., либо деформируются, либо активно игнорируются и нарушаются в ряде стран. Прежняя уверенность в успешности европейского проекта отныне не выглядит столь очевидной, хотя обрекать Евросоюз на распад еще преждевременно: внутренние механизмы оздоровления ситуации в нем еще достаточно прочны, а лидеры прилагают немало усилий к разрешению многочисленных возникающих проблем. Однако ключевой проблемой остается выработка ценностного наполнения европейского проекта. Толерантность и мультикультурализм дают сбои, выхолащаются в условиях «идейной засухи» (Э.Пайн), отсутствия своего содержательного наполнения, соответствующего новым условиям и вызовам.

Вместе с тем привычные констатации кризиса демократии, с удовлетворением транслируемые преимущественно правоконсервативными политическими силами («европекспиками»), не учитывают всех возможных последствий подобного развития событий. Отказ от демократических норм, институтов и процедур означал бы как для отдельных стран, так и для человечества в целом крах с таким трудом наработанных международных норм и режимов взаимодействия и сотрудничества, возвращая человечество в состояние «войны всех против всех» (Т.Гоббс). В контексте ясно обозначившихся угроз фундаментализма, национализма и фашизма нетрудно представить себе, что может прийти на смену демократии: оголтелый национализм и фашизм уже стоили человечеству двух мировых войн. Предостережение ученых о том, что «на плечах нового века рвется и расползается пиджак современности» [9, с. 150], сегодня не выглядит всего лишь как изысканная метафора.

Серьезной угрозой не только цивилизованному миру, но и собственно исламской цивилизации сегодня выступает проект радикального исламизма – «Джихад». Ряд исследователей, включая Ф.Фукуяму, скептически оценивали ограниченные возможности воинствующего ислама, подчеркивая, что возрождение ислама основывается на двойном провале, а именно на потере традиционных ценностей в свете западного культурного влияния и одновременной неспособности успешно конкурировать с Западом в хозяйственной и политической сфере. Такая позиция, по его мнению, не может победить. Эту несколько самоуверенную точку зрения корректирует заслуживающее внимания предостережение Р.Дарендорфа о том, что опасные искушения несвободы исходят от тех движений, которые могут предложить понятный и привлекательный Проект будущего. В ином случае они останутся лишь болезненными уколами для Запада, но не альтернативным проектом [10, S. 212].

Вместе с тем звучат и более тревожные оценки радикального ислама С.Хантингтоном, Э.Геллером, предостерегавшими от недооценки этой новой угрозы цивилизованному миру, отличающейся интегризмом как противоположностью плюрализму, т.е. интеграцией государства, хозяйства и общества

в одной идеологической системе. Помимо всего прочего, речь идет о поисках уммы (Э.Геллнер), т.е. такой общности, которая избавляет людей от мучительного выбора. Люди, которые благодаря просвещенческой истории последних десятилетий нашли свою индивидуальную идентичность, снова хотят ее отдать, потому что боятся свободы.

«До тех пор, пока ислам остается исламом (каковым он и останется) и Запад остается Западом (что более сомнительно), этот фундаментальный конфликт между двумя великими цивилизациями и свойственным каждой образом жизни будет продолжаться, определяя взаимоотношения этих цивилизаций в будущем в той же мере, в какой он определял их на протяжении минувших четырнадцати столетий», – писал С.Хантингтон [11, с. 332]. Это конфликт между либеральным и фундаментально нелиберальным порядком. Немало людей видят в усиливающемся исламе как угрозу, так и искушение. Хорошо образованные молодые люди искушаются исламом и соблазняются высшей воинственностью, простирающейся до актов самоубийства. Ислам, который вербует сторонников, многое от них требует, укрепляет свои антizападные позиции, тогда как Запад – демографически и ментально (в плане своего самосознания) – приходит в упадок. Хантингтон не был уверен в том, сможет ли смягчиться отношение «квази-войны» до «холодной войны» или даже до «холодного мира», но предостерегал от того, что линии расколов остаются взрывоопасными, будь то на Кавказе, в Ираке, в Турции или в городах и пригородах Европы. Как известно, его прогноз, к сожалению, оказался точным.

Вместе с тем проблема не ограничивается только исламом. Фундаменталистские искушения присутствуют во всех религиях, а также в многочисленных псевдорелигиях. Они обращаются против просвещения, конституируются как анти-просвещение. Наука – от генетических исследований до биологического учения о развитии («дарвинизма») – также попадает под прицел фундаменталистов. Одновременно с современной наукой под подозрением оказывается вся остальная символика современности: техника, хозяйство, прежде всего там, где можно изобразить черными красками угрозу глобализации, масс-медиа во всех их современных агрегатах. При этом именно они так же интенсивно используются, как и осуждаются. В целом же анти-просвещение является не столько возвращением к домашнему Прошлому (Старому) (как оно это подает), сколько борьбой всеми средствами современности против Нового.

С тезисом о том, что ключевым водоразделом мира будет ценностный конфликт, солидаризируются и многие отечественные авторы, правда с примечательными оговорками. По мнению А.В.Лукина, современный глобальный конфликт формируется между моральным и ценностным relativизмом, якобы свойственным западной цивилизации, и принципом абсолютных ценностей, характерных для незападных цивилизаций, включая православно-славянскую во главе с Россией [12, с. 112]. При этом автору претит четкая и ясная идентификация вторых как консерваторов и традиционалистов, о чем он неоднократно предупреждает, пытаясь доказать со-здательный характер консерватизма, препятствующего сползанию к хаосу, первобытному состоянию и т.д.

Концепция абсолютных ценностей, освященных божественным разумом и не подлежащих эволюции, исторически всегда была удобна для всевозможных авторитарных режимов, тем более что их лидеры не в состоянии предложить более привлекательный и теоретически фундированый общественный проект. Собственно, именно это имел в виду Ф.Фукуяма, когда констатировал исчерпание привлекательности левой идеи вследствие краха СССР и олицетворяемого им социалистического проекта, и одиозности нацизма, потерпевшего крах в ходе Второй мировой войны. А.В.Лукин вынужден признать, что пока выдвижение моделей, альтернативных западным, действительно производится преимущественно авторитарными лидерами и системами, в которых не используются ведущие достижения западной цивилизации: высокий уровень политических свобод, обеспечиваемых системой разделения властей, верховенством права и т.п. Это в значительной мере лишает такие модели привлекательности. «Даже не признавая политические свободы высшей целью человечества, все же крайне негуманно и даже лицемерно было бы считать их и вовсе ненужными и отрицать их необходимость в качестве благоприятного условия для достижения иных, более высоких целей. Такое отрижение часто является оправданием для вечного и неэффективного правления диктаторов всех мастей и репрессий с их стороны, – отмечает автор. – Поэтому идеальная привлекательная незападная модель должна сочетать в себе высокий уровень свободы с системой абсолютных ценностей. Будет ли кем-то предложена такая модель или борьба по-прежнему будет вестись между двумя традиционными оппонентами – ценностный релятивизм плюс свобода против ценностного абсолютизма в сочетании с авторитаризмом, – покажет будущее» [13, с. 113].

На наш взгляд, ответ на этот вопрос уже дало как прошлое, так и настоящее. Чем обворачивается сочетание так называемого «ценностного абсолютизма» (например, крови и почвы) с диктаторскими формами организации политической власти, человечество слишком хорошо познало в XX веке, справедливо названном З.Бжезинским «преступным столетием». Нынешние эксперименты с этим проектом также не оставляют никаких сомнений в последствиях насаждения «абсолютных ценностей»: достаточно вспомнить «Исламское государство» и его антигуманные практики¹.

Осталась ли Россия в стороне от глобального политического размежевания или, напротив, пребывает в его эпицентре? Некоторые авторы дают предельно жесткий ответ на этот вопрос. «Сейчас конфликт фундаментализма с современностью становится знаком времени: террор, угроза ядерного шантажа, беженцы, – пишет А.Рубцов. – И вот Россия в гигантской миниатюре начинает воспроизводить внутри себя этот конфликт с мутной архаикой, всплывающей, будто вовсе из другого времени, в другом измерении» [14, с.7]. По мнению ряда авторов, глобальный конфликт не просто непосредственно затрагивает Россию, но и кардинально меняет политическую повестку дня, содержание общественного дискурса, формы коммуникации государства с гражданским обществом, статус оппозиции, систему базовых ценностей, за-

¹ Террористическая группировка «Исламское государство» (ИГИЛ/ДАИШ) запрещена в РФ.

трагивая даже конституционные основы государства. Достаточно обратить внимание на изменение дискурса и лексикона власти. До 2011 года последний (т.е. лексикон власти) был наполнен терминами будущего: модернизация, глобализация, смена вектора, диверсификация, инновации, человеческий капитал и экономика знания, технопарки и внедренческие зоны, hi-tech, startup и т.д. После 2012 года произошла своеобразная «перезагрузка», ознаменовавшаяся выдвижением на первый план иных терминов: духовные ценности, идентичность и самобытность, генетический код, скрепы, нравственные устои, моральное превосходство и даже «целомудрие». Налицо все атрибуты традиционализма, трактуемого как консервативный ренессанс, якобы необходимый и даже спасительный для страны в условиях обострившихся внешних угроз. В дискурсе правящей элиты и ангажированных интеллектуалов регулярно стал возникать образ России как лидера традиционалистов всего мира, противостоящей «тлетворному Западу». Набору ценностей и идей, продвигаемых российской властью с 2012 года, было дано респектабельное политологическое определение: новый русский консерватизм.

Столь сомнительный с точки зрения перспектив развития страны политico-идеологический тренд сложно объяснить лишь конъюнктурными причинами сохранения контроля над пришедшим в движение обществом. По мнению философа А. Стризое, глубинная причина неукротимой, подчас проявляющейся на уровне психологической установки, тяги российской политической элиты к традиционализму «коренится в отсутствии у нее крупномасштабного национального проекта, выходящего за рамки сиюминутной социально-политической конъюнктуры» [15, с. 121]. По мере утраты романтических иллюзий периода «антикоммунистической демократии» и появления новых «экзистенциальных страхов» движение правящей элиты к традиционализму стало приобретать устойчивый характер. Специфика этого движения состоит в том, что традиция является результатом конструирования. Власть пытается найти в прошлом образцы успешной деятельности, лозунги и идеи, ценные для ее нынешнего положения, и создать из них новый идеологический конструкт.

Ставка на неотрадиционализм, по мнению автора, обосновывается как теоретическими, так и прагматическими соображениями: сложностью управления гражданской активностью, боязнью движений протеста, надеждами на стабилизирующую роль авторитаризма, религии и консервативных ценностей. Однако возможности последних за пределами традиционных обществ, по его мнению, находятся в прямой связи со способностью к обновлению, к минимизации присущих им пороков. В современной России бюрократизм и коррупция парализуют правовую силу и действенность, характерные для авторитарной вертикали власти. Затянувшееся и в целом пока малоэффективное реформирование российского православия, слабость его социальной доктрины делают, по меньшей мере, проблематичными надежды на его конструктивную роль в трансформации общества. Что же касается перспектив создания консервативного модернизационного консенсуса, то в российской истории, начиная с 1613 года, существует прямо противоположная традиция консолидации общества на консервативной антиреформистской основе, ничего общего не имеющей с современным европейским социальным консерватизмом.

Отсюда избранная властью модель трансформации – либерализм в экономике и консерватизм в идеологии и политике – продуцирует серьезные риски и угрозы. Во-первых, ресурсы, на использование которых надеются неотрадиционалисты, могут дать лишь кратковременный эффект: они воспроизводят в обществе практики послушных подданных, рассчитаны на конструирование легко манипулируемых, но зыбких электоральных общностей, создающих видимость стабильности, но неспособных обеспечить развитие. Во-вторых, в условиях усложнения социальных проблем неотрадиционализм тяготеет к упрощенному взгляду на социальную реальность, к соблазну действовать в начале XXI века на основе рецептов раннеиндустриального или средневекового прошлого. В-третьих, в эпоху глобализации тенденция неотрадиционализма к изоляционизму провоцирует рецидивы ксенофобии и политического эгоцентризма. Следствием этого выступает неспособность элиты освоить все пространство протекания политических процессов, потеря управляемости обществом. Фрагментация пространства тормозит назревшие реформы, искажает их смысл, обесценивает содержание. В нормативном плане она разрушает тотальность правового регулирования, поощряя локальную «вольничу» правоприменения, фактически легитимируя произвол чиновников» [16, с. 121-122].

Между тем потребность в качественном государственном управлении и стратегическом мышлении в нынешнем сложном веке чрезвычайно велика и отмечается практически всеми исследователями и политиками, размышляющими о судьбах государства в условиях глобализации [17, с. 121-122]. По словам творца сингапурского «экономического чуда» Ли Куан Ю, нет иной приемлемой альтернативы глобальной интеграции. «Протекционизм, скрытый под личиной регионализма, рано или поздно приведет к конфликтам и войнам между региональными блоками, поскольку они соревнуются за получение выгод во внеблоковых районах, подобных нефтяным странам Залива. Глобализм – это единственный ответ, который справедлив, приемлем и будет поддерживать мир во всем мире» [18, с. 224].

Стратегия охранительства, избранная российской правящей элитой, может иметь успех в тактическом плане, поскольку позволяет добиться общественной консолидации на основе сохранения самобытности и традиционных ценностей, встречающих поддержку широких слоев населения, испытывающих страх перед неопределенностью будущего и рисками дестабилизации. Однако стратегически она может обернуться колossalным проигрышем, неэффективной растратой человеческих, материальных и временных ресурсов, которые в сложившихся глобальных условиях являются невосполнимыми.

В нынешних условиях весьма тревожным фактом выглядит *отсутствие должного внимания к проектированию будущего*, которое фактически отодвинуто на периферию общественного внимания вследствие актуальных политических событий. Более того, остракизму подвергается любая теория, объясняющая и, следовательно, оправдывающая необходимость своевременных политических изменений как профилактики политической нестабильности и конфликтогенности. Напротив, причины нестабильности пытаются связать именно с изменениями, инспирированными якобы исключительно извне («цветные революции»), вследствие чего проблематика политической

динамики вообще исчезает из актуальной повестки дня [19]. Очевидно, что подобная стратегия обрекает страну на стагнацию и загнивание: она не сможет развиваться, поскольку для преобразования и движения к лучшему будущему не будет ни интеллектуальных, ни моральных ресурсов. Фактическое прекращение в России серьезных публичных дискуссий действительно повлекло за собой подавление понимания того, что собой представляет современное российское общество, какие процессы в нем происходят и каковы его представления о будущем. Взрыв патриотизма, поднятый пропагандой, и его манипулятивная роль заключается в том, чтобы дискредитировать либеральные ценности, т.е. тот самый потенциал осмыслиения, который крайне необходим для общественной консолидации. К числу необходимых признаков такой консолидации относится и критика действий властей, укладывающаяся в анализ настоящего положения вещей, включая ответственность власти за последствия тех или иных принятых решений. Но мобилизационная антизападная риторика, навязанная обществу, «перевод стрелок» на внешних контрагентов («врагов»), мифологию вечного противостояния России и Запада, сняли с повестки дня вопрос об ответственности власти перед обществом, канализировав все накопленное ранее социальное раздражение и недовольство на другие объекты, избранные государственной пропагандой. Усилиями этой пропаганды население России ощущает себя в положении «косажденной крепости» и смиряется с реинкарнацией «холодной войны», но в еще более опасной форме, чем в послевоенный период. Однако трезвый анализ ситуации убеждает в том, что постановка знака равенства между двумя действительно опасными историческими моментами вряд ли правомерна.

Что объединяет и что отличает «старую» и новую «холодную войну»? Широкое согласие сегодня наблюдается лишь в том, что отношения между Россией и Западом в целом действительно достигли самой низкой точки после 1991 года и что поворотным пунктом стали события на Украине 2014 года, какие бы исторические нарративы ни приводились в оправдание. Но обозначает ли эта напряженность именно «холодную войну», понимаемую не только как длительный период фактически замороженных отношений, но и как балансирование на грани уже действительно «горячей войны»?

Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо серьезная ситуационная и позиционная диагностика сложившейся ситуации для анализа актуальной конфронтации и ее динамики. Кроме того, требуется обсуждение терапевтических действий, способов преодоления сложившейся ситуации. Это требует осмысления, в первую очередь, взаимного восприятия, поставив сложившиеся отношения в более широкие рамки, включая взгляд на материальную стоимость конфронтации в случае эскалации гонки вооружений, а также с учетом упущеных возможностей для своевременных решений.

Какие аргументы приводятся в подтверждение начавшейся «новой холодной войны»? Они следующие:

- каждая сторона делает виновной исключительно другую сторону;
- отношения отмечены антагонизмом и игрой с нулевой суммой; совместные интересы воспринимаются только как периферийные;
- обе стороны придерживаются того мнения, что улучшение связано с

фундаментальным изменением позиции другой стороны: свержение режима versus конец однополярного мира;

- кооперация временная и преследует тактические мотивы, тогда как возможные поля конфликтов тенденциозно преувеличиваются вследствие влияния конфронтации;

- милитаристские демонстрации силы увеличиваются и служат осуществлению несовместимых целей;

- Джордж Оруэлл еще в 1945 году обратил внимание на дополнительный структурный момент: на атомную бомбу, которая, по его мнению, прекращает возможность ведения большой войны, но ценой, которая до бесконечности продлевает состояние «мир без мира».

Противоположная позиция, отрицающая состояние «новой холодной войны», указывает на основополагающие различия между прошлой и нынешней ситуацией:

- мир больше не живет под постоянной угрозой ядерного апокалипсиса: вооружения количественно сокращаются и не находятся в состоянии постоянной боевой тревоги;

- нет системного идеологического конфликта; конфронтация универсальных и традиционных ценностей, которая недавно вошла в моду в России, является не более как пропагандистским маневром;

- отношения между Россией и Западом в их конфронтационном варианте больше уже не являются осью международной системы, ее организационным принципом;

- качественно изменился и мир в целом, и роль России в нем: это уже не два враждующих мира;

- перманентные разговоры о «холодной войне» выгодны для тех сил с обеих сторон, которые имеют свой персональный интерес от конфронтации между Востоком и Западом – для военно-промышленного комплекса и всевозможных «патриотов», неожиданно получивших широкую публичную арену на центральных телеканалах².

Однако проблема заключается в том, что обе системы аргументов ссылаются на релевантные эмпирические очевидности. Исходя из западной перспективы, Россия воспринимается не просто как трудный партнер, но как не-предсказуемая угроза. Из российской перспективы следует, что США (а не обязательно Запад) проводят против нее политику свержения режима, причем как систематически реализуемую стратегию, чтобы защитить глобальную гегемонию США. Нечто подобное было и в годы прошлой «холодной войны», хотя в действительности конфликт коренился в структурных недоговороспособностях обеих социально-экономических систем. Это отчасти справедливо и сегодня, хотя и в меньшем масштабе: для обеих сторон было ясно, что другой должен стать «таким же, как мы».

Из этой перспективы Россия рекламирует мультиполлярность одновременно как глобальный тренд и как политическую цель – равенство и концепт

² Сравнительный анализ двух исторических ситуаций проведен с использованием наработок немецкого политолога Ханса – Йохима Шпангера, изложен им в докладе «Новая холодная война – и как ее предотвратить» на конференции в Москве в 2017 г.

великих держав. Однако это сопровождается полным игнорированием различий между режимами демократическими и авторитарными как важной и самостоятельной ориентационной величины и максимы действий для Запада. На Западе, напротив, прокламируют демократию, либеральную рыночную экономику и претензии выступать в глобальном масштабе в качестве гаранта соблюдения международных правил и норм. Здесь обнаруживается не менее полное игнорирование чужих интересов, которым традиционно отличаются великие державы.

Вместе с тем на вопрос о том, находимся ли мы снова в разделенном мире, следует ответить отрицательно. Основательное и взвешенное осмысление собственных национальных интересов с учетом того факта, что обе конфронтующие стороны в действительности являются частями единого Целого, т.е. глобального мира, должен привести к следующему выводу: «холодная война» не рентабельна, экономически не выгодна.

Нынешний конфликт гораздо больше напоминает классическое соперничество великих держав, которое, тем не менее, скрывает в себе серьезные опасности, хотя и находится в относительно ранней фазе конфронтации, но в расширяющемся модусе, с потенциальной дальнейшей ступенью эскалации. Опасность заключается в том, что давно потерян опыт, накопленный менеджментом прежней «холодной войны»: механизмы урегулирования взаимных претензий, культура взаимного контроля над вооружениями и т.д. Отсюда опасность сценария Первой мировой войны, движения к ней «в спящем порядке».

Чтобы перейти от конфронтации к терапии сложившихся отношений, требуется не просто диагностика взаимных перцепций, но и набор представлений о том, как изменить сложившуюся ситуацию. Это предполагает поиски такой зоны совместных (общих) интересов, которая в состоянии поставить под вопрос разделяющие взгляды и, в конце концов, преодолеть их. Существуют две принципиальные возможности для решения этой задачи. Во-первых, необходимо дать единый ответ на общий вызов, каковым являются такие глобальные проблемы, как террористическая угроза, изменение климата и защита договора о нераспространении ядерного оружия и т.д. Эффект этих договоренностей не стоит отрицать, хотя кооперация здесь остается ограниченной.

Вторая возможность указывает на те уроки, которые могут быть извлечены из прежней «холодной войны» (как единственно полезного результата сравнения двух исторических ситуаций). Речь идет о дифференциированном рассмотрении решений, приведших к «холодной войне», и уроков, которые могут быть извлечены из разрядки напряженности, изменившей характер конфронтации. С помощью разрядки «холодную войну» было необходимо обуздять через установление контроля над вооружениями и формальное признание территориального (и политического) статус-кво в Европе. Это стало возможным на путях удовлетворения хотя бы частичных взаимных претензий, способствовало снижению конфронтации, хотя и не полному ее преодолению.

Разрядка стала следствием своеобразного предупредительного звонка – драматического момента в отношениях между СССР и США, известного как Карибский ракетный кризис (октябрь 1962 года). Перед угрозой непосредственной опасности ядерной войны обе стороны отступили назад и продемонстрировали готовность к компромиссу: советские ракетные системы были убраны с Кубы, американские – из Турции. Вслед за этим состоялось подписание широкомасштабного договора о контроле над вооружениями и установление постоянных контактов между руководителями обоих государств. Это прагматическое политическое сближение не сопровождалось «идеологической разрядкой»: напротив, происходило обострившееся идеологическое разграничение. Только идея «общеверховейского дома» (в противоположность разделенной Европе) и «общечеловеческих ценностей» (а не классовых интересов) М. Горбачева внятно обозначила намерение преодолеть рвы «холодной войны».

Нынешняя ситуация нуждается в подобной же диагностике и терапии. Часто повторяемое определение «эпоха перемен» нередко упускает остроту их содержания. Перемены происходили и раньше: мировой опыт – социокультурный, экономический, военно-политический, связанный с доиндустриальной и индустриальной эпохами, подтверждает высокую политическую динамику прошлых эпох. Вместе с тем нельзя не признать, что эти перемены имели иную скорость социального времени. Начиная примерно с последней трети XX века, социальное время ускоряется, разнотечения множатся, и мир обретает новый статус, который сегодня можно определить как «сложный мир». «Опознание, осознание изменившихся обстоятельств отстает от реальности, и как результат мы попадаем в ловушки неточных карт и дефицита имен для нахлынувшей новизны, – отмечает А. Неклесса. – Сложный мир предполагает смену типа рефлексии: сложному обществу требуется сложный субъект, способный к быстрому анализу и комплексному действию» [20, с. 10].

Чтобы иметь дело с сегодняшним днем, его нельзя игнорировать. Из совместного трудного опыта вытекает очевидный вывод: доверие возникнет только в том случае, если будут познаны и приняты в расчет корни недоверия у другой стороны, включая самокритичную переоценку собственного поведения. Стоит снова вспомнить А. Эйнштейна, утверждавшего, что «проблемы никогда не удается разрешить при помощи того способа мышления, благодаря которому они и возникли» [21, S. 8]. Для обеих сторон нужно «стратегическое видение», включающее ответы на вопросы о ближайших и отдаленных перспективах; о путях достижения новых соглашений; о трудностях, которые нужно преодолеть. Предстоит обработать, сравнить и идентифицировать точки согласия, предвидения и прогнозы, представляемые каждой стороной, и медленно продвигаться к обновленному и очень желаемому сближению.

ЛИТЕРАТУРА

1. Арбатов А.Г. Диалектика судного дня: гонка вооружений и их ограничения// Политические исследования. 2019. № 3. – С. 27 – 48.
2. Dahrendorf R. Auf der Suche nach einen neuen Ordnung. Vorlesungen zur Politik der Freiheit im 21. Jahrhundert. Muenchen: Verlag C.H.Beck oHG, 2003. – 157 S.
3. Гидденс. Э. Ускользающий мир: как глобализация меняет нашу жизнь / пер. с англ. – М.: Весь Мир, 2004. – 120 с.
4. Там же.
5. Дарендорф Р. Современный социальный конфликт. Очерк политики свободы. / Пер. с нем. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2002. – 288 с.
6. Там же.
7. Дарендорф Р. Размышления о революции в Европе (в письме некоему господину в Варшаве) // Путь : международный философский журнал. 1994. № 6. – С. 37 – 127.
8. Gerschewski J., Merkel W., Schmotz A., Stefes C., Tanneberg D. Warum überleben Diktaturen // Politische Vierteljahrsschrift. Sonderheft 47. 2012. – S.1 – 27.
9. Неклесса А.И. Мускулы войны и нервы мира: гибридная метаморфоза. Методологические и прогностические аспекты постсовременного общежития // Политические исследования. 2019. № 4. – С. 149 – 164.
10. Dahrendorf R. Versuchungen der Unfreiheit (Die Intellektuellen in Zeiten der Prufung). Verlag C.H.Beck oHG, Munchen, 2006. – 239 S.
11. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций / С.Хантингтон; Пер. с англ. Т.Велимеева, Ю.Новикова. – М.: ACT, 2003. – 603 с.
12. См.: Лукин А.В. Столкновение ценностей в современном мире и перспективы евразийской интеграции // Политические исследования. 2014. № 6. – С. 102 – 113.
13. Там же.
14. Рубцов А. Разворот над Атлантидой // Новая газета. 19. 09. 2015.
15. Стризое А. Л. Российская модернизация: сценарии и проблемы // Вестник философии и социологии Курского государственного университета. – 2010 – №2. – С. 115 – 126.
16. Там же.
17. См.: Фукуяма Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке [пер. с англ.] / Фрэнсис Фукуяма. – М.: ACT: АСТ МОСКВА: ХРАНИТЕЛЬ, 2006 – 220 с.; Сингапурское чудо: Ли Куан Ю / [пер. с англ. В.Н.Верченко]. – Москва: ACT, 2015. – 284 с.
18. Сингапурское чудо: Ли Куан Ю / [пер. с англ. В.Н.Верченко]. – Москва: ACT, 2015.- 284 с.
19. См.: Соловьев А.И. Политическая повестка правительства, или зачем государству общество// Политические исследования. 2019. № 4. – С. 8 – 25.
20. Неклесса А.И. Черные лебеди над Донбассом // Независимая газета. 10. 06. 2015.
21. Greiner B. Einstein und die neun Zwerge. Historisches zum INF-Vertrag // Aus Politik und Zeitgeschichte. 18-19/2019/ <http://www.bpb.de/apuz/289937/einstein-und-die-neun-zwerge-historisches-zum-inf-vertrag>

ЕВРОПЕЙСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ: ОТНОШЕНИЯ РОССИЯ – ЕС, ДИЛЕММЫ «ЕВРОПЕЙСКОЙ ОБОРОНЫ»

Д.А. Данилов
МГИМО (У) МИД РФ, Институт Европы РАН

Аннотация: в статье автор анализирует новую Глобальную стратегию по внешней политике и безопасности ЕС, принятую в 2016 году, дает обзор новых концептуальных установок ОВПБ. Отдельное внимание уделяется тому, как выглядит российский вектор в обновленной стратегии Европейского союза в современных условиях.

Ключевые слова: ЕС, европейская безопасность, ОВПБ, ОПБО, стратегическая автономия

Abstract: in the article, the author analyzes the new Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, adopted in 2016, provides an overview of the new conceptual principles of the CFSP. Particular attention is paid to how the Russian vector looks like in the updated strategy of the European Union in the current context.

Keywords: EU, European security, CFSP, CSDP, strategic autonomy.

1. Новые концептуальные установки ЕС в сфере внешней политики и безопасности

В 2016 году Европейский союз принял новую Глобальную стратегию по внешней политике и политике безопасности, в которой декларирована цель достижения стратегической автономии: «Чтобы Европа [ЕС – авт.] могла обеспечить мир и безопасность внутри и за пределами своих границ, важно иметь соответствующий уровень амбиций и стратегическую автономию»³. Тем самым, ЕС заявил о себе как об амбициозном геополитическом игроке, который должен укрепить свои позиции в решении глобальных проблем, но для этого ему необходимо стать более сплоченным и независимым в общей внешней политике и политике безопасности. «ЕС необходимо укрепиться в качестве сообщества безопасности: европейские усилия в области безопасности и обороны должны позволить ЕС действовать автономно»⁴.

Это, в свою очередь, требует от Евросоюза принципиальной корректировки концептуальных основ своей политики безопасности и даже стратегической культуры. «Европейский Союз всегда гордился своей мягкой силой – и он будет продолжать это делать, потому что мы лучшие в этой области. Однако идея о том, что Европа является исключительно «гражданской державой», не соответствует эволюционирующему реальности». Другими словами, к своему позиционированию в качестве мягкой силы Евросоюз считает необходимым добавить опору «жесткой силы». «Чтобы обеспечить ответственную вовлеченность в мировые дела, требуется подтвердить свою дееспособность.

³ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. – June 2016. – P.19. (http://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf)

⁴ Ibid. – P. 20.

В этом хрупком мире мягкой силы недостаточно⁵. Но «жесткая сила» – это, прежде всего, соответствующие силы и средства, которых у ЕС явно недостаточно, и именно на этот дефицит указывает Глобальная стратегия и предполагает восполнить его. «Национально-ориентированные оборонные программы недостаточны для решения проблемы недостаточности потенциала»⁶. «Устойчивая, инновационная и конкурентоспособная европейская оборонная промышленность имеет ключевое значение для стратегической автономии Европы и для эффективной ОПБО»⁷.

Таким образом, обновленные концептуальные установки ОВПБ выглядят весьма логично. Схематично они выглядят так:

- Кардинальные перемены в мире и кризис европейской системы безопасности требуют от Европы перехода от фрагментарной внешней политики к Глобальной внешней стратегии.
- Глобальная стратегия предполагает достижение стратегической автономии.
- Стратегическая автономия и эффективность ОВПБ не могут быть достигнуты без дополнения «мягкой силы» ЕС силой «жесткой».
- «Жесткая сила» предполагает готовность и способность ЕС к эффективному объединению оборонных усилий и ресурсов государств-членов.
- В свою очередь, создание европейской оборонной технологической базы и промышленности является важнейшим условием не только «автономной» ОВПБ, но и глобальной конкурентоспособности ЕС.

Тем не менее, глобальные амбиции Европейского союза не освобождают его от глобальных вопросов:

- Главный из них – насколько сами страны-участницы ЕС готовы работать на приоритет общей политики и особенно политики безопасности и обороны.
- Как примирить европейскую наднациональность с межгосударственным управлением внешней политикой.
- В этой связи, какова будет роль будущего Высокого представителя ЕС (Ж. Боррель) в формулировании активной внешней политики.

Последний вопрос крайне важен именно теперь, когда необходимо подводить итоги пятилетней деятельности прежнего Высокого представителя – Вице-председателя Комиссии (Ф. Могерини) – от учреждения Европейской внешнеполитической службы

2. Российский вектор стратегии ЕС

Термин «стратегический» стал центральным в экспертно-политическом дискурсе в контексте украинского кризиса европейской системы безопасности. Он не оставил Евросоюзу шансов на «стратегическое молчание», явно затянувшееся после принятия первой Стратегии безопасности 2003 года, в ситуации, когда европейский политический ландшафт кардинально изменился в результате «цветных» революций в новых независимых

⁵ Ibid. – P. 44.

⁶ Ibid. – P. 46.

⁷ Ibid. – P. 46.

государствах на постсоветском пространстве, «перезагрузки» российско-западных отношений на рубеже 2010-х годов, обновления политico-правовой основы Европейского союза в соответствии с Лиссабонским договором, событий «Арабской весны», перетягивания каната Россия – ЕС через пространство «общего соседства» и других значимых событий и трансформаций. Теперь Россия превратилась для ЕС, как считают его государства-участники, из стратегического партнера в стратегический вызов, на который он должен искать и предлагать ответы.

Это дает основания говорить о том, что «российский вызов» стал катализатором новых стратегических амбиций ЕС и, следовательно, планов создания «Союза обороны». О том, что это действительно так, свидетельствует содержание Глобальной стратегии ЕС, где Россия рассматривается исключительно в негативном контексте, как нарушитель международного права и «разрушитель» системы европейской безопасности. К тому же, Евросоюз фактически сводит проблемы европейской безопасности к российскому фактору и урегулированию украинского кризиса на основе Минских соглашений, даже не анализируя иных кризисных явлений и содержательных аспектов европейской безопасности, не говоря уже о «личной ответственности» союза. В этих рамках Брюсселю довольно сложно формулировать проактивную антикризисную стратегию, замкнутую на российской ответственности.

Реагируя на «российский вызов», Евросоюз должен более внимательно обозначить не только свои политические оценки украинского кризиса и российского «ревизионизма» и «наступательности», но и перспективные ответы на сформулированный Брюсселем ключевой вызов, которые подразумевают структурные изменения в системе ОВПБ и в отношениях «глобального» ЕС с ключевыми международными партнерами. Заявка ЕС на формирование Союза обороны не может рассматриваться вне этого контекста, без понимания того, какие стратегические ориентиры будут установлены для достижения европейской автономии, и каким образом ЕС будет обеспечивать сдерживание России – стержневую установку евроатлантической стратегии.

3. Амбиции – реальность

Обновленная внешнеполитическая концепция Евросоюза, по мнению Ф. Могерини, Высокого представителя ЕС, дала возможность государствам-членам раздвинуть ограниченные рамки восприятия ОВПБ в качестве механизма реагирования на кризисные ситуации и действия в горячих точках, чтобы позволить Евросоюзу выстраивать общую политику в стратегической перспективе, планируя политическую активность на пять-девять-пятнадцать лет вперед. По свидетельству Ф. Могерини, пять лет назад, когда она только приступила к работе над разработкой Глобальной стратегии ЕС, «общественные дебаты в Европе проходили в абсолютно кризисном режиме – в связи с украинским кризисом, экспансией ДАИШ в Сирии

и миграционным кризисом, вставшим в повестке дня»⁸. В кризисных условиях довольно сложно было сформулировать внешнеполитическую программу союза, совместив в ее рамках не только общее видение ситуации, но и наметить программу обновления ОВПБ. И в этом смысле Глобальная стратегия ЕС, несомненно, является его серьезным политико-дипломатическим достижением – она позволила сформировать внутриинституциональный консенсус в рамках союза, как обозначить дефициты и «болевые точки» ОВПБ, так и создать политическую платформу и рамки внешнеполитической активности ЕС. «Совместная работа над Глобальной стратегией сыграла важную роль в изменении нашего коллективного мышления», констатирует Ф. Могерини в преддверии завершения ее деятельности в качестве Высокого представителя – Вице-председателя комиссии ЕС⁹.

Однако оценка работоспособности институтов ЕС и в частности Европейской внешнеполитической службы (ЕВПС) по согласованию общих платформ и механизмов не дает ответы на вопросы о том, как соотносятся его стратегические амбиции с политической реальностью и, тем более, с геостратегической перспективой. (Гео)политическая «реальность» подразумевает ее адекватное восприятие, критический анализ политической работы с этой реальностью в соответствии с установленными целями, задачами и средствами их обеспечения.

В этой связи интересно обратиться к одной из прежних оценок Европейской политики безопасности и обороны (ЕПБО) в начальный период ее становления, т.е. двадцать лет назад, когда Франция и Великобритания инициировали «процесс Сен-Мало». Тогда, несмотря на революционный прорыв ЕС к ЕПБО вследствие кардинального разворота в этом направлении политического вектора Великобритании и преобладавшие оптимистические оценки европейского оборонного будущего, звучала и трезво-рациональная нота. «Сен-Мало» и прорыв к ЕПБО – это, главным образом, успех европейской дипломатии, который страны Евросоюза демонстрируют своим гражданам в качестве неоспоримого доказательства способности союза отвечать на новые вызовы путем укрепления внутреннего политического единства; но через какое-то время граждане неизбежно спросят европейских политиков, в чем конкретно заключается результативность новых институтов и механизмов общей внешней политики. Этую неудобную постановку проблемы тогда удалось

⁸ Speech by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the annual conference of the European Union Institute for Security Studies (EUISS), Brussels, 04/10/2019 – 15:02, UNIQUE ID: 191004_15. URL: https://eeas.europa.eu/topics/common-foreign-security-policy-cfsp/68391/speech-high-representativevice-president-federica-mogherini-annual-conference-european-union_en

⁹ Speech by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the annual conference of the European Union Institute for Security Studies (EUISS), Brussels, 04/10/2019 – 15:02, UNIQUE ID: 191004_15. URL: https://eeas.europa.eu/topics/common-foreign-security-policy-cfsp/68391/speech-high-representativevice-president-federica-mogherini-annual-conference-european-union_en

замолчать на волне преобладавшего энтузиазма и политической активности по исполнению намеченных планов. Но острота дилеммы результативности еще более усиливается теперь, когда новые директивы ЕС на формирование европейской обороны контрастируют с невыполнением его прежних планов. Примеров довольно много, но довольно показателен обвал ЕПБО в ливийском урегулировании в 2011 году, неспособность ЕС организовать даже операцию в поддержку гуманитарных миссий, острые несогласия относительно продолжения средиземноморской операции «София» и т.д.

Несмотря на демонстрацию Брюсселем институционального и оперативного прогресса ЕПБО, политическая результативность оказалась, действительно, невысока, если не повторять официальные пресс-релизы и сообщения. Так, на официальном сайте Европейской службы внешних дел сказано: «За 20 лет со дня создания общей европейской политики в области безопасности и обороны была проделана большая работа... За последние несколько лет был достигнут беспрецедентный прогресс»¹⁰.

Нынешний кризис европейской системы безопасности подтвердил слабость общей политики безопасности и обороны ЕС, и Глобальная стратегия свидетельствует об этом – она мотивирована именно императивами повышения политической эффективности и усиления глобальной роли Евросоюза. Но, при обращении к вышеприведенной оценке ЕПБО двадцатилетней давности, возникает закономерный вопрос: насколько нынешний политико-дипломатический успех, связанный с достигнутыми странами-участницами договоренностями и решениями по формированию «европейской обороны», может приблизить ЕС к цели стратегического мышления и автономии. Политические документы ЕС, включая Глобальную стратегию, не дают ответа. Какими будут главные целевые ориентиры наращивания Евросоюзом жесткой силы? Готовы ли страны-участницы существенно умерить свой национальный эгоизм и рациональный протекционизм ради создания концептуально неопределенного и противоречивого проекта Союза обороны? Может ли ЕС ответственно претендовать на стратегическую автономию в условиях не только сохраняющейся политической разобщенности, но даже усиливающихся внутренних противоречий и разногласий? Другими словами: если «европейская оборона» не получилась раньше, то почему это получится теперь или завтра, в условиях многофакторного внешнего и внутреннего кризиса?

В современном дискурсе о европейской стратегической автономии и «европейской обороне» существует много мнений. Преобладающим является

благожелательно-позитивный взгляд на перспективы Союза обороны. Аргументация, конечно, весьма противоречива. Но все же главный аргумент состоит в том, что интеграционный проект ЕС развивается и его развитие объективно предполагает продвижение к политическому союзу и, следовательно, достижению общности во всех политических сферах, ключевая из которых – ОПБО. Прикладной политический анализ приводит многих исследователей к мысли, что Brexit высвободил энергию ПЕСКО и Еврообороны, что добавляет акций в поддержку этого проекта. Аналогично, ревизионизм Дональда Трампа после его избрания президентом США, когда он постоянно делает европейским союзникам предложения, от которых сложно отказаться, фокусирует общественно-политический дискурс в направлении европейской (стратегической) автономии. В европейских публикациях сложно найти хоть какой-то критический анализ «европейской обороны», экспертное сообщество, скорее, считает правильным работать именно на эту перспективу, не оспаривая ее. Отсутствие серьезных аналитических работ, связанных с экономическим обеспечением «европейской обороны», свидетельствует, как представляется, о ее финансово-экономической необоснованности. Скорее наоборот, зонтик еврообороны дает довольно устойчивую опору европейским военно-промышленным компаниям и экспортерам вооружений, которые будут «использовать момент, но, конечно, не во имя эвентуальной (как это сформулировано в Договоре о ЕС) общей обороны ЕС».

Тем не менее, дефицит четких целевых установок еврообороны, национальный эгоизм стран-участниц, которые, в то же время, не могут позволить себе не-участие в общеевропейских проектах, разрушительный характер американских гарантит и инструментов влияния в Европе и другие «европейские» лимиты – все это усиливает скептическое отношение к европейскому проекту оборонной автономии. Его нельзя назвать традиционным, поскольку до сих пор основными скептиками были американские политики и исследователи, тогда как европейские и российские специалисты концентрировались на позитивной добавленной стоимости для обеих сторон.

Однако теперь вопрос российского восприятия «европейской обороны» становится все более значимым в политическом поле. Во-первых, потому, что отношения Россия – ЕС переживают кризисный застой, и поэтому стратегические решения бывших стратегических партнеров воспринимаются ими в неопределенной стратегической перспективе. Во-вторых, новые инициативы Евросоюза уже не могут рассматриваться как прежде, в качестве противовеса натоцентризму в Европе (как в Среднесрочной стратегии России в отношении ЕС на 2000–2010 годы). Еврооборона будет рассматриваться как в контексте ответа ЕС на «стратегический вызов» и «ревизионизм» России, так и как вклад ЕС в Евроатлантическое сдерживание России, а следовательно, и как «тактическое звено» американской стратегии.

Российское восприятие ПЕСКО и Европейской оборошной автономии остается довольно противоречивым. С одной стороны, Россия всегда поддер-

живала, особенно с учетом ее европейского приоритета, идею политической автономии ЕС. С другой стороны, планы формирования европейского Союза обороны неразрывно связаны со сдерживанием России, с конфронтационной логикой в отношениях Россия – Запад. Поэтому, вероятно, российская линия относительно ПЕСКО, в которой Россия не может участвовать, и «европейской обороны» будет склоняться к формуле “wait and see”. А если менее политкорректно: «Мы бы хотели, чтобы Вы могли... Но сомневаемся, что Вы сможете».

ЛИТЕРАТУРА

1. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy. – June 2016. – P.19. (http://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf)
 2. Speech by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the annual conference of the European Union Institute for Security Studies (EUISS), Brussels, 04/10/2019, UNIQUE ID: 191004_15. URL: https://eeas.europa.eu/topics/common-foreign-security-policy-cfsp/68391/speech-high-representativevice-president-federica-mogherini-annual-conference-european-union_en
 3. Speech by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the annual conference of the European Union Institute for Security Studies (EUISS), Brussels, 04/10/2019, UNIQUE ID: 191004_15. URL: https://eeas.europa.eu/topics/common-foreign-security-policy-cfsp/68391/speech-high-representativevice-president-federica-mogherini-annual-conference-european-union_en
 4. 20 лет сотрудничества ЕС в области безопасности и обороны 21/08/2019. – URL: https://eeas.europa.eu/ru/eu-information-russian/66592/20-%D0%BB%D0%B5%D1%82-%D1%81%D0%BE%D1%82%D1%80%D1%83%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0% B0-%D0%B5%D1%81-%D0%B2-%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82%D0% B8-%D0%B1%D0%BD%D0%BE%D0%BF%D0%B0%D1%81%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0% B8-%D0%BD%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%BD%D1%8B_ru

КРИЗИС СИСТЕМЫ МИРОРЕГУЛИРОВАНИЯ: ПРИЧИНЫ И ПОСЛЕДСТВИЯ

А.В. Ващенко, А.С. Евтушенко
Кубанский государственный университет

Аннотация: в статье анализируется трансформация системы мирового регулирования после окончания «холодной войны». Формулируется гипотеза о том, что в конце XX в. смена международного порядка произошла не в результате «большой войны», а мирным путем. Вследствие этого для структуры глобальной системы международных отношений стал характерен своеобразный дуализм, выражавшийся в параллельном существовании двух систем – старой Ялтинско-Потсдамской и новой, альтернативной, отражающей интересы глобального Запада (G7 + НАТО). Давая характеристику западноцентричной системы, авторы определяют основные параметры ее функционирования. Приходят к выводу о том, что данная система международных отношений включает в себя все компоненты структурной силы: политической, экономической, военной, финансовой, технологической, информационной, что превращает ее в доминирующую в контексте существующих двух. При этом дуализм современной системы международных отношений обусловил ее кризис. По мнению авторов, во многом это связано с внешнеполитическим образом действий США как главного государственного актора альтернативной системы международных отношений. Авторы приходят к выводу, что реализуя свою внешнеполитическую стратегию, США усиливают асимметричность и анархичность международной среды, углубляя кризис мирового регулирования.

Ключевые слова: постбиполярная система международных отношений, США, внешняя политика, НАТО, Европейский союз.

Abstract: the article analyses the transformation of the world regulation system after the Cold War. It formulates the hypothesis that in the late 20th century the change of the world order was not a result of «big war» but of peaceful conversion. Hereby, the structure of the global system of international relations has become to be characterized by peculiar dualism coming out in parallel existence of two systems at once: the old one, made after the Second World War on the conferences in Yalta and Potsdam, and the newer alternative which reflected the interests of the globalized West (G7 + NATO). Giving characteristics to the West-oriented system, the authors set main parameters of its functioning. They come to the conclusion that that international system consists of all elements of structural power: political, economic, military, financial, technological, information what makes it the dominant force in the context of two existent. Wherein the duality of the contemporary international system serves as a cause of its crisis. The authors claim that largely it depends on the US manner of foreign policy activity. They conclude that realizing their foreign policy strategy the United States, being the main state actor of that alternative system of international relations, enhance the asymmetry and anarchy of the existing international environment and deepen the crisis the world regulation.

Keywords: Post-Cold War system of international relations, USA, foreign policy, NATO. European Union.

В 1990-е гг. впервые за всю историю международных отношений смена международной системы произошла не в результате «большой войны», а мирным путём, когда один из полюсов Ялтинско-Потсдамской системы перестал существовать. Данная ситуация привела к своеобразному дуализму, когда параллельно стали развиваться и функционировать две системы международных отношений.

Первая, Ялтинско-Потсдамская, созданная послевоенными соглашениями держав антигитлеровской коалиции, действовала на основе Устава ООН, по которому ключевая роль отводилась Совету Безопасности.

Вторая, альтернативная, сформировавшаяся в своих общих чертах ко второй половине 1970-х гг., отражала процессы экономического возрождения держав, потерпевших поражение во Второй мировой войне, прежде всего Германии, Италии и Японии, а также глобального регулирования в рамках трёх центров Североамериканского, Западноевропейского и Восточноазиатского. Новая система, возникшая как инструмент Западного блока в «холодной войне», была объективным результатом процесса глобализации, включившего в себя и региональные интеграционные процессы. Институционально, она включала в себя страны «семёрки» и государства НАТО (G-7+ НАТО).

Новая система выгодно отличалась от разросшегося за послевоенные годы неповоротливого, крайне забюрократизированного аппарата ООН. Ее характерными особенностями стали:

- более простая система принятия решений, обусловленная гомогенной средой;
- наличие готового военного-силового аппарата в виде НАТО;
- наличие экономической и финансовой системы, заточенной под решение конкретных политических задач;
- наличие мощного информационно-пропагандистского аппарата.

Таким образом, новая система международных отношений включала в себя все компоненты структурной силы: политической, экономической, военной, финансовой, технологической, информационной. В условиях биполярности две системы функционировали в конкурентном режиме. После распада СССР ярко проявилась тенденция к доминированию новой системы. Наиболее рельефно это проявилось в условиях югославского кризиса 1990-х гг. Особенно в период агрессии НАТО против Союзной Республики Югославии в 1999 г.

Существующий дуализм привёл к расколу и кризису современной системы мирорегулирования. Он проявляется, прежде всего:

- в увеличении использования силы при решении международных проблем (под использованием силы имеется в виду, применение не только военной, а всех видов структурной силы в тех или иных сочетаниях, в зависимости от условий);
- наличие проблемы «двойных стандартов»;
- размытие суверенитета;
- отсутствие независимых СМИ.

Основным двигателем новой системы являются ТНК и ТНБ и их политические ставленники, прежде всего в США, Великобритании и Японии. За сохранение, хотя и в реформированном виде, Ялтинско-Потсдамской системы выступают крупные многонациональные и многоконфессиональные государства, такие как КНР, Индия и Россия. Для этих стран, ТНК и ТНБ которых пока не готовы к открытой конкуренции, размывание суверенитета создаёт риски распада государства.

В 1990-е гг. активно шёл процесс возрастания внутрисистемной асимметрии, когда новая система активно расширялась. Её экспансия была обусловлена новым экономическим и территориальным переделом мира. В сложившихся условиях трудно не заметить актуализацию работы В.И. Ленина «Империализм, как высшая стадия капитализма» [1]. Стоит только заменить термин «империализм» на термин «глобализм» – теоретическая концепция чётко выстраивается.

Государства «новой системы», имеющие все компоненты структурной силы, развитые до высокого уровня в конце XX – начале XXI в. стали оказывать давление на государства богатые ресурсами или имеющие важное геополитическое положение. Развернулась активная борьба и за постсоветское пространство. Эта экспансия проходила в виде:

- интеграционных процессов, которые включали в себя процессы разрушения национальных экономик, финансового и экономического подчинения;
- «Цветных» революций, когда страны утрачивали свой суверенитет и попадали под внешнее управление;
- интервенций разного рода.

Ответом на данную экспансию стала «асимметрическая интервенция», которая проявилась в виде:

- терроризма;
- миграции;
- демографии.

Чем сильнее давление и экспансия стран «новой системы», тем сильнее «асимметричная интервенция». Таким образом, возникшее противоречие не разрешается, а, усиливаясь, переходит на более высокий уровень. В данной системе отношений оно разрешено быть не может. Система, построенная на идеях радикального либерализма, основанного на «Вашингтонском консенсусе» (1998 г.), уже привела к глобальному финансовому кризису 2008 г., экономические последствия которого не преодолены до сих пор. Попытки сбалансировать систему на основе «Сеульского консенсуса» (2010 г.) и расширить G-7 до G-20, скорее всего, носят косметический характер, хотя и способствуют формированию многополюсного мира, отхода от монополизма и развитию конкуренции. Только в условиях существующей асимметрии ждать честной конкуренции не приходится. Именно поэтому проектирование различных видов структурной силы при достижении интересов становится доминирующей тенденцией, которая уже переносится на отношения внутри стран «новой системы». Данная система становится всё более американоцентричной.

Американская стратегия для XXI в.

Цель США – сохранить своё доминирование на максимально длительный срок любой ценой. При этом ослабить ближайших конкурентов в лице Индии, Китая и России.

Для этого необходимо решить несколько задач:

- создать мировую «фабрику дешёвых товаров», но «не Китай», которая будет создавать продукцию на основе американских стандартов;
- создать ёмкие мировые рынки для сбыта продукции «фабрики дешёвых товаров»;
- взять под контроль энергетические рынки, включая территории добычи основных энергоресурсов.

Первая задача решалась через создание зоны Транстихоокеанского партнёрства (ТТП). Соглашение о ТТП в 2005 г. подписали Новая Зеландия, Чили, Сингапур и Бруней. В переговорах участвовали США, Австралия, Малайзия, Вьетнам, Япония, Канада, Мексика, Перу. И хотя президент США Д. Трамп 23 января 2017 г. принял решение о выходе своей страны из договора о Транстихоокеанском партнёрстве ТТП (Trans Pacific Partnership, TPP), это кардинально не изменило реальной картины. Зона создана, она функционирует как торгово-производственная площадка, а действия американского президента – это результат конкурентной борьбы между США и КНР.

Вторая задача предполагала подписание соглашения о трансатлантическом торговом и инвестиционном партнёрстве. Данный договор после утечки части информации в СМИ вызвал серьёзные дискуссии в странах ЕС и был близок к провалу. И тогда в ход пошли специальные операции в виде «прослушки» телефонов руководителей крупнейших стран ЕС. Показательные экономические акции против крупнейших европейских ТНК и ТНБ: например, Дело Фольксваген (в 2015 г. концерн «Фольксваген» понес убытки в размере 18 млрд дол. из-за скандала в США. Только в первые два дня скандала в сентябре 2015 г. капитализация компании снизилась с 77 млрд евро до 51 млрд евро) [2] и Дело Дойче банк (по данным газеты «Коммерсантъ», министерство юстиции США возбудило дело об отмывании денег российскими гражданами через Дойче банк, руководство которого заявило, что по итогам третьего квартала 2015 г. его убыток составил 6,2 млрд евро, что было вызвано списанием стоимости активов и ростом издержек по судебным разбирательствам) [3].

На руку США и «волна беженцев» с Ближнего Востока, которая значительно ослабит конкурента, заставив тратить огромные средства на социальные выплаты и решение проблем безопасности.

Третья задача решалась через прямое применение военной силы в Ираке (2003 г.), Ливии (2012 г.) и Сирии (до сегодняшнего дня).

Реализуя данную стратегию, США усиливают асимметричность и анархичность международной системы. В этих условиях возможности регулирования системы резко ограничены. В основном они сводятся к тому, чтобы поддерживать относительную стабильность в отдельных регионах государств

«новой системы». Но и эти зоны имеют тенденцию к сокращению. Практически под давлением миграционной волны беженцев из зоны стабильности выпадают страны Европы. Что остаётся в «зоне стабильности»? США и Канада. Именно туда устремляются финансовые потоки из зон хаоса. Концентрируются военные, политические, экономические, информационные и технологические возможности. Но и эта стабильность относительная.

Пытаясь анализировать современные международные процессы, невольно ловишь себя на мысли, что являешься зрителем в театре абсурда. Кажется, что перестали действовать незыблемые экономические законы. Прибыль и выгода в бизнесе уже никого не интересуют? Миллиардные контракты, заключённые под государственные гарантии, не выполняются. Правительства принимают решения, ведущие к коллапсу собственных экономик. Неужели мир сошёл с ума и погружается в непредсказуемый хаос? Или всё же есть какое-то объяснение?

Объяснение может быть только одно! «Национальные правительства стран Европейского Союза (ЕС)» не являются таковыми. Очевидно, что они принимают решения, не отражающие интересы своих граждан и избирателей: немцев, французов, итальянцев, бельгийцев. Это ситуация утраченного суверенитета. Но суверенитет как право страны и народа принимать решения исходя из своих национальных интересов не может исчезнуть в никуда. Подобно закону сохранения энергии, который гласит, что энергия не исчезает, а переходит в другие виды энергии. Суверенитет не может исчезнуть бесследно. Следовательно, он передан за пределы национального государства! Следовательно, им распоряжается другая, наднациональная власть. Почему это произошло? К каким последствиям это может привести?

Надо сказать, что ситуация для Европы не нова. Нечто подобное происходило в 30-х гг. ХХ в. после прихода Гитлера к власти. Тогда, создавая Третий Рейх, эту новую империю, гитлеровская Германия, захватывая европейские страны, лишала их экономического и политического суверенитета. Она подчиняла их своей воле, объединяла ресурсы и силу для решения своих задач. Это закончилось Второй мировой войной.

В 1990-е гг. процесс интеграции перемолол суверенитеты европейских стран не хуже гитлеровских дивизий. Четвёртый рейх был создан тихо и даже можно сказать – добровольно. Но отражал ли этот процесс интересы европейцев? Да, тогда все они были «за». Но этот демократический централизм не снимает поставленного вопроса. Пропагандистская информационная машина наднациональных сил глобальных игроков в лице транснациональных корпораций (ТНК) и транснациональных банков (ТНБ) смогла убедить большинство европейцев в том, что интеграция отвечает их интересам. Это было легко в условиях, когда до этого были куплены национальные элиты. Предупреждения евроскептиков утонули в волне эйфории, вызванной объединением Германии, распадом Совета экономической взаимопомощи (СЭВ), Организации Варшавского договора (ОВД) и СССР. Общая валюта, отсутствие границ, ощущение полной свободы, того, что ты Бог и тебе всё мож-

но, когда тебе никто не противостоит? Появились некие органы управления (Комиссия Европейских Сообществ (КЕС), Совет Европы и т.д.), представленные европейскими чиновниками, политическими назначенцами ТНК и ТНБ, демагогами, не несущими ответственности за свои решения перед избирателями своих национальных государств. Произошло ровно то, о чём предупреждала, в начале 1980-х гг., британский премьер-министр М. Тэтчер, настаивая на сохранении фунта как национальной валюты. Вслед за потерей суверенитета экономического, а он перешёл к глобальным игрокам – транснациональным компаниям и банкам, начался процесс передачи им же суверенитета политического. Конечно, можно провести расследование под названием «в поисках утраченного суверенитета». Но можно с большой долей уверенности утверждать, что потерянный суверенитет находится там, где сосредоточие силы транснациональных игроков. Там, где находится большинство штаб-квартир крупнейших ТНК и ТНБ. А именно в США. «Опять США во всём виноваты», – справедливо заметит любознательный читатель. Но пикантность ситуации заключается в том, что американская политика также не отражает интересов американских граждан. Афганистан, Ирак, Ливия, Сирия, а теперь и Украина – это борьба американских корпораций за источники сырья и рынки сбыта, за дешёвую рабочую силу. Просто на данный момент американские корпорации сильнее, чем европейские, китайские или российские. Логика провальных экономических решений в том, что geopolитический победитель получает всё геоэкономическое пространство, а это с лихвой возместит его прошлые экономические потери.

Получается, что глобализация – это просто новый этап империализма, когда национальное производство достигло своего транснационального уровня. Тогда вторым признаком глобализации, вслед за образованием ТНК и ТНБ, должно стать слияние национальных элит с этими самыми ТНК и ТНБ. В результате мы будем иметь транснациональную олигархию! Ну а дальше – банальная борьба за экономический и территориальный передел мира, который уже начался. А тут и до мировой войны недалеко. «Чтобы проверить действительную силу капиталистического государства, нет и быть не может иного средства, кроме войны. Война не есть противоречие основам частной собственности, а прямое и неизбежное развитие этих основ. При капитализме невозможен равномерный рост экономического развития отдельных хозяйств и отдельных государств. При капитализме невозможны иные средства восстановления, время от времени, нарушенного равновесия, как кризисы в промышленности, войны в политике» (В.И. Ленин «О лозунге Соединённых Штатов Европы», 1915 г.). Правда, в этом жанре могут появиться неожиданные повороты. Старый закон театра: «Если в первом акте на стене висит ружьё, то во втором акте оно обязательно выстрелит». А если это ружьё не висит, а по ходу пьесы появляется человек с ружьём? И не один! Ведь если правительство в своей политике не отражает национальные интересы своей страны, своих граждан, то со временем эти люди перестают себе олицетворять с гражданством данной страны. Они начинают себя соотносить с теми группами, которые их интересы реально защищают. И вот перед нами уже

не гражданин Соединённого Королевства, а мусульманин, и не гражданин Украины, а ополченец! Конечно, какое-то время можно тянуть на информационных технологиях, забивая эфир страшилками о мусульманах или о российских войсках на Украине. Конечно, у режиссёров может быть сильна иллюзия, что созданный ими театр абсурда в виде хаоса управляем и подконтролен. Наверное, большинство американцев уверены, что океаны и их всесильные (судя по фильмам) спецслужбы гарантируют, что созданный ими хаос не вернётся бумерангом к ним. Но ведь уже возвращался! Даже если не считать авиалайнеры, врезающиеся в нью-йоркские небоскрёбы 11 сентября 2001 г., что у многих вызывает справедливые вопросы. Но Вьетнамская война! Ведь она вернулась в Штаты массовыми митингами и акциями протеста. А что если запущенный бумеранг уже возвращается? Боимся предположить, что тогда театр абсурда может превратиться для режиссёра и его группы в фильм ужасов, когда появившиеся на сцене вооружённые люди, вместо отведённых им ролей, спустятся в зрительный зал и тогда...

Пока «бумеранг» в виде сотен тысяч беженцев получает Европейский союз как результат безответственной силовой политики США на Ближнем Востоке. Но ТНК и ТНБ США опять за океаном в «тихой заводи» потирают руки и подсчитывают прибыли. ЕС как глобальный конкурент ослаблен, а страдания миллионов их, как мы видим, не интересуют.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ленин В.И. Империализм, как высшая стадия капитализма (Популярный очерк) / В.И. Ленин // Избранные произведения в 4 т. – М.: Политиздат, 1984. – С. 1–98. – Т. 2.
2. Дело Volkswagen. URL: <https://www.vestifinance.ru/articles/62613> (дата обращения: 12.09.2019).
3. Дементьева К. Bloomberg: в дело против Deutsche Bank в США могут быть вовлечены Борис и Аркадий Ротенберги / К. Дементьева. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2833077> (дата обращения: 12.09.2019).

ВОСПРИЯТИЕ УГРОЗ МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКИМ АКАДЕМИЧЕСКИМ СООБЩЕСТВОМ

А.В. Акульшина, И.В. Бакалова
Воронежский государственный университет

Аннотация: в статье представлены методология и результаты исследования, которое проводилось в рамках исследовательской сети «Война и мир в вызовах европейской безопасности» – международного проекта по направлению «Акции им. Жана Монне» программы Европейского Союза Эразмус+. Особое внимание уделяется формированию перечня основных факторов, представляющих угрозу международной и европейской безопасности в восприятии современного российского академического сообщества. Рассматриваются выявленные особенности восприятия по основным блокам угроз, представлен сравнительный анализ с европейскими данными.

Ключевые слова: международные отношения, система международной безопасности, угрозы и риски международной безопасности, факторы, определяющие угрозы международной безопасности.

Abstract: The article presents the methodology and results of the study carried out within the framework of the research network «Peace, War and the World in European Security challenges» an international project of the Erasmus+ Jean Monnet programme. Special attention is paid to the formation of a list of the main factors that pose a threat to international and European security in the perception of the modern Russian academic community. The identified features of perception by main threat blocks are considered, comparative analysis with European data is also presented.

Keywords: International relations, international security system, threats and risks to international security, key factors defining threats to international security.

«Мир во всём мире может быть сохранен только в результате созидательных усилий, соразмерных опасностям, которые ему угрожают» – этими словами начинается знаменитая Декларация Робера Шумана 9 мая 1950 г, которая определила развитие Европейского континента. Полвека спустя мы наблюдаем множественность моделей развития стран и регионов, тупик в формировании системы европейской безопасности, разные подходы к оценке региональных и глобальных угроз, которые приводят к вакууму доверия и управляемости.

Очевидно, что процессы в современных международных отношениях требуют новых подходов, методов, инструментария. Одним из базовых понятий становится определение «угрозы мира и безопасности».

В данной статье представлены результаты исследования, которое проводилось в рамках международного проекта «Война и мир в вызовах европейской безопасности» по направлению «Акции им. Жана Монне» программы Европейского Союза Эразмус+. Научный коллектив проекта включает ведущих исследователей из четырех университетов стран Европейского Союза (Институт политических исследований Бордо (Франция), Гёттингенский университет им. Георга Августа (Германия), Университет «Коре» г. Энны (Италия), Университет Севильи (Испания)), Университета Докуз Эйлул (Турция), Университета Иордании и трех университетов России (Пермский государственный национально-

исследовательский университет, Кубанский государственный университет). Координатором Сети выступает, Воронежский государственный университет.

При проведении исследования участники проекта основывались на определении угрозы международной безопасности, данном в Докладе Группы высокого уровня ООН по угрозам, вызовам и переменам в 2004 году. Согласно этому определению угроза международной безопасности – это «любое событие или процесс, которые ведут к массовой гибели людей или уменьшению шансов на выживание и ослабляют государства как базовые элементы международной системы»¹¹.

Структура предлагаемого опросника была сформирована на основании шести блоков угроз международной безопасности, представленных в Докладе Группы высокого уровня ООН по угрозам, вызовам и переменам:

- экономические и социальные угрозы, включая нищету, инфекционные болезни и экологическую деградацию;
- межгосударственный конфликт;
- внутренний конфликт, включая гражданскую войну, геноцид;
- ядерное, радиологическое, химическое и биологическое оружие;
- терроризм;
- транснациональная организованная преступность.

Опрос проводился методом анкетирования в режиме онлайн и являлся анонимным. Сжатая формулировка вопросов и наличие чётко сформулированных вариантов ответа позволили сократить время, затрачиваемое на заполнение опросного листа в среднем до 4 минут.

К участию в опросе были приглашены российские специалисты в области международных отношений, безопасности и европейских исследований, дипломатии и международного права, geopolитики, истории и теологии, социологии и культурологии, эксперты по правам человека, национализма, миграции и противодействия экстремизму, а также студенты, аспиранты, представители профессорско-преподавательского состава российских вузов.

Композиционно анкета представлена из вводной части, описывающей цели и задачи исследования; контактных вопросов о положении и статусе опрашиваемого и содержательной части, включающей 7 основных блоков, представленных многовариантными вопросами с использованием ранговой шкалы Лайкерта. Пятиразрядная шкала Лайкерта построена из двух крайних ответов («совершенно согласен» и «совершенно не согласен»), двух промежуточных («скорее согласен» и «скорее не согласен») и одного нейтрального («не имею мнения по вопросу») с целью определить степень согласия и несогласия в связи с представленными факторами как факторами, являющими собой угрозу международной безопасности.

Получены промежуточные результаты опроса, проводившегося на русском языке, проведён оперативный анализ данных. В дальнейшем планируется провести сравнительный анализ с данными коллег из вузов стран ЕС и Ближнего Востока.

¹¹ Более безопасный мир: наша общая ответственность : краткий обзор доклада Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам (A/59/565 + Corr.1)// Организация объединённых наций: [сайт]. – URL: https://www.un.org/ru/events/pastevents/a_more_secure_world.shtml_resume.shtml (дата обращения: 23.10.2019).

Общее число респондентов составило 550 человек, проживающих на территории России. Из них – 91 % (500 чел.) имеют гражданство РФ, 2 % (10 чел.) – граждане Украины, остальные респонденты являются гражданами Азербайджана, Вьетнама, Узбекистана, Туркменистана.

Большинство респондентов студенты и аспиранты в возрасте 17–24 года (83,4%), 75% имеют незаконченное высшее образование. По сфере деятельности 76% опрошенных отнесли себя к академической среде («наука и образование»), 10% – представители бизнес-структур, 11% – госслужащие.

В ходе подготовки анкеты и материалов для проведения анкетирования было выделено 6 основных блоков потенциальных угроз, среди которых: Геополитические факторы, Экономические и социальные факторы, Экологические факторы, Международный терроризм, Ядерное, радиологическое, химическое и биологическое оружие; а также блок вопросов, предлагающих респондентам оценить национальную политику государства в области международной безопасности.

Блок вопросов, посвящённых геополитическим факторам, включал в себя факторы, влияющие на международную безопасность, которым необходимо было дать оценку как факторам, представляющим угрозу международной безопасности. Представленные утверждения оценивались респондентами следующим образом.

Особое внимание в блоке геополитических факторов, представляющих угрозу международной безопасности, уделялось межгосударственным конфликтам, среди которых рассматривались следующие: конфликт на Востоке Украины, Сирийский и Палестино-Израильский конфликты.

В целом, 76% респондентов считают внутренние конфликты, включая гражданскую войну, геноцид угрожающими для международной безопасности факторами.

Угрожающую мировому порядку неэффективность международных организаций (ООН, ОБСЕ) отметили 71% опрошенных

Большинство респондентов (69%) расценивают расширение НАТО на Восток как угрозу международной безопасности. Распад bipolarной системы международных отношений 58% респондентов рассматривают как угрозу международной безопасности.

Восприятие внешней политики США как угрожающей мировому порядку отмечено у 76% опрошенных, в то же время 52% респондентов отметили внешнюю политику России как создающую угрозу международной безопасности.

В ходе анализа внутри блока геополитических факторов был сформирован перечень основных факторов, признанных респондентами угрожающими мировой безопасности. В числе трёх топ-факторов наряду с внешней политикой США (76%) респонденты отметили внутренние конфликты, включая гражданскую войну, геноцид (76%), а также неэффективность международных организаций (ООН, ОБСЕ) (71%) (см. Диаграмма 1).

Диаграмма 1. Геополитические факторы, угрожающие международной безопасности.



В блоке экономических и социальных факторов, угрожающих мировой безопасности, респондентами в разной степени были признаны истощение природных ресурсов, включая углеродные ископаемые и запасы пресной воды (84%), неравномерность экономического развития стран (79% респондентов согласны с утверждением), а также приток вынужденных мигрантов (76%).

Среди экологических факторов, представляющих угрозу международной безопасности, опрошенные отметили: техногенные катастрофы (81%), загрязнение окружающей среды (77%), трансграничные эпидемии (76%) и глобальные изменения климата (70%).

Тематический блок в отношении международного терроризма включал вопросы, касающиеся исламского радикализма, Исламского государства, Аль-Каиды, а также вопрос о кибератаках на государственные Интернет-ресурсы и критическую инфраструктуру. 92% респондентов воспринимают исламский радикализм как угрозу международной безопасности.

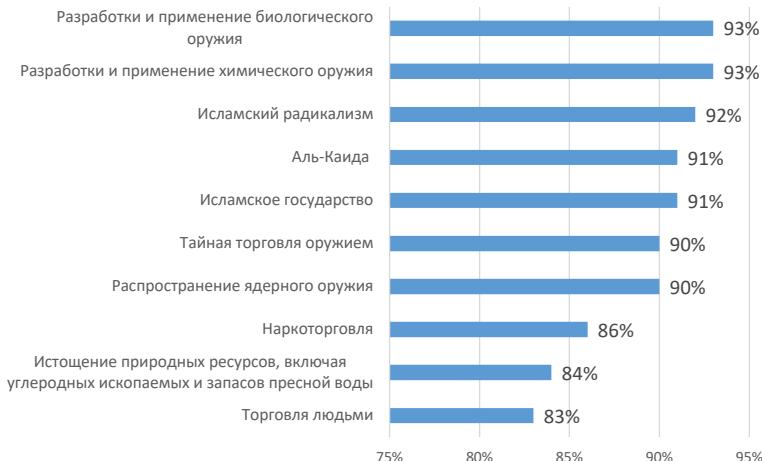
Исламское государство и Аль-Каида представляют угрозу мировому порядку по мнению 91% опрошенных. Кибератаки на государственные Интернет-ресурсы и критическую инфраструктуру как угрозу международной безопасности оценили 79% респондентов.

Среди стратегических угроз международной безопасности был выделен блок вопросов о транснациональной организованной преступности, среди которых респонденты отметили: торговлю людьми (83%), наркоторговлю (86%) и тайную торговлю оружием (90%).

Отдельный блок вопросов был посвящён ядерному, радиологическому, химическому и биологическому оружию. Респонденты отметили международную опасность распространения ядерного оружия (90%), разработки и применения химического и биологического оружия (93%).

В целом из всех выделенных по тематическим блокам факторов топ-10 составили следующие: разработки и применение химического оружия; разработки и применение биологического оружия (по 93%); Исламский радикализм (92%); Исламское государство (91%); Аль-Каида (91%); распространение ядерного оружия (90%); тайная торговля оружием (90%); наркоторговля (86%); истощение природных ресурсов, включая углеродные ископаемые и запасы пресной воды (84%); торговля людьми (83%) (см. Диаграмма 2).

Диаграмма 2. Top-10 факторов, угрожающих мировой безопасности.



Необходимо отметить тот факт, что российская молодежь (студенты) в качестве угроз международной безопасности видит, главным образом, международный терроризм, ядерное, биологическое, химическое оружие, то есть угрозы, обладающие мощным разрушительным потенциалом, являющиеся следствием геополитики, отодвигая системные факторы, составляющие основу международной безопасности, на второй план: ни один из геополитических факторов не вошёл в первую десятку угроз.

Заключительный блок вопросов о национальной политике посвящён оценке внешней и внутренней политики страны, которую представляет респондент. 67% опрошенных согласны с утверждением о том, что политика РФ направлена на укрепление международной безопасности, в то время как 42% опрошенных считают политику РФ угрожающей международной безопасности (см. Диаграмма 3).

Для сравнения, по данным исследования, проводившегося в августе 2017 г. Исследовательским центром Пью (США)¹², представленным в Докладе Председателя МКБ Вольфганга Ишингера «Великая головоломка: кто собе-

¹² Global Threats Report //Pew Research Center: [сайт]. – URL: https://www.pewresearch.org/global/wp-content/uploads/sites/2/2019/02/Pew-Research-Center_Global-Threats-2018-Report_2019-02-10.pdf (дата обращения: 23.10.2019).

рёт мозаику?», которые были опубликованы в Мюнхенском отчёте¹³, в числе основных угроз для европейских стран отмечены: Исламское государство, глобальное изменение климата, кибератаки, глобальное состояние экономики, влияние и политика России и США (см. Диаграмма 4).

Диаграмма 3. Национальная политика и международная безопасность.

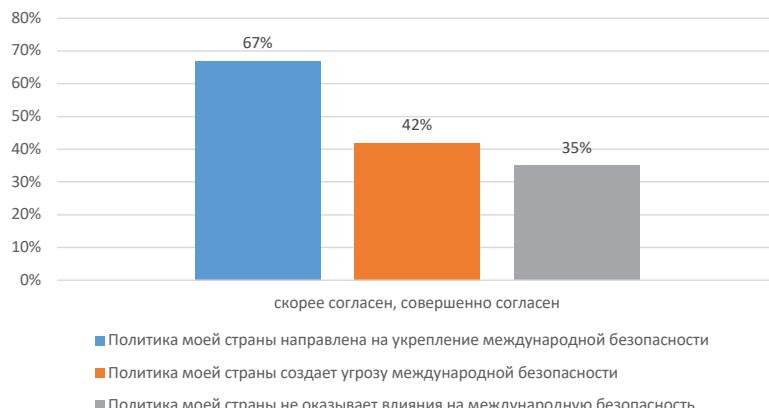
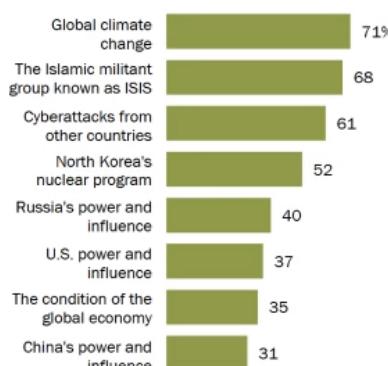


Диаграмма 4.

Across Europe, climate change and ISIS seen as top threats

— is a major threat to our country



Note: Figures represent medians across 10 European countries.
Source: Spring 2018 Global Attitudes Survey, Q22a-h.

PEW RESEARCH CENTER

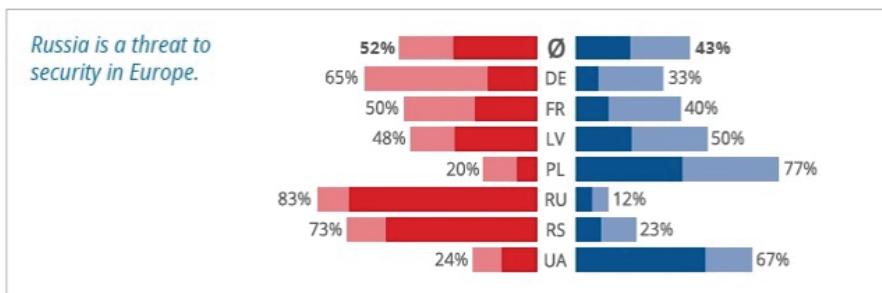
¹³ Munich Security Conference Foundation in their annual Munich Security Report 2019: «The Great Puzzle: Who Will Pick Up the Pieces?»// Munich Security Conference [сайт]. – URL: <https://www.securityconference.de/en/publications/munich-security-report/> (дата обращения 23.10.2019).

Россия как угроза безопасности фигурирует также в результатах исследования, проводимого Фондом Фридриха Эберта в 2019 г. (см. Диаграмма 5).

Диаграмма 5. Восприятие России как угрозы безопасности Европы. «Радар Безопасности 2019»¹⁴.

Thinking of security in Europe, what is your opinion on the following statements?

■ Strongly agree ■ Somewhat agree ■ Somewhat disagree ■ Strongly disagree
Ø = Total DE=Germany FR=France LV=Latvia PL=Poland RU=Russia RS=Serbia UA=Ukraine



Таким образом, в результатах трех недавно проведенных опросов по определению угроз безопасности: исследование «Восприятие угроз безопасности» (проект POWERS, 2019), «Глобальные угрозы» (Исследовательский центр Пью, 2017) и «Радар Безопасности» (фонд Фридриха Эберта, 2019) – экспертные оценки влияния российской политики как угрозы безопасности варьируются от 40 до 43%.

Вопрос столь критического восприятия российской внешней политики является открытым для дискуссий и поиска решений научным сообществом для преодоления зарождающихся тенденций в сознании активной части гражданского общества. Данные свидетельствуют о сложной ситуации, сложившейся в современном российском обществе относительно оценки внешней политики государства. Принимая во внимание полярные мнения, сложившиеся в отношении роли российской национальной политики в обеспечении международной безопасности, можно говорить о том, что роль академического сообщества в разъяснении вопросов международной безопасности недостаточна.

Результаты исследования, проводимого в рамках проекта POWERS, подчёркивают актуальность и необходимость дальнейших мер, направленных на организацию мероприятий, дискуссий в профессиональной молодёжной среде с привлечением экспертов и специалистов по внешней политике и международной безопасности, созданию экспертной площадки для более активного и эффективного взаимодействия с гражданским обществом.

¹⁴ Security Radar 2019 Wake-up call for Europe! //Friedrich-Ebert-Stiftung [сайт]. – URL: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/wien/15176-20190412.pdf> (дата обращения 23.10.2019).

ЛИТЕРАТУРА

1. Erasmus+ Jean Monnet network «Peace, War and the World in European Security challenges»: официальный сайт. – URL <http://powers-network.vsu.ru/en/about> (дата обращения 23.10.2019).
2. Устав ООН. Глава VII. ДЕЙСТВИЯ В ОТНОШЕНИИ УГРОЗЫ МИРУ, НАРУШЕНИЙ МИРА И АКТОВ АГРЕССИИ// Организация Объединённых Наций: [сайт]. – URL: <https://www.un.org/ru/sections/un-charter/chapter-vii/index.html> (дата обращения: 23.10.2019).
3. Mónica Lourdesde la Serna Galván INTERPRETATION OF ARTICLE 39 OF THE UN CHARTER (THREAT TO THE PEACE) BY THE SECURITY COUNCIL. IS THE SECURITY COUNCIL A LEGISLATOR FOR THE ENTIRE INTERNATIONAL COMMUNITY?// Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol. XI, 2011, pp. 147-185
4. Более безопасный мир: наша общая ответственность : краткий обзор доклада Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам (A/59/565 + Corr.1)// Организация Объединённых Наций: [сайт]. – URL: https://www.un.org/ru/events/pastevents/a_more_secure_world.shtml_resume.shtml (дата обращения: 23.10.2019).
5. Global Threats Report //Pew Research Center: [сайт]. – URL: https://www.pewresearch.org/global/wp-content/uploads/sites/2/2019/02/Pew-Research-Center_Global-Threats-2018-Report_2019-02-10.pdf (дата обращения: 23.10.2019).
6. Munich Security Conference Foundation in their annual Munich Security Report 2019: «The Great Puzzle: Who Will Pick Up the Pieces?»// Munich Security Conference [сайт]. – URL: <https://www.securityconference.de/en/publications/munich-security-report/> (дата обращения 23.10.2019).
7. Security Radar 2019 Wake-up call for Europe! //Friedrich-Ebert-Stiftung [сайт]. – URL: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/wien/15176-20190412.pdf> (дата обращения 23.10.2019).

II. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ОБЕСПЕЧЕНИЮ МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: РОССИЯ, ЕС И БЛИЖНИЙ ВОСТОК

ПРОБЛЕМА «ВЫПЛЕСКИВАНИЯ» РЕГИОНАЛЬНЫХ ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТОВ В НАЧАЛЕ ХХІ ВЕКА

Л.В. Дериглазова

Томский государственный университет

Аннотация: в XXI веке целый ряд вооруженных конфликтов, которые планировались как краткосрочные военные операции, превратились в полномасштабные, межгосударственные затяжные войны, без ясной перспективы их успешного завершения и вовлекающие все новых участников вооружённой борьбы. В этих вооруженных конфликтах принимают участие великие державы – США и Россия, и они сталкиваются с проблемой разрастания и выплескивания конфликта. Проблема «выплескивания» региональных конфликтов активно обсуждалась американскими аналитиками по поводу войны в Ираке, и эта проблема проявляется себя в вооруженных конфликтах в Ираке, Афганистане, Сирии и Украине. «Выплескивание конфликта» проявляется в увеличении числа участников конфликта, расширении его зоны и последствий на соседние государства. Такой «выплеск проблем» усложняет задачу обеспечения безопасности и выстраивания эффективной военной стратегии для достижения победы, а также препятствует решению «побочных» последствий войн: беженцы и вынужденные переселенцы; трансграничный терроризм; усиление деятельности сепаратистских движений и религиозных групп; транснациональная преступность.

Ключевые слова: вооруженные конфликты, выплескивание конфликта, США, Россия, терроризм, беженцы, Ирак, Афганистан, Сирия, Украина.

Abstract: at the beginning of XXI century some military conflicts that were initially planned as limited operations, turned into full-scale protracted armed conflicts between states with no clear perspective for their successful end and embracing more participants. Great powers such USA and Russia took place in such conflicts, and they face the problem of conflict widening and spillover. Problem of conflict spillover was actively discussed by U.S. analysts in connection to war in Iraq, and this problem persists in continuing military conflicts in Iraq, Afghanistan, Syria and Ukraine. ‘Conflict spillover’ manifests itself in enlarging participants of the conflict, spreading of its zone and its consequences into neighbouring countries. Such ‘spillover’ complicates security arrangements and development of effective military strategy to achieve victory, and blocks efforts to solve side-effects of wars: refugees and forced migrants; trans border terrorism; activation of separatist and religious local groups; trans border criminal activity.

Key words: military conflicts, conflict spillover, USA, Russia, terrorism, refugees, Iraq, Afghanistan, Syria, Ukraine.

Окончание «холодной войны» породило надежду на уменьшение количества вооруженных конфликтов, однако эти прогнозы не подтвердились. Начало XXI века продолжило тенденцию увеличение числа вооруженных конфликтов, которые были инициированы крупными державами на «периферии», и постоянное территориальное разрастание таких конфликтов. Одной из таких долгосрочных кампаний стала «война против террора», которую инициировали США в 2001 г. Частью этой глобальной войны стали военные операции США в Ираке и Афганистане при поддержке большой коалиции стран, в том числе европейских стран и даже бывших стран СССР (Грузия). Военная операция в Афганистане началась в октябре 2001 г., война в Ираке – в марте 2003 г. Несмотря на то, что официально военные действия США в Ираке завершились и в декабре 2011 г. США вывели основной контингент войск из Ирака, эта страна по-прежнему является зоной вооруженного конфликта [1]. Вооруженное присутствие в Афганистане США и стран НАТО также не привело переустройству этой страны в мирное, процветающее и демократическое общество. Конфликт в Афганистане затрагивает Пакистан, и проблема безопасности и террористическая угроза не уменьшились в данном регионе. Попытки завершения конфликта и военного присутствия США и стран НАТО на территории Афганистана пока не являются успешными из-за риска дальнейшей дестабилизации страны и региона и прихода к власти откровенно антизападных элит, что уже происходило.

Война в Ираке способствовала еще большему обострению проблемы международного терроризма и появлению ИГИЛ – Исламского государства Ирака и Леванта (запрещенного в России). Для победы над ИГИЛ потребовалось активное военное вмешательство России в вооруженный конфликт на территории Сирии [3]. Война в Сирии, которая начиналась как внутренний гражданский конфликт в 2011 г., постепенно переросла в полномасштабную региональную войну, которая формально проходит на территории Сирии, но в которой принимают участие сопредельные страны и крупные мировые державы, поддерживая разные стороны конфликта. Россия выступает на стороне правительства Сирии, коалиция западных стран, включая США, Великобританию и Францию, поддерживают оппозиционные силы разного толка. Именно активное включение в конфликт западных стран на стороне оппозиционных сил создало ситуацию затяжного вооруженного конфликта, а соседство с незавершенным вооруженным конфликтом в Ираке, большое количество оружия в регионе и вооруженных неправительственных групп разного толка, объединенных стремлением ликвидировать военное присутствие западных стран, привело к появлению ИГИЛ. Включение в конфликт Турции, которая имеет интересы, не совпадающие с интересами своих союзников по НАТО в конфликтах в Ираке и Сирии, создает еще более сложную динамику развития событий и возможности урегулирования этих конфликтов.

Вооруженный конфликт на Востоке Украины является еще одним примером такого рода конфликта, с тенденцией к разрастанию и быстрой эскалации, что чревато опасностью лобового столкновения ядерных держав, поддерживающих разные стороны конфликта.

Все эти конфликты изначально планировались как краткосрочное ограниченное вооруженное вмешательство, но переросли в полномасштабные и затяжные конфликты с плохой прогнозируемостью динамики и перспектив их завершения. Помимо проблемы завершения таких конфликтов, они порождают побочные негативные явления, которые оказывают серьезное влияние на ход конфликта и возможности его завершения. Целый ряд таких «побочных эффектов» можно определить как проблему «выплескивания» конфликтов за пределы первоначального театра военных действий. Выплескивание, или «spillover», – это термин, который применяется в теории интеграции как описание разрастания феномена и его перехода из одной сферы взаимоотношений в другие. Так анализ европейской интеграции нередко рассматривается как расширение сферы экономической интеграции на политическую и социальную сферу, а также расширение интеграции географически.

Эффект «выплескивания» вооруженных конфликтов проявляется в их расширении, т.е. выходе за рамки одной страны (территориальное расширение) и втягиванию в вооруженную борьбу других региональных игроков и крупных держав (увеличение числа участников). Как следствие, современные конфликты создают или актуализируют существующие противоречия между участниками конфликта или между крупными игроками международной системы, поддерживающими разные стороны конфликта. Активное использование традиционных и нетрадиционных методов ведения войны получило название «гибридной войны», которая также характерна для современных конфликтов, которые «выплескиваются» на соседние государства.

Андрю Терилл отмечал эффект «спилловера» войны в Ираке на страны региона в следующем: 1) проблема беженцев и вынужденных переселенцев; 2) кросс-границный терроризм; 3) усиление деятельности сепаратистских движений и религиозных групп; 4) транснациональная преступность. Эти проблемы невозможно решить быстро, и их решение неизбежно зависит от «желания и способности» иракских властей заниматься ими. Как полагал Терилл, многие проблемы являются долгосрочными, и появились как прямое следствие войны [2].

Сергей Минасян, анализируя особенности конфликтов в Сирии и Украине и последствия российского участия в этих конфликтах, обращает внимание на повсеместное использование стратегий «гибридной войны» всеми участниками конфликта и намеренное нарушение правил ведения войн. Такое смешение действий регулярных армий и активное привлечение наемников, добровольцев, самовооруженных формирований, поставки оружия воюющим сторонами может приводить к «беспрецедентно быстрой эскалации» конфликта, как это произошло на Востоке Украины, и фактической трансформации конфликта в «межгосударственную войну с высокими ставками, причем с одной стороны в нее была вовлечена ядерная держава».

С. Минасян отмечает, что украинский кризис «вызвал сильнейшую реакцию на всем постсоветском пространстве» и «пространство бывшего СССР стало одним из основных полей информационного и пропагандистского противоборства между ними, создавая множество преувеличенных фобий и сте-

реотипов в медийном и политическом поле всех без исключения постсоветских стран, однако более всего – в формате государств «Восточного партнерства» ЕС». Кроме того, по мнению эксперта, «конфликт привел к переосмыслению всей системы обеспечения безопасности от самой Украины и прилегающих районов ЦВЕ и стран Балтии (с существенным изменением позиций ЕС и НАТО в этих регионах), наибольшее влияние украинский кризис оказал на бассейн Черного моря» и военно-политическую ситуацию в данном регионе [4].

Проблема «выплескивания» конфликтов отражает двойственность существующей ситуации в международных отношениях. С одной стороны, сохраняется тенденция усиления взаимозависимости между различными странами и регионами. С другой стороны, рост конфликтности и разрушение существовавших в период «холодной войны» механизмов предупреждения и регулирования конфликтов, отказ от формальных и неформальных договоренностей между крупными акторами международной системы может приводить к стремительной эскалации конфликта. Частью проблемы «выплескивания конфликтов» стало использование воюющими разнообразных способов ведения войны, получившее название «гибридной» войны, и активное обсуждение сути такой войны, констант и новшеств, которые требовали учета для выстраивания эффективных стратегий участия в войнах, а также контроля за ходом событий и недопущения «лобовых» столкновений крупных держав.

ЛИТЕРАТУРА

1. Дериглазова Л.В. Идеальный провал: война США в Ираке через призму теории асимметричного конфликта // Свободная мысль. 2010. №3. С. 5–16.
2. Terrill Andrew W. Regional spillover effect of the Iraq War. Strategic Studies Institute. December 2008.
3. Минасян С.М. Сирийский гамбит Москвы: риски и перспективы первой «заморской» операции России //Россия в глобальной политике, № 6. Ноябрь-Декабрь, 2015. С. 8-27.
4. Минасян С.М. Военно-политическое измерение украинского кризиса: «гибридные» уроки для постсоветского пространства. // Аналитические доклады Института Кавказа, №6, июнь 2015 / Ер.: Институт Кавказа, 2015. – 72 с.

THE RISE OF FAR-RIGHT PARTIES IN EUROPE: A SECURITY THREAT PERCEPTION BY TURKISH THINK TANKS

M. Aknur
Dokuz Eylul University

Abstract: the article examines the significance of the role of elites on the formation of security threat by concentrating on the analyses of Turkish think tanks concerning the rise of right in Europe. In other words, it analyzes how the think tanks perceive the rise of European far-right parties and their Islamophobic and Eurosceptic discourse as a security threat to the Turks and as well as other Muslims living in these countries by examining the reports, analyses and commentaries of four prominent think tanks.

Key words: Rise of Far-Right, Turkish Think Tanks, Elites' Perception, Security Threat, Islamophobia and xenophobia.

Аннотация: в статье исследуется значение роли элит в формировании угроз безопасности, акцентируя внимание на анализе турецких аналитических центров, касающихся подъема правых в Европе. Другими словами, в статье объясняется, как аналитические центры воспринимают рост ультраправых партий в Европе и их исламофобский и евросkeptический дискурс в качестве угрозы безопасности туркам и другим мусульманам, проживающим в этих странах, на основе изучения отчетов, анализов и комментариев четырех известных аналитических центров.

Ключевые слова: восстание ультраправых, турецкие аналитические центры, восприятие элиты, угроза безопасности, исламофобия и ксенофобия.

The rise of far-right parties in European countries as well as the European Parliament election of May 2019 have raised concerns among Europe's neighboring Muslim countries, including Turkey about the possible securitization of multiculturalism and the destabilization of western democracies. The rise of far-right parties can be observed in the recent victories of Freedom Party of Austria (although currently in trouble), Alternative for Deutschland in Germany, National Front in France, League in Italy, Independence Party in UK, Party for Freedom in the Netherlands, Flemish Interests in Belgium and Vox Party in Spain. Although the xenophobic approach of these political parties has not been always successful, their anti-immigration, anti-ethnic diversity, xenophobic, Islamophobic and Eurosceptic discourses and policies have been regarded as a significant security threat by Turkish elites for the Turkish and Muslim minorities residing in these countries.

The role of elites on the formation of security threats is significant. Based on earlier research (e.g. Toktaş and Aras 2012), this study argues that think tanks can play a role in either forming or reflecting the perception of elites on various issues, including the rise of right as a security threat (see Güvenç: 2007) Recent studies on migration have pointed out the role of elites on the formation of attitudes and

behavior towards the problems of immigrants. (e.g. Hellwig and Kweon: 2016) This study aims to take a closer look at the problem and examines the security threats (i.e. Islamophobia, violent radicalization, and unfair and racist policies to discriminate the Muslims living in Europe) as reflected by conservative, nationalist and liberal Turkish think tanks by analyzing their reports, analyses and commentaries. While there is literature on the increasing threat created by the rise of right vis-à-vis the Muslims, there are no publications concerning the impact of think tanks on the creation of threat perception regarding this issue. Therefore, this study aims at examining the approach of Turkish think tanks on the rise right. In other words, it plans to analyze how these think tanks perceive this rise as a security threat.

The four Turkish think tanks chosen for this study are the Wise Men Center for Strategic Studies (Bilge Adamlar Stratejik Araştırmalar Merkezi—BİLGESAM), Foundation of Political, Economic and Social Research, (Siyaset, Ekonomik ve Toplum Araştırmaları Vakfı—SETA), Institute of Strategic Thinking (Stratejik Düşünce Enstitüsü –SDE), and International Political Academy (Uluslararası Politika Akademisi-UPA). The reasons for choosing these think tanks among others is that they were highly active in terms of publications and organizing conferences concerning the rise of right in Europe and the threat this rise is creating for Muslims. As will be analyzed in the forthcoming sections, the study attempted to elect a diverse group of Think Tanks representing the nationalists, conservative nationalists and liberals.

The first section of the study analyzes perception of threat as well as the approaches concerning the impact of think tanks on elite's perception and consequently the decision-making process. The second section will examine the Turkish think tanks. The third section will focus on the rise of right in Europe and the perception of the rise of right in Europe as a security threat by Turkish think tanks. The vision paper will end with conclusive remarks.

Security Threat Perception, Think Tanks and Elites

Security threat perception that has been a determinant factor for theories of war, deterrence, conflicts and alliances occupies a significant place in realist paradigm. Landau-Wells defines threat perception as «the conscious or unconscious estimation that something or someone is dangerous». She emphasizes that perceived danger could motivate politically relevant behavior and attitudes (Landau-Wells). In international relations, if a condition is perceived as «a situation in which one agent or group has either the capability or intention to inflict a negative consequence on another agent or group» then it can be considered as a threat (Davis: 2000). According to Stein, independent of the military capabilities, intention can be considered as a source of threat. Stein points out that political psychology scholars examine the variance between what leaders perceive as threatening and what the evidence of intentions and military capabilities suggest in order to make the distinction between «perception» and «misperception» (Stein: 2013).

The decision on whether a security threat exists or not is in fact a matter of the perception of the political elite. Jervis argues that significant decisions can only be explained by taking the decision-makers beliefs about the world and the images of

the others into consideration. (Jervis: 1976) The political elite constructs, plans and models the security and even control it through alternative schemes (Krause and Williams: 1997). Therefore, it is significant to understand what shapes the decision-makers' perception. While the world view and the previous experience of the decision-makers is important, their advisors and the research centers such as think tanks can play an important role in shaping the leaders' decisions. In fact, security is a production of social and political processes that includes the contribution of security experts and think tanks (Toktaş & Aras, 2012: 247).

The concept of «think tank» which was originally used during the Second World War to describe «a safe place where plans and strategies could be discussed» was transformed into non-profit policy research organizations that were organized to study a subject and provide information, ideas and advice by the 1960s. (Britannica and Merriam-Webster) McGann points out the functions of think tanks as follows: «playing a mediating function between government and the public, serving as an independent voice in public debates, transforming ideas into policy issues, interpreting issues for print media....» (McGann, 2005: 3).

There has been an increase on the research on the impact of think tanks on policy-making. Measuring the impact of these research centers on the elite perception as well as the policy-making process has been a significant issue for stakeholders such as donors, policy makers, academia representatives, think tanks themselves in order to show their achievement. (Think Tank Initiative) McGann (2005: 17) argues that «think tanks are most influential in the early stages of the policy-making process particularly in the issues of articulation and formulation». Yaqub (2018) concentrating on the American think tanks also argues that «many changes in government policy or priorities can often traced back to one of the think tanks located in the heart of US capital».

Since the think tanks are usually supported by grants from donors who would like to see the impacts of their investments clearly, these researchers will make sure that their research is acknowledged by the policy-makers (Ravichander and Rao: 2016). One problem such donors create is that they may force the researchers to make biased analyses which would benefit the benefactors. According to Ravichander and Rao (2016) in order assess the impact of a think tank on the policy-making process certain questions including –whether the recommendations of the think tank have been considered by the government, whether the think tank has a high level of exposure in the media and whether the government documents and scholarly written have cited the analyses of the think tanks—should be answered. A positive answer to these questions will show that the think tank made an impact.

Turkish Think Tanks

Turkish think tanks that emerged in the 1960s, steadily increased in number throughout the 1990s, 2000s and 2010s due to the ideological, economic and foreign policy transformation Turkey had gone through since the end of the Cold War. The increase in the need for information and analysis for the government and the educational institutes led these think tanks to do research and produce knowledge. The economic liberalization during the 1980s permitted the business groups such

as the Turkish Industry and Business Association (Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği—TÜSİAD) and (the Union of Chambers and Commodity Exchanges of Turkey (Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği –TOBB) to take an active role in policy-making. The end of the Cold War, establishment of new countries in the Balkans and Central Asia created the need for information concerning these newly re-established countries leading to the formation of new think tanks (Toktas & Aras, 2012: 251, 254).

Moreover, the influence of the EU membership process on Turkish political life and foreign policy in the 2000s forced Turkish policy-makers to initiate pro-democratic constitutional amendments and harmonization packages in line with Copenhagen Criteria which in turn replaced Turkey's securitization with democratization paradigm (Toktas & Aras, 2012: 252-254). Limited democratization efforts paved the way for the establishment of think tanks doing research mostly on foreign policy, democratic governance and economy. According to Aydin (2006: 133-137) by 2000s, a variety of think tanks that are sponsored by the state, universities and political parties, autonomous as well as semiautonomous institutions were established. They started doing research on domestic politics and foreign policies, making political analyses, writing books, reports and journal articles, organizing workshops among experts and making recommendations to decision-makers (Toktas & Aras, 2012: 255).

As already stated, the Turkish think tanks chosen here are the ones that are highly involved with the rise of right in Europe as well as Islamophobia and xenophobia. BİLGESAM, established in 2008, a leading Istanbul based, center-right think tank, run by prominent academicians, retired diplomats and military generals concentrates on Turkish domestic political, economic and technological, environmental and sociocultural areas, Turkish foreign policy, security strategies as well as the politics of the neighboring regions. The center provides Turkish decision-makers with recommendations and policy options (BİLGESAM-vision). SDE, established in 2009, an Ankara based conservative and nationalist think tank focuses on domestic politics, foreign policy, security and defense policy. It states that it aims at creating a strong Turkey that respects people's will, human rights and liberties, accepts an independent and free country, strengthens national and moral values, targets a happy, wealthy and prosperous society and a just social law state (SDE-kurumsal-hakkımızda).

SETA, which is established in 2006 is a well-known Ankara based conservative, nationalist think tank with strong relations with Justice and Development Party government and the presidency. According to its website the think tank aims at producing «up-to-date and accurate knowledge and analyses in the fields of politics, economy and society and inform policy makers and the public on changing political, economic, social and cultural conditions». (SETA-About) Its purpose is guiding leaders in the government and contributing to the decision-making process through its research reports, publications, conferences, brain storming sessions and policy recommendations (SETA-About). UPA established in 2012, another İstanbul based liberal and neutral think tank run by a group of young academicians concentrate both on domestic and global political issues. They usually write policy papers concerning

the daily news with a few exceptional analyses. These academicians also review books and summarize the speeches of academicians. The think tank aims at training political science and international relations specialists in its center. It considers itself as an independent research center acting under the principles of peace, democracy and human rights. (UPA-Hakkımızda)

The Rise of Far-Right in Europe

In the last ten years all over Europe far-right parties either started sharing power in the ruling coalition governments or became the main opposition parties. In 2017 Parliamentary elections in Austria, right-wing Freedom Party of Austria and far-right Austrian People's Party established a coalition which ended in May 2019 as a result of a scandal the leader of Austrian People's Party got involved. Both parties when in power showed their anti-immigrant and anti-Muslim policies. (Schuster: 2018 and Knolle: 2019) In Germany anti-EU, anti-immigrants and Muslims far-right Alternative for Germany by receiving 12,6 percent of the votes managed to being represented by 92 representatives in German Bundestag and 16 representatives in 16 states (Le Blonde: 2018). Similarly, in the Netherlands, Party for Freedom under the leadership of Geert Wilders who is well-known with his anti-immigrant and anti-Muslim speeches came as the second party in March 2017 elections and became the main opposition party (Sterling: 2017). Leader of another anti-immigrant party National Rally which was previously known as National Front, Marine Le Pen secured the 33.9 percent of the votes in the 2017 French Presidential elections. Although she lost the presidency to Emmanuel Macron, she was still considered successful (BBC News: May 2017).

In Italy, in the March 2018 general elections League Party under the leadership of Matteo Salvini who is against immigrants, Muslims and EU membership came third and started to share the coalition government with the 5 Star Movement. Salvini started serving both as vice prime minister and minister of interior affairs (Phelan: 2018). The radical rightist parties in Norway and Finland in the government and in Denmark in the opposition showing their xenophobic form of nationalism and anti-immigrant impact in politics (Niklasson and Holleland: 2018). Similarly, in Poland and Hungary populist rightist leaders in power are working towards the demolition of democratic institutions and repression of civil society organizations. Polish government is moving the country towards a more authoritarian rule establishing a political control over the judiciary (Freedom House: 2018).

The most common characteristics of the far-right parties were that they were all against immigrants. They did not want ethnic diversity in their countries and were afraid of losing the identity of their own culture and life style as a result of the increasing number of other ethnic groups living in their countries. They believed that states would be inhabited exclusively by members of their own native group. Therefore, they were against other ethnic groups and other religions, particularly the Muslims. Economically they were against EU integration and EU's involvement into their own economy. They wanted to protect their sovereignty from the EU's overarching sovereignty. They preferred laissez-faire liberalism and anti-elitism.

Perception of Rise of Far-Right in Europe as a Security Threat by Turkish Think Tanks

Think tanks under examination published articles, policy papers, analyses, reports and books on the rise of far-right parties and the consequences of this rise. As significant factors that have an impact on the rise far-right parties, they concentrated on the euro-crisis, refugee influx of 2015, anti-immigration, increase in terrorist attacks by Islamist groups or individuals in Europe, Islamophobia, the increase in attacks to Muslim groups by far-right European groups and xenophobia.

Table 1: *Rise of Far-Right Parties in Europe¹⁵*

Political Parties	Last Elections	% of votes received	Ranking in the votes
Freedom Party of Austria	2017 General Elections	26 %	3. party (in the gov.) (no more)
Alternative for Germany	2017 General Elections	12,6 %	3. party (in the opposition)
National Front (France)	2017 Presidential Elections	33,9 %	-----
Party for Freedom in the Netherlands	2017 General Elections	13,10 %	3. party (in the opposition)
Swiss People's Party	2015 General Elections	29 %	1. party (in the government)
Independence Party in UK	2017 General Elections	1,84%	(in the opposition)
League in Italy	2018 General Elections	17,69 %	3. party (in the government)
Progress Party in Norway	2017 General Elections	15,2 %	3. party (in the government)
The Finns	2019 General Elections	17,48 %	2. party (in the government)
Danish People's Party	2019 General Elections	8,7 %	3. party (in the opposition)
Swedish Democrats	2018 General Elections	17,53 %	3. party (in the opposition)
Eidész Party in Hungary	2018 General Elections	49 % ----- 19,06 %	party (in government) ----- In opposition
Jobbik			
Law and Justice Party in Poland	2015 General Elections	37 %	1. party (in the government)
United Patriots in Bulgaria	2017 General Elections	9,2 %	3. party (in the government)
People's Party Our Slovakia	2016 General Elect. ----- 2019 Pres. Elections	8,04 % ----- 10 %	5. party (in the opposition) ----- 4 th in line
Freedom and Free Democracy Party in Czech Republic	2017 General Elections	10,64 %	4. party (in the opposition)

¹⁵ Compiled by the author from BBC News, The Guardian, Channel 4, Boell Organization and CPH Post Online.

Rise of Far-Right Parties

All four think tanks wrote news and made detailed analyses concerning the activities of the far-right parties all over Europe to show the danger of extreme radicalization and attract the attention of the policy-makers. BILGESAM analysts wrote dozens of articles on the rise of rightist parties. Erkli in a BILGESAM analysis pointed out that the disillusionment of the Europeans with the EU federalization process led to them to accuse the EU for the financial and economic crisis of the late 2000s. These people decided that European solidarity did not offer a real substitute to national self-determination and started advocating the far-right parties and movements to retain their national identities and national sovereignty over the European ones (BILGESAM: 2012). Örmeci in an UPA article summarized the reasons for the rise of right as «economic crisis», «Islamophobia», «racism» and «weakening of the Left». (Örmeci: Oct. 2013) Along the same line Jeanjean in a BILGESAM article stated that the far-right parties appealed to voters with their «populist», «nationalist» and «xenophobic» attitudes (BILGESAM: Sept. 2010).

Success of far-right political parties have been the hot subject of all think tanks. In two BILGESAM analyses Karabel examined the success of rightist parties in Austria and Germany and the relative success of rightist leader Marine Le Pen in French presidential elections in 2017. She also pointed out the victory of rightist parties in Czech Republic, Hungary, Poland and Slovenia (BILGESAM: Oct. & Nov. 2017). Similarly, UPA scholars wrote a dozen of articles on the rise of right in different European countries mostly by examining the general elections in these countries, including France (Oct. 2014, March 2015, March 2017, Apr. 2017, May 2017), Austria (May 2016, Oct. 2017), Germany (March 2016, Sept. 2017, Nov. 2017), the Netherlands (March 2017) and Spain (Apr. 2019). All of these far-right parties followed populist policies. Along the same line, SDE analysts also highlighted the rise of right in Europe with shorter policy papers such as the success of German far-right party in September 2018, establishment of the right-wing coalition in Italy in June 2018 (SDE: Sept. 2018 & June 2018). SETA followed the same route and analyzed the strengthening of far-right trends in both presidential and parliamentary elections in Austria and partial local elections in 2016 in Germany, parliamentary elections in the Netherlands in 2017 and French presidential elections (SETA: March, Dec. 2016; March, Apr., Oct. 2017).

Populism

The populist discourse followed by the far-right parties were also highlighted by think tanks. Karabel in a BILGESAM article drew attention to the populist discourse of the rightist parties by concentrating on their speeches against Muslims, immigration and the EU and support for xenophobia. (BILGESAM: 2018). UPA published a number of articles and book summaries in which they argue that populism received strength from neo-liberal economic policies and the economic inequality. It established a duality in the society, as «good people» vs the «corrupt elite». Örmeci cited Müller's argument that populism rejected pluralism since the far-right parties aimed at serving the «good people» and their interests including traditional interests and national identity. The defended national will and nativist

nationalism. Scholars argued that populists could end up creating authoritarian states once they reached power (UPA: Aug. 2018 and April 2019). Örmeci cited Goodwin's four reasons that accelerated populist waves and far-right parties as «distrust» to the government, «destruction» as a result of immigration and terror, «deprivation» due to neo-liberalism and «dealignment» increasing distrust to the center-right and left political parties. (UPA: Oct. 2018)

BILGESAM published a book in 2018 edited by Sokullu on populism where a group of scholars examined populism along with rise of right in Italy, UK and Germany. They also studied its negative reflection to Turkey-EU relations. As a conclusion in the book the scholars argued that populist far-right parties were all against Turkey's EU membership due to the economic crisis in Europe and Islamophobic, anti-immigration and anti-multiculturalism policies they followed. (Sokullu: 2018)

Euro-Crisis and Euroscepticism

The collapse of eurozone economies by the end of 2000s led European people to blame the EU for its economy policies and the immigrants for sharing their wealth. Euro-crisis that led to Euroscepticism is considered as a significant factor leading to rise of right. BILGESAM analyst Turan (Dec. 2011) examined how the Europeans started losing their trust to the EU due to the economic crisis. In an October 2014 report of BILGESAM argued that the financial crisis accelerated the rise of right in Europe. These rightist parties as Eurosceptics were against the European integration which they accused for the loss of their sovereignty. Moreover, the rightist parties accused the immigrants with Islamophobic feelings for the economic crisis (BILGESAM: 2014: 50).

Oğuzlu analyzed Euroscepticism in his BILGESAM May and July 2016 articles in the framework of Brexit. Her argued that Brexit would accelerate the Eurosceptic tendencies among the far-right parties. He also pointed out that Brexit would have a negative impact on Turkey's EU accession process since the UK was a supporter of Turkey's membership (Oğuzlu: May and July 2016).

Attacks to European countries, Islamophobia and Attacks to Muslims

The increase in terror in Europe, particularly the attacks by Muslim groups in France, Belgium, UK, Germany, the Netherlands and Sweden led to an increase in the support for rightist parties. Moreover, these attacks led to counter-attacks to Muslims living in Europe by far-right groups. Many Europeans considered Islam and immigration as a threat to their life and identity and started to form a phobia towards Islam. All four think tanks wrote dozens of reports and analyses concerning Islamophobia. UPA scholars covered the attacks by the Muslim groups to European cities in and the consequences these attacks may create in detail. They examined the attacks to Paris in January 2015 and December 2017, attacks to Nice in July 2016, attacks to Berlin in December 2016 (UPA: Jan. 2015, July 2016, Dec. 2016, Dec. 2017).

Yohannes of BILGESAM described Islamophobia as «the fear or disdain for anything related to Islam or its practitioners...» (BILGESAM: Nov. 2011) In

the «European Islamophobia Report 2017» SETA published in 2018, the scholars analyzed Islamophobia in 33 European countries. They examined how Islamophobia constitutes a serious challenge for European democracies by impacting the life of millions of European Muslims facing racism at university, in the workplace, the public sphere; normalizing the far-right discourse in the political spectrum across Europe; posing a problem of internal security with the hate crimes; creating an obstacle for European international relations by damaging the EU image of tolerance and increasing tension between EU member states and with the Muslim states. (SETA: 2018)

Değirmenci of BILGESAM pointed out the «September 11 Attacks» as the main starting reason for Islamophobia alongside the other numerous terror attacks to European cities by radical Islamist groups. She indicated that as a result of these attacks, the Europeans started to identify Muslims with violence and terror (BILGESAM: Aug. 2010) Çeliktaş of UPA drew attention to the consequences of Islamophobia by highlighting the reaction of the Muslims to the cartoon crisis concerning Prophet Muhammad in Denmark, anti-Muslim movie «Innocence of Muslims» and «Fitna» which attempted to demonstrate that the Quran motivated its followers to hate all who violate Islamic teachings. (UPA: Oct. 2012)

SDE articles also examined discriminative treatment to Muslims concerning closure of mosques in Austria and a cartoon competition related to the life Prophet Muhammad in the Netherlands in 2018 (SDE: June 2018) In addition, SDE analyzed the ban on face veil and burqa that had taken place in the Netherlands, Denmark, France, Belgium, Italy, Spain and Germany (SDE: Aug. 2018). SDE studied Dutch far-right politician Wilder's call for closure of Islamic schools and an attack to Quran in Denmark in 2019 (SDE: March and Apr. 2019).

In an attempt to search the attacks to Muslims and the causes, dynamics, and effects of violent radicalisation among the particular constituency of the far-right in Europe, SETA published an edited book titled «Violent Radicalisation and Far-Right Extremism in Europe» in January 2018. Oguz of UPA made a list of the attacks made to Muslims in different European countries (UPA: Aug. 2012) SDE examined the attacks to Muslims in Italy and France in May and June 2018 and Germany and the UK in July and December 2018 (SDE: May, June July, Dec. 2018). An October 2018 SDE report indicated that 52 percent of the hate crime in UK were against Muslims. (SDE: Oct. 2018) Another July 2018 SDE report covered the increase in the anti-Islamist groups in Germany and the enemy list prepared by far-right supporters (SDE: July 2018). SETA analyst Ataman in the context of New Zealand attacks accused «Western media for encouraging rightist and ultra-nationalist groups and individuals to carry anti-Islamic activities and attacks» (SETA: March 2019). Keskin in a SETA report compared the double standard policy followed by the Europeans vis-à-vis the attacks to Charlie Hebdo magazine in France in 2015 and New Zealand attacks to the mosques in 2019 (SETA: March 2019).

Anti-Immigration and Xenophobia

Refugee influx European countries have experienced particularly in 2015 mainly due to the civil war in Syria led the Europeans to continue following anti-

immigrant policies. Think tanks examined anti-immigration and xenophobia issues alongside Islamophobia. Dede of BILGESAM argued that economic crisis and attacks by foreign groups had been increasing xenophobia in Europe. (BILGESAM: Nov. 2011) Oğuzlu of BILGESAM wrote a series of articles on the anti-immigration policies of the European countries by pointing out the humanitarian tragedy and suggested Europeans to develop successful strategies to deal with different groups (BILGESAM: July and Oct. 2015). SDE articles criticized Italy, Spain and Greece for not following international laws and for not dealing with the refugees trying to reach their countries by boats. (SDE: June, Dec. 2018)

Three SDE reports pointed out that xenophobia could easily be observed in unfair the judgement of National Socialist Underground in Germany who were accused with crimes committed by the neo-Nazi terrorist organization. Other SDE articles wrote about the hunting of the foreigners by Germans following the death of a German man in a fight by a foreigner in Chemnitz (SDE: Aug. 2018). An SDE report of November 2018 argued that according to the «Leipzig Authoritarianism Research» while in Western Germany 1 out 3 people, in Eastern Germany 1 out of 2 people defended xenophobia. The rightists claimed that they feel as foreigners in their own country due to the existence of the Muslims (SDE: Nov. 2018). SETA held a panel on «Rise of Xenophobia and Islamophobia in the UK after Brexit» in 2016 discussing how the Brexit supporters «used a hostile, xenophobic, discriminatory and racist discourse and actions against the Muslims living in the UK.» (SETA: Dec. 2016)

Concluding Remarks

Four Turkish think tanks under examination all have published short policy papers, articles, long analyses, reports and books on the rise of right in Europe. They have done these analyses in the framework of «rise of far-right parties» and their «populist policies» in the European countries by first analyzing the elections in details. Then they analyzed the «Euro-crisis» that increased the hatred toward the immigrants whom they thought were sharing their wealth. The hate towards immigrants led to «anti-immigrant policies» that were heightened during the refugee influx of 2015 mainly from Syria. Another reason for anti-immigrant policies were the attacks to European cities by Islamist groups. This all paved the way to «Islamophobia» and as a consequence to the increasing attacks from European rightist to Muslim groups which led to «xenophobia».

These issues may not look like as they launch a direct threat to Turkish national security. However, indirectly they all pose security threats. As covered by all think tanks strengthening of far-right parties in Europe have been creating a serious security threat to Turks and other Muslims living in these countries. The terror attacks by Muslim groups to European cities have been raising the hate towards Muslims and leading to Islamophobia. The increasing xenophobia and protection of national identity tendencies in Europe is leading the people to isolate the minorities living in their countries. The decreasing tolerance towards particularly the Muslim minorities is leading to clashes between the two groups. All these events while

endanger the life of the Turks living in these countries, at the same time puts Turkey's relations with these countries in risk while jeopardizing already problematic Turkish membership to the EU.

Although it is difficult directly to measure this effect of these think tanks on policy-makers dozens of reports on these issues have a significant impact on the perception of elite groups and decision-makers in Turkey.

BIBLIOGRAPHY

1. «2015 Fransa Yerel Seçimleri: Muhofazakar Zafer» UPA, 30 March 2015, [electronic source]. – Available at: <http://politikaakademisi.org/2015/03/30/2015-fransa-yerel-secimleri-muhofazakar-zafer/>
2. «About» SETA, [electronic source]. – Available at: <https://www.setav.org/en/about/>
3. Akıncı, B. A. «Avrupa Şampiyona'sının İlk Ayağı Hollanda Seçimleri,» UPA, 16 March 2017, [electronic source]. – Available at: <http://politikaakademisi.org/2017/03/16/avrupa-sampiyonasinin-ilk-ayagi-hollanda-secimleri/>
4. Akıncı, B. A. «Berlin Saldırısı sonrası Fikirler,» UPA, 22 December 2016, [electronic source]. – Available at: <http://politikaakademisi.org/2016/12/22/berlin-saldirisi-sonrasi-fikirler/>
5. Aksoy, İ. U. «Jan-Werner Müller'den 'Popülizm Nedir?'» UPA, 22 April 2019, [electronic source]. – Available at: <http://politikaakademisi.org/2019/04/22/jan-werner-mullerde-populizm-nedir/>
6. «Almanya'da Müslümanlara karşı dokuz ayda 600'e yakın saldırısı gerçekleşti,» SDE, 14 December 2018, [electronic source]. – Available at: <https://www.sde.org.tr/avrupa/almanyada-muslumanlara-karsi-dokuz-ayda-600e-yakin-saldiri-gerceklesti-haberi-8706>
7. «Almanya'da Yabancı Düşmanlığı Artıyor,» SDE, 8 November 2018, [electronic source]. – Available at: <https://www.sde.org.tr/avrupa/almanyada-yabanci-dusmanligi-artiyor-haberi-8134>
8. «Almanya'da ırkçılar sokağa inip yabancı avına çıktı,» SDE, 28 August 2018, [electronic source]. – Available at: <https://www.sde.org.tr/avrupa/almanyada-irkcilar-sokaga-inip-yabanci-avina-cikti-haberi-6809>
9. «Almanya'da aşırı sağcılar «düşman» listeleri hazırlamış,» SDE, 31 July 2018, [electronic source]. – Available at: <https://www.sde.org.tr/avrupa/almanyada-asiri-sagcilar-dusman-listeleri-hazirlamis-haberi-6190>
10. «Almanya'da Aşırı Sağcı AfD Oy Oranını Artırdı,» SDE, 21 September 2018, [electronic source]. – Available at: <https://www.sde.org.tr/avrupa/almanyada-asiri-sagci-afd-oy-oranini-artirdi-haberi-7232>
11. Araz G. «Marine Le Pen'in Önlenemez Yükselişi» UPA, 22 October 2014, [electronic source]. – Available at: <http://politikaakademisi.org/2014/10/22/marine-le-peninin-onlenemez-yukselisi/>
12. Ataman, M. «The West's problem with the non-Western world,» SETA, 20 March 2019, [electronic source]. – Available at: <https://www.setav.org/en/the-wests-problem-with-the-non-western-world/>
13. «Avrupa, insanları boğulmaya terk etti,» SDE, 8 December 2018, [electronic source]. – Available at: <https://www.sde.org.tr/kuresel-sorunlar/avrupa-insanlari-bogulmaya-terk-ettili-haberi-8629>
14. «Avrupa'da başörtüsü ve peçe yasağı: Hangi ülke nasıl uyguluyor?» SDE, 1 August 2018, [electronic source]. – Available at: <https://www.sde.org.tr/avrupa/avrupada-basortusu-ve-pece-yasagi-hangi-ulke-nasil-uyguluyor-haberi-6229>

15. «Avrupa'nın içinde bulunduğu Sosyo-Ekonominik Kriz ve Türkiye ile İlişkiler,» BILGESAM, Report No: 63, October 2014, [electronic source]. – Available at: <http://www.bilgesam.org/incele/1841-avrupa-nin-icinde-bulundugu-sosyo-ekonomik-kriz-ve-turkiye-ile-iliskiler/>
16. «Avusturya Seçimleri ve Avrupa'da Aşırı Sağın Domino Etkisi,» SETA, 2 December 2016, [electronic source]. – Available at: <https://www.setav.org/avusturya-secimleri-ve-avrupada-asiri-sagin-domino-etkisi/>
17. Aydin, A. The Genesis of Think-Tank Culture in Turkey: Past, Present and Future? Unpublished M.A. thesis, Middle East Technical University, September 2006.
18. Aşırı Sağın Yükselişi ve Merkel'in Siyasi Geleceği» SETA, 15 March 2016, [electronic source]. – Available at: [https://www.setav.org/asiri-sagin-yukselisi-ve-merkelin-siyasi-gelecegi-3/](https://www.setav.org/asiri-sagin-yukselisi-ve-merkelin-siyasi-gelecegi/asiri-sagin-yukselisi-ve-merkelin-siyasi-gelecegi-3/)
19. «Avusturyalılar camilerin kapatılmasına büyük tepki gösterdi,» SDE, 12 June 2018, [electronic source]. – Available at: <https://www.sde.org.tr/avrupa/avusturyalilar-camilerin-kapatilmasina-buyuk-tepki-gosterdi-haberi-4964>
20. Bayraklı E. & Hafez F. European Islamophobia Report 2017, Istanbul: SETA, 2018, [electronic source]. – Available at: https://setav.org/en/assets/uploads/2018/07/EIR_2017.pdf
21. Bayraklı, E. & Güngörmez, O. «Hollanda Parlamento Seçimleri ve Aşırı Sağın Yükselişi» SETA, 11 March 2017, [electronic source]. – Available at: https://setav.org/assets/uploads/2017/03/Analiz194_compressed.pdf
22. Bezmez T. Y. «Neo-Liberal Düzlemde Populist Söylem,» UPA, 16 August 2018, [electronic source]. – Available at: <http://politikaakademisi.org/2018/08/16/neo-liberal-duzlemde-populist-soylem/>
23. Bezmez T. Y. «2017 Fransa Cumhurbaşkanlığı Seçimleri: Fransa Tarihinde Yeni Bir Sayfa,» UPA, 24 April 2017, [electronic source]. – Available at: <http://politikaakademisi.org/2017/04/24/fransa-tarihinde-yeni-bir-sayfa/>
24. Çeliktaş, Y. «Avrupa'nın Yükselen Trendi: İslamofobi,» UPA, 21 October 2012, [electronic source]. – Available at: <http://politikaakademisi.org/2012/10/21/avrupanin-yukseLEN-trendi-islamofobi/>
25. Dağkuş, B. «Avusturya'da Cumhurbaşkanlığı Seçimleri ve Çöken Merkez Siyaset,» UPA, 15 May 2016, [electronic source]. – Available at: <http://politikaakademisi.org/2016/05/15/avusturyada-cumhurbaskanligi-secimleri-ve-coken-merkez-siyaset/>
26. «Danimarkalı Siyasetçi'den Kur'an-ı Kerim'e Çirkin Saldırı,» SDE, 17 April 2019, [electronic source]. – Available at: <https://www.sde.org.tr/avrupa/danimarkali-siyasetciden-kuran-i-kerime-cirkin-saldiri-haberi-10014>
27. Davis, J. W. Threats and promises: The pursuit of international influence. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2000.
28. Dede, O. «EU's Test with Racism and Xenophobia,» BILGESAM, 21 November 2011, [electronic source]. – Available at: <http://www.bilgesam.org/en/incele/974-eu%E2%80%99s-test-with-racism-and-xenophobia/>
29. Değirmenci, G. «Avrupa'da İslamofobi Algısı Üzerine,» BILGESAM, August 2010, [electronic source]. – Available at: <http://www.bilgesam.org/incele/769-avrupa%E2%80%99da-%E2%80%9Cislamofobi %E2%80%9D-alsisi-uzerine/>
30. «Emmanuel Macron defeats Le Pen to become French president,» BBC News, 8 May 2017, [electronic source]. – Available at: <https://www.bbc.com/news/world-europe-39839349>
31. Erkli, C. «An End to Disenchantment? The Return of the Far-Right in Europe,» BILGESAM, 22 June 2012, [electronic source]. – Available at: <http://www.bilgesam.org/en/incele/407/-an-end-to-disenchantment--the-return-of-the-far-right-in-europe/>
32. Ertuğral, Y. «Almanya'da Seçimler Sonrası Yeni Dönem ve Yeni Dinamikler» UPA, 26 September 2017, [electronic source]. – Available at: [http://politikaakademisi.org/2017/09/26/alnyada-secimler-sonrası-yeni-dönem-ve-yeni-dinamikler/](http://politikaakademisi.org/2017/09/26/almanyada-secimler-sonrası-yeni-dönem-ve-yeni-dinamikler/)

33. «Europe and right-wing nationalism: A country-by-country guide,» BBC News, 24 May 2019, [electronic source]. – Available at: <https://www.bbc.com/news/world-europe-36130006>
34. «Finland election: Tough coalition talks after split poll,» BBC News, 15 April 2019, [electronic source]. – Available at: <https://www.bbc.com/news/world-europe-47893264>
35. «Freedom in the World 2018» Freedom House, 2018, [electronic source]. – Available at: https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FITW_Report_2018_Final_SinglePage.pdf
36. «French Election: Le Pen Pledges to suspend Immigration,» BBC News, 18, April 2017, [electronic source]. – Available at: <https://www.bbc.com/news/world-europe-39625509>
37. «Göçmen krizi AB ülkelerini birbirine düşürdü,» SDE, 13 June 2018, , [electronic source]. – Available at: <https://www.sde.org.tr/kuresel-sorunlar/gocmen-krizi-ab-ulkelerini-birbirine-dusurdu-haberi-5022>
38. Güvenç, Serhat. «Seeking Influence on Foreign Policy-Making: Turkey's Experiment with Think-Tanks» Paper Presented at the XXI IPSA World Congress of Political Science, Santiago, Chile. 16 July 2009, [electronic source]. – Available at: https://www.academia.edu/355024/Seeking_Influence_on_Foreign_Policy-Making_Turkeys_Experiment_with_Think-Tanks
39. Helwig T. and Kweon Y. «Taking cues on multidimensional issues: the case of attitudes toward immigration.» West European Politics, 4, 39 (2016): pp. 710-730.
40. «Hakkımızda» SDE, [electronic source]. – Available at: <https://www.sde.org.tr/hakkimizda-icerik-4123>
41. «Hakkımızda» UPA, [electronic source]. – Available at: <http://politikaakademisi.org/hakkimizda/>
42. Hamilton, B. «2019 Danish General Election: Winners and Losers,» CPH Post Online, 6 June 2019, [electronic source]. – Available at: <http://cphpost.dk/news/2019-danish-general-election-winners-and-losers.html>
43. «Hollanda 'Hz. Muhammed karikatür yarışması'na izin verdi!,» SDE, 13 June 2018, [electronic source]. – Available at: <https://www.sde.org.tr/kuresel-sorunlar/hollanda-hz-muhammed-karikatur-yarismasina-izin-verdi-haberi-5012>
44. «İngiltere'de nefret suçlarının yüzde 52'si dini nedenli gerçekleşiyor,» SDE, 17 October 2018, [electronic source]. – Available at: <https://www.sde.org.tr/avrupa/ingilterede-nefret-suclarinin-yuzde-52si-dini-nedenli-gerceklesiyor-haberi-7659>
45. «İtalya'da İslamofoibik saldırısı,» SDE, 15 June 2018, [electronic source]. – Available at: <https://www.sde.org.tr/avrupa/italyada-islamofobik-saldiri-haberi-5083>
46. «İtalya'da İslam merkezine ırkçı saldırısı,» SDE, 25 May 2018, [electronic source]. – Available at: <https://www.sde.org.tr/avrupa/italyada-islam-merkezine-irkci-saldiri-haberi-4467>
47. «İtalya'da Yeni Hükümet Yemin Etti,» SDE, 2 June 2018, [electronic source]. – Available at: <https://www.sde.org.tr/avrupa/italyada-yeni-hukumet-yemin-etti-haberi-4645>
48. «İslamofoibik saldırular İngiltere'de rekor düzeyde,» SDE, 23 July 2018, [electronic source]. – Available at: <https://www.sde.org.tr/avrupa/islamofobik-saldirilar-ingilterede-rekor-duzeyde-haberi-5945>
49. JeanJean, S. «Political Shift to the Right and Far-Right in Europe» BILGESAM, 19 September 2011, [electronic source]. – Available at: <http://www.bilgesam.org/en/incele/414/-the-political-shift-to-the-right-and-far-right-in-europe/>
50. Jervis, R. Perception and Misperception in International Politics, Princeton University Press, 1976.
51. Kallis, A. & Zeiger, S. & Öztürk B. Violent Radicalisation & Far-Right Extremism in Europe, İstanbul: SETA, 2018, [electronic source]. – Available at: <https://setav.org/en/assets/uploads/2018/01/34.-In-Europe-tamkitap.pdf>

52. Karabel, S. «Avrupa'da Yükselen Aşırı Sağ ve Popülist Söylem,» BILGESAM, 11 April 2018, [electronic source]. – Available at: <http://www.bilgesam.org/incele/5779-avrupa-da-yukselen-asiri-sag-ve-populist-soylem/>
53. Karabel, S. «Avrupa'da Aşırı Sağ Tehdidi,» BILGESAM, 27 October 2017, [electronic source]. – Available at: <http://www.bilgesam.org/incele/5705-avrupa-da-asiri-sag-tehdidi/>
54. Karabel, S. «Orta Avrupa'da Yükselen Radikal Sağ» BILGESAM, 9 November 2017, [electronic source]. – Available at: <http://www.bilgesam.org/incele/5713-orta-avrupa-da-yukselen-radikal-sag/>
55. Keskin, K. «Müslümanları Bekleyen Yeni Bir Endlösung mu,» SETA, 23 March 2019, [electronic source]. – Available at: <https://www.setav.org/muslumanlari-bekleyen-yeni-bir-endlosung-mu/>
56. Keskin, K. «Avusturya Seçimleri ve Aşırı Sağın Merkeze Yerleşmesi» SETA, 13 October 2017, [electronic source]. – Available at: <https://www.setav.org/avusturya-secimleri-ve-asiri-sagin-merkeze-yerlesmesi/>
57. Keskin K. & Boyraz H. M. «Fransa'da Aşırı Sağın Yükselişi ve Cumhurbaşkanlığı Seçimleri,» SETA, 20 April 2017, . [electronic source]. – Available at: <https://www.setav.org/fransada-asiri-sagin-yukselisi-ve-cumhurbaskanligi-secimleri/>
58. Knolle, K. «Austrian government collapses as far right leader caught in video sting,» Reuters, 18 May 18, 2019, [electronic source]. – Available at: <https://www.reuters.com/article/us-austria-politics-freedom-party/austrian-government-collapses-as-far-right-leader-caught-in-video-sting-idUSKCN1SN2RA>
59. Krause K. And William M. C. Critical Security Studies, Concepts and Cases, UCL Press, UK, 1997.
60. Ladi, S. «Think Tank,» [electronic source]. – Available at: <https://www.britannica.com/topic/think-tank>
61. Landau-Wells, M. «Threat Perception» [electronic source]. – Available at: <http://www.marikalandau-wells.com/threat-perception>
62. «Learning to monitor think tanks impact: Three experiences from Africa, Asia and Latin America,» [electronic source]. – Available at: <http://www.thinktankinitiative.org/sites/default/files/Learning-to-monitor-think-tanks-impact-Executive-Summary.pdf>
63. Le Blonde, J. «Merkel suffers another election setback in key German state of Hesse,» The Guardian, 29 October 2018, [electronic source]. – Available at: <https://www.theguardian.com/world/2018/oct/28/merkel-suffers-another-election-setback-key-german-state-of-hesse>
64. McGann, James G. «Think Tanks and Policy Advice in the US,» Think Tanks and Civil Societies Program Foreign Policy Research Institute, August 2005, [electronic source]. – Available at: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=720e9151-74aa-8525-7ff8ffcacde0cc5c&groupId=252038
65. «Macron vs. Le Pen: Fransa Yeni Cumhurbaşkanı'nı Seçiyor» UPA, 24 April 2017, [electronic source]. – Available at: <http://politikaakademisi.org/2017/05/04/macron-vs-le-pen-fransa-yeni-cumhurbaskanini-seciyor/>
66. Mesežnikov, G. «The 2016 Elections in Slovakia: A Shock,» Henrich Böll Stiftung, 22 March 2016, [electronic source]. – Available at: <https://cz.boell.org/en/2016/03/22/2016-elections-slovakia-shock>
67. Niklasson E. & Hølleland, H. «Bringing heritage back to the people: The cultural politics of the Scandinavian far-right,» ScienceNordic, 20 November 2018, [electronic source]. – Available at: <http://scienzenordic.com/content/bringing-heritage-back-people-cultural-politics-scandinavian-far-right>

68. Oğuz, M. «Avrupa'da Aşırı Sağ Yeniden mi?» UPA, 24 August 2012, [electronic source]. – Available at: <http://politikaakademisi.org/2012/08/24/avrupada-asiri-sag-yeniden-mi/>
69. Oğuzlu, T. «The Consequences of Brexit: What lies ahead for the transatlantic community and Turkey,» BILGESAM, 27 May 2016, [electronic source]. – Available at: <http://www.bilgesam.org/en/incele/2451/-the-consequences-of-brexit--what-lies-ahead-for-the-transatlantic-community-and-turkey-/>
70. Oğuzlu, T. «Turkey and Brexit» BILGESAM, 7 July 2016, [electronic source]. – Available at: <http://www.bilgesam.org/en/incele/2481/-brexit-and-turkey/>
71. Oğuzlu, T. «How to deal with the different: The key question facing the European Union,» BILGESAM, 28 October 2015, [electronic source]. – Available at: <http://www.bilgesam.org/Images/Dokumanlar/0-107-20151028321257.pdf>
72. Oğuzlu, T. «Post-modern Europe facing the modern world: EU's moment of crisis,» BILGESAM, 14 July 2015, [electronic source]. – Available at: <http://www.bilgesam.org/Images/Dokumanlar/0-107-20150714371330.pdf>
73. Öğüt, Ö. «2019 İspanya Genel Seçimleri: Kapsamlı bir Analiz» UPA, 29 April 2019, [electronic source]. – Available at: <http://politikaakademisi.org/2019/04/29/2019-ispanya-genel-secimleri-kapsamli-bir-analiz/>
74. Örmeci O. «Profesör Matthew Goodwin'den Chatham House'da Popülizm Sunumu» UPA, 26 October 2018, [electronic source]. – Available at: <http://politikaakademisi.org/2018/10/26/profesor-matthew-goodwinden-chathams-populizm-sunumu/>
75. Örmeci O. «Alman Siyasi Kültürü» UPA, 14 November 2017, [electronic source]. – Available at: <http://politikaakademisi.org/2017/11/14/alman-siyasi-kulturu/>
76. Örmeci O. «Sol-Le Pencilik» UPA, 22 March 2017, [electronic source]. – Available at: <http://politikaakademisi.org/2017/03/22/sol-le-pencilik/>
77. Örmeci O. «Nice Terör Saldırısının Olası Etkileri ve Terörle Mücadele Üzerine Bazı Düşünceler,» UPA, 15 July 2016, [electronic source]. – Available at: <http://politikaakademisi.org/2016/07/15/nice-teror-saldirisinin-olasi-etkileri-ve-terorle-mucadele-uzerine-bazi-dusunceler/>
78. Örmeci O. «2016 Almanya Eyalet Seçimleri» UPA, 15 March 2016, [electronic source]. – Available at: <http://politikaakademisi.org/2016/03/15/2016-almanya-eyalet-secimleri/>
79. Örmeci, O. «Charlie Hebdo Saldırısı Sonrasında Fransa'da gelişen tepkiler,» UPA, 28 January 2015, [electronic source]. – Available at: <http://politikaakademisi.org/2015/01/28/charlie-hebdo-saldirisi-onrasinda-fransada-gelisen-tepkiler/>
80. Örmeci O. «Avrupa'da Aşırı Sağın Önlenemez Yükselişi,» UPA, 11 October 2013, [electronic source]. – Available at: <http://politikaakademisi.org/2013/10/11/avrupada-asiri-sagin-onlenemez-yukselisi/>
81. Phelan, J. «Is Italy's League a far-right party?» The Local, 28 February 2018, [electronic source]. – Available at: <https://www.thelocal.it/20180228/is-italy-northern-league-a-far-right-party>
82. Ravichander A. and Rao D. M. «Policy Impact: On Think Tank's Perspective» On Think Tanks, 2 November 2016, [electronic source]. – Available at: <https://onthinktanks.org/articles/policy-impact-a-think-tanks-perspective/>
83. «Rise of Xenophobia and Islamophobia in the UK after Brexit,» SETA, 15 December 2016, [electronic source]. – Available at: <https://www.setav.org/en/events/rise-of-xenophobia-and-islamophobia-in-the-uk-after-brexit/>
84. Sağır, G. «2015 Paris Saldırılarının Küresel Terör Perspektifinden Genel Olارal Değerlendirilmesi,» UPA, 22 December 2017, [electronic source]. – Available at: <http://politikaakademisi.org/2017/12/22/2015-paris-saldirilarinin-kuresel-teror-perspektifinden-genel-olarak-degerlendirilmesi/>

85. Shuster, S. «Austria's young Chancellor Sebastian Kurz is bringing the Far-Right into Mainstream,» Time, 29 November 2018, [electronic source]. – Available at: <https://time.com/5466497/sebastian-kurz/>
86. Sokullu, E. C. Popülizmle Dönüşen Avrupa ve Türkiye-AB İlişkilerinin Geleceği, İstanbul: BILGESAM Yayınları, 2018.
87. Stein, J. G. Threat perception in international relations. In L. Huddy, D. O. Sears, & J. S. Levy (Eds.), *The Oxford handbook of political psychology* (pp. 364-394). New York, NY: Oxford University Press, 2013.
88. Sterling, T. and Bart H. M. «In rightward shift, Dutch PM seals new government pact,» Reuters, 10 October 2017, [electronic source]. – Available at: <https://www.reuters.com/article/us-netherlands-government-deal/in-rightward-shift-dutch-pm-seals-new-government-pact-idUSKBNICF12C>.
89. «Think Tank» [electronic source]. – Available at: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/think %20tank>
90. «Learning to monitor think tanks impact: Three experiences from Africa, Asia and Latin America,» Think Tank Initiative, [electronic source]. – Available at: <http://www.thinktankinitiative.org/sites/default/files/Learning-to-monitor-think-tanks-impact-Executive-Summary.pdf>
91. Toktaş, Ş., Aras, B. «National Security Culture in Turkey: A Qualitative Study on Think Tanks, Bilig, 2012, no.61, pp. 245-264.
92. Turan, A. P. «Has the Eurozone Crisis Brought About a European Autumn,» BILGESAM, 24 December 2011, [electronic source]. – Available at: <http://www.bilgesam.org/en/incele/410/-has-the-eurozone-crisis-brought-about-%E2%80%9Ca-european-autumn-%E2%80%9D/>
93. «UK 2017 Elections: Full Results» 9 June 2017, [electronic source]. – Available at: <https://www.theguardian.com/politics/ng-interactive/2017/jun/08/live-uk-election-results-in-full-2017>
94. «Vision» BILGESAM, [electronic source]. – Available at: <http://www.bilgesam.org/en/Vizyon>
95. Weinberger, E. D. «2017 Avusturya Genel Seçimleri: Bir Değerlendirme,» UPA, 18 October 2017, [electronic source]. – Available at: <http://politikaakademisi.org/2017/10/18/avusturya-genel-secimleri-bir-degerlendirme/>
96. «Wilders'tan Çağrı: İslam Okullarını Kapatalım,» SDE, 27 March 2019, [electronic source]. – Available at: <https://www.sde.org.tr/avrupa/wilderstan-cagri-islam-okullarini-kapatirim-haberi-9856>
97. Worall, P. «The Rise of Right-Wing Populism in Europe», Channel 4, 28 September 2017, [electronic source]. – Available at: <https://www.channel4.com/news/factcheck/factcheck-the-rise-of-right-wing-populism-in-europe>
98. Yaqub, N. «What's Behind the 'Think Tanks' That Influence US Policy?» Voice of America, April 9, 2018, [electronic source]. – Available at: <https://www.voanews.com/usa/whats-behind-think-tanks-influence-us-policy>
99. Yohannes, A. T. «Implications of Islamophobia: The Global Ramifications of Stifling Progress,» BILGESAM, 30 November 2011, [electronic source]. – Available at: <http://www.bilgesam.org/en/incele/1837/-implications-of-islamophobia--the-global-ramifications-of-stifling-progress/>

PERCEPTIONS OF TURKISH THINK TANKS ON THE SYRIAN REFUGEES AND SYRIAN WAR IN TURKEY: AN OVERVIEW

Gul M. Kurtoglu Eskisar
Dokuz Eylul University

Abstract: *this study explores the perceptions of some of the leading Turkish think tanks on the Syrian war and the concomitant Syrian refugee crisis in Turkey through a selective reading of their online publications. The goal is to outline their general outlook on refugees, and what they perceive as the key concerns regarding the issue. As a subject that has not been researched well, it can help to assess the threat perceptions of Turkish think tanks. On a broader level, it can also help to identify the underlying sources of elite perceptions in Turkey.*

Key words: refugees, Syrian refugees, Syrian war, think tanks, Turkey, EU, security, perceptions.

Аннотация: в данной статье исследуются представления некоторых ведущих турецких аналитических центров о сирийской войне и сопутствующем кризисе сирийских беженцев в Турции посредством выборочного чтения их онлайн-публикаций. Цель состоит в том, чтобы изложить их общий взгляд на беженцев и что воспринимается ими в качестве ключевых проблем по данному вопросу. Этому аспекту было посвящено мало исследований, поэтому данная статья может помочь оценить восприятие угрозы турецкими аналитическими центрами. На более широком уровне это также может помочь выявить основные источники восприятия элиты в Турции.

Ключевые слова: беженцы, сирийские беженцы, сирийская война, аналитические центры, Турция, ЕС, безопасность, восприятие.

Introduction

Since the start of the Syrian war in 2011, approximately 3.5 million Syrian people fled the country to the safety of neighboring Turkey, and have led to what came to be known as the «Syrian refugee crisis.» According to a UNHCR report published in August 2018, Turkey currently holds the largest number of refugees in the world. Turkish officials have warned that many of these people may have to stay in Turkey indefinitely, and everyone needs to adjust themselves to this fact. Yet, it has turned out to be a Herculean task: To assess the magnitude of the issue better, consider EU, which has let in a total of 1.2 million first time asylum seekers into its borders in 2016, which includes Syrians, Afghans and Iraqis. Furthermore, it is estimated that the number of refugees that are let into EU has slowly decreased from that peak since then. It is therefore likely that the issue of refugees and their future is likely to become a key topic for discussion and debates in Turkey for years to come.

Although there are an ever increasing number of literature on Turkish society's reactions to the refugee influx, research on the elite views and perceptions is largely missing. This study aims to take the initial step to address this lacuna. It explores the threat perceptions of some of the leading think tanks in Turkey on the Syrian war

and the concomitant refugee crisis through a selective overview of their published materials available on the internet.¹⁶ By doing so, it purports to find out more about the general approach of Turkish think tanks to the refugees. Exploring these themes can help to gain a better understanding of the threat perceptions of Turkish think tanks, and on a broader level, the underlying sources of elite perceptions in Turkey.

The following is an outline for the rest of the study: The first section briefly summarizes the main discussions on the role and effectiveness of think tanks on policy making in the literature. The following section is a general overview of Turkish think tanks, including brief descriptions of those that are selected for this study. The third section outlines some the discussions of Turkish think tanks on the Syrian war and the following refugee crisis. In doing so, it assesses their diverging and converging points in discussions. The final section concludes.

Part I—Think Tanks: Do they really matter (or not)?

Although there are approximately 8000 think tanks in the world, the number of studies devoted to them are few. This is puzzling, as the primary goal of think tanks is to create an awareness of their existence and influence policy making. (Bennett 2015) Furthermore, the existing literature is divided on their role and effectiveness. While some observers consider think tanks to be an increasingly influential actor in policymaking circles, others are convinced that they are bound to eventually lose to technological breakthroughs that enable rapid knowledge dissemination.

For instance, according to Villumsen (2007:143), think tanks have become particularly relevant to discussing security in Europe in the post-Cold War era. Ignoring the perceptions and discussions of security in European think tanks or what he names as «think tank-like actors» runs the risk of overlooking how those ideas are formed in the first place. (*ibid*) Similarly, McGann (2018: 11) argues that think tanks have become increasingly important throughout the world, simply because they «act ... as bridges between knowledge (academia) and power (politicians and policy makers).» Since many of them are currently pioneering the discussions and conservation efforts for environmental problems, McGann (2018: 14) is further convinced that their influence is bound to grow with the increasing number of ecological problems awaiting humanity in the future.

Based on the American and Canadian examples, Abelson (2018) similarly argues that think tanks matter in terms of influencing policy making, including «shaping the political dialogue and the policy preferences and choices of policy-makers, but often in different ways and during different stages of the policy cycle.» Abelson (2018: 28) further argues that

«while think tanks in the United States and Canada share a common desire to influence public opinion and public policy, how and under what circumstances they seek to do so ultimately depends on a wide range of internal and external factors, ranging from the priorities they assign to engaging key stakeholders at various stages of policy-making, and the financial resources available at their disposal, to the policy direction set by boards of directors and trustees.»

¹⁶ This study adopts the definition of think tanks as described in McGann (2018: 8).

Meanwhile, not all analysts share this optimism. Bennett (2015) has described think tanks as similar to car factories, in which «the buildings are think tanks and what are chugging out the doors are ideas, not automobiles.» The problem is, Bennett underlines, that they are also currently facing a similar existential threat that the US car industry went through in the earlier decades due to technological breakthroughs and rising competitors.

Abelson (2018) argues that the ongoing division of opinions on the function and fate of think tanks stems from methodological reasons, or the difficulty of measuring their «efficiency.» Still, one of the greatest challenges of today's think tanks is indeed the speed and ease of access to information through social media, which makes the classic method of doing research and subsequent publication obsolete.¹⁷ As Bennett (2015) concludes, the ability to adopt to these technological and sociological challenges in the long run will determine the viability of think tanks in the future.

While technological achievements and relentless globalization of information may support the arguments of Bennett (2015), the locality and perception of information is also worth some introspection. As Aydin (2006: 139) underlines, «specific conditions of each country determine the content of its think tank culture. For this reason, think tank cultures of countries do not completely resemble each other.» Therefore, the longevity and impact of think tanks on politics and policymaking in each country or setting is unlikely to be uniform across the globe in the foreseeable future.

Part II—Think tanks in Turkey: A synopsis

For many years, Turkey, along with Israel, have both pioneered and hosted the most number of think tanks in the Middle East. (Aydin 2006: 46; Ibrahim 2004: 5) Levi (2015) reports that the number of think tanks grew from 21 in 2008 to 31 in 2014 in Turkey. Although most of these institutions are located in Ankara and Istanbul, a few of them have also emerged in smaller Anatolian cities.¹⁸ Some exceptions notwithstanding, Turkish think tanks with a primarily foreign policy or security focus tend to be located in Ankara, while those that concentrate on economic issues choose Istanbul for their headquarters. (Aydin 2006: 117)

Assuming a direct link between economic prosperity and the establishment of such organizations, Arin (2015: 3) explains their rising numbers with Turkey's economic growth in recent years. Despite their increasing numbers, however, there are only a few studies on Turkish think tanks. (Aydin 2006: 1) Yet, their impact, particularly on defining security, can be considerable. As Toktaş and Aras (2012, 247) assert, «[t]hink tanks, through their influence on securitization and desecuritization processes, *play the role of catalyst in the culture of security in terms of specifying what constitutes active and potential security threats.*» [emphasis added]

¹⁷ For a similar view, see Levi (2015)

¹⁸ Some examples include USTAD in Mardin (<http://www.ustad.org.tr/>) and GRTC in Kütahya (<http://grtc.org.tr/cms/grtc>)

Since an in-depth discussion of all Turkish think tanks is beyond the means of this study, it will solely focus on the following institutions: BILGESAM, EDAM, ORSAM, SETA and TEPAV and TESEV. As their following brief descriptions clarify, these think tanks are selected for several reasons: They represent different ideological leanings on the Turkish political spectrum, are well known among the Turkish political and academic circles due to their wide assortment of research interests, networks, as well as the number and quality of their publications. Furthermore, they have produced substantive research on migration, Syrian war, and Syrian refugee crisis in recent years. While all of these institutions use Turkish as their primary language of communication, most of their publications are also available in English, and some also in other languages like Arabic and Russian. Whenever the English version of their Turkish reports are not available, I have translated them into English.

· BILGESAM (Bilge İnsanlar Stratejik Araştırmalar Merkezi, Wise Men Center for Strategic Studies) is an Istanbul based politically center leaning organization founded in 2008. It has a wide focus of research interests, including Turkish foreign policy, classic security and strategy studies, international relations and area studies. Its leading analysts¹⁹ include academicians, retired diplomats and military staff. In addition to offering theoretical or academic discussions, the center also offers policy prescriptions to policy makers where appropriate.

· EDAM (Ekonomi ve Dış Politika Araştırmalar Merkezi, The Center for Economics and Foreign Policy Studies) is a liberal think tank located in Istanbul. It was among the few think tanks in Turkey that entered the ranks of the influence research conducted by the University of Pennsylvania in 2014 (Levi 2015). The center lists a wide variety of research interests, including security, area studies (EU), foreign affairs, environment, cyber security, and economics. In addition to its analysts with an academic background, the center has also links with the media and the business world.

· ORSAM (Ortadoğu Araştırmaları Merkezi, Center for Middle Eastern Studies) is a center leaning think tank in Ankara that dates back to 2009. Focusing specifically on the Middle East and North Africa, the center aims to serve as an informational bridge between policymakers, academia and business circles in Turkey and MENA.

· SETA (Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı, Foundation for Political, Economic and Social Research) is a conservative think tank established in 2006. While the center's headquarters are in Ankara, it also has offices in Istanbul and abroad. It has strong ties with the government, and a broad range of research interests, which are listed as «politics, foreign policy, economics, society and media, law and human rights, security, strategy, education and social policies, European studies and energy.»²⁰

· TEPAV (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı) The Economic Policy Research Foundation of Turkey) was established in 2004 through the joint efforts of

¹⁹ Regardless of their employment status and position, authors whose works appear on each center's website is simply referred as an analyst of that organization for the purposes of this study.

²⁰ <https://www.setav.org/hakkimizda/>

diverse interest groups, including academicians and businessmen. Its headquarters are in Ankara. It focuses on economic issues, area studies (e.g. EU, USA, Caucasus) and urban studies with a liberal outlook. TEPAV was listed among the top ranking think tanks in 2014.²¹

· TESEV (Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı, Turkish Economic and Social Studies Foundation) is another liberal think tank established in 1994, but with roots dating back to 1961. Its headquarters are in Istanbul. Although the key interest of the center has always been social issues, its specific foci have undergone some changes in time. The most recent shift occurred in 2015, when, the institution declared that from now on it would concentrate on «Democratization, Good Governance, Social Inequalities and Inclusiveness, Sustainable Cities and Foreign Relations.»²² TESEV was among the top ranking think tanks according to a report on global think tanks in 2012.²³

Part III—Syrian refugee crisis and its implications from the perspective of Turkish think tanks

After the Syrian war began with nonviolent protests against the Syrian government in March 2011, how to deal with the steadily increasing number of refugees at the borders quickly became an immediate concern for all of its neighboring countries. From the very beginning, Turkey has adopted an open door policy for all Syrian refugees. It turned out to be a daring move, as the trickle of people who fled their homes for the safety of the Turkish soil quickly turned into an avalanche: By October 2012, their number had already passed 100,000 people (Sandıkçı and Semin 2012: 10). By March 2013, the refugee number beat all earlier expectations once again, and reached 1,000,000. Currently, it is estimated that these numbers have reached at least 3,5 million people.

The reactions of all think tanks to Turkey's initial decision to adopt an open door policy to refugees have been positive. However, they somewhat differ in their reasoning explanations. According to Sandıkçı and Semin (2012: 44-45) from BİLGESAM, although Turkey is seriously burdened by the refugees who have long surpassed the «psychological barrier» (which was estimated as 100,000 at the time), it did the right thing from a both legal and ethical perspective.

In a comparative ORSAM report on the status and living conditions of refugees in countries neighboring Syria, Orhan (2014) similarly underlines that Turkey stands out from other neighboring countries, such as Iraq, in that it has never closed down its borders on any pretexts, including for security reasons. Instead, it has adopted an open door policy (albeit with increasing security precautions at the border checks later on) since the beginning of events. While discussing the legal status of the refugees, Orhan (2014: 11) similarly explains that Turkish authorities initially assumed that the war in Syria would be brief, and their stay would be temporary, so they were let in purely for humanitarian reasons, and without any legal pretexts. Later, the idea that the refugee flow can be turned into an advantage by the authorities has been

²¹ <https://www.tepav.org.tr/en/html/249/About+us/>

²² <http://tesev.org.tr/en/how-has-tesev-come-to-today/> (accessed on 25 June 2019)

²³ Ibid.

influential in keeping the doors open. (*ibid*) Running parallel to these comments, in a TEPAV brief, Timur Kaymaz and Omar Kadkoy (September 2016: 2) also refer to the earlier policies of Turkey as focusing on just providing a temporary solution, only to change later into more serious search for possible integration.

TEPAV managing director Dr. Güven Sak (11 July 2016) has further argued that Turkey could not have prevented the civil war in Syria on its own, and has not asked for the conditions it has found itself in. Rather, it has happened on its own. He argues that although closing down the border was an option; the refugee flow could not have been avoided without letting the already staggering number of civilian casualties rise even further.

While referring to the initial decision to let the refugees in, SETA also depicts the issue as a natural or inevitable event, instead of an outcome of a political decision. SETA analyst Ufuk Ulutaş (2015) argues that their extraordinarily large number would have turned refugees into a problem in any part of the world, and Turkey is no exception to this rule. According to Ulutaş, Turkey has responded to this challenge by adopting a line between obligations and choices: The obligations were a natural result of its long border with Syria, and even countries with limited capabilities, such as Lebanon or Jordan could not avoid it. At the same time, however, Turkey also sought to improve things for the refugees, since it was the humane thing to do.

Meanwhile, EDAM has approached the issue of letting the refugees in mainly from a foreign policy framework. According to EDAM analysts Can Kasapoğlu et al (2015: 2), among other things, the seemingly unending flow of refugees into Turkey has played a significant role on the foreign policy decisions of policymakers. More precisely, the fact that Turkey is expected to handle the refugee crisis on its own is «compelling Turkish policy makers to raise the stakes.» (*ibid*) Among other things, the analysts argue that it can lead them to try to stem the ever increasing flow of refugees into Turkey by urging the establishment of a safe haven in Syria. (Kasapoğlu et al [2015: 6]) Similarly, while deciding on a policy action concerning critical locations in Syrian conflict, such as Idlib, Kasapoğlu and Kaya (2018/10: 7) argue that Turkey has had to contemplate any action's possible consequences in terms of added refugee flow.

SETA general coordinator Burhanettin Duran (20 October 2015) has also discussed the topic as a key influence on foreign policy motives and decisions in one of his opinion columns, albeit from the perspective of Europe. As he puts it,

«[e]ach day seven thousand refugees flow into Europe. Although EU and Germany has turned a deaf ear to Turkey's calls for a long time, this is why they need to do something about the Syrian refugee flow, and they feel they need to send financial aid to Turkey. The fact that Turkey should not falter on the issue is also a security concern for Europe.»

Bora Bayraktar (2015: 11) in an ORSAM report adopts a similar view, and remarks that the ever increasing number of refugees have forced Europe to take Turkey seriously as a form of self-preservation:

«The flood of refugees has caused a stir in Europe, and left it terrified. On the one hand is the economic burdens that would be brought by the refugees, and on the other one are the social issues and the possibility that they would end up in supporting the radical right. The refugee flood must have reminded the European Union, and particularly Germany about the importance of Turkey, so that they began lifting up the obstacles that were blocking Turkey's membership negotiations one by one. Turkey's calls for aid regarding the refugees, which fell on deaf ears for four years, are now heeded.»

Although all Turkish think tanks have a generally negative opinion on the international community, and particularly Europe for their lack of involvement in the crisis, their intensity of criticism has varied. BILGESAM (2015: 2, 29), for instance, pointedly remarks that during the Syrian crisis Turkey was left alone by its western allies to confront the ISIS threat and the Syrian refugee crisis at its borders. They also concur that the international efforts to help the refugees, particularly in terms of financial aid, have been woefully inadequate (Orhan 2014: 7). ORSAM (January 2015: 7) reports that between April 2011 and November 2014, Turkish state spent roughly 4.5 billion dollars on refugees, while receiving 246 million dollars from abroad, including European countries and the UN.

Aside from its other implications, Turkish think tanks regard the insufficient international financial aid and support as a major factor behind the ever increasing economic cost of refugees for Turkey. ORSAM analyst Bayraktar (2015: 13) has highlighted that while well aware of the magnitude of the problem and its repercussions for all actors, Europe simply passes the buck to Syria's neighbors and limits itself to proposing palliative or interim solutions.

Although lack of foreign involvement and aid has received a lot of criticism, there is one aspect where it is perceived to have had a positive impact: In his ORSAM report, Orhan (2014: 11) argues that unlike those refugee camps that are under the control of the UNHCR in other neighboring countries, the camps in Turkey are controlled by AFAD (Disaster and Emergency Management Presidency), which operates under the Ministry of Interior. Although foreign funding on refugees has remained sparse, he argues that shouldering the significant economic burden of refugees singlehandedly has also enabled Turkey to fully control the camps. Notwithstanding the criticisms, TESEV (20 October 2015: 5) report also mentions the need for further collaboration with the EU to dissipate the perception that this is a regional crisis, and encourage the development of integrationist policies.

Unlike the convergence on Turkey's decision to let the Syrian refugees in, Turkish think tanks have shown some variety in their depiction of the society's perceptions of refugees, with SETA showing most optimism on the issue while the rest of the think tanks being on the more cautious side. Ufuk Ulutaş (2 February 2015) from SETA claims that although the great majority of Turkish people have approached the influx of refugees from a humanitarian point of view, a small number of people have adopted a hostile stance against them. Ulutaş argues that their hostility is due to two reasons: Either they have ties with and benefit from the Asad regime, and therefore

seek to provoke local people against the refugees, or those people who seek to use the refugees as a political rent.

In an opinion column, SETA analyst Enes Bayraklı (14 January 2019) adopts a parallel view: He asserts that even the slightest problems related to Syrian refugees are misrepresented, and deliberately blown out of proportion by terrorist organizations like FETO as well as the opposition parties in the hopes of kindling public unrest and weakening the ruling party and the current regime. Other SETA analysts also concur that political opponents have acted «irresponsibly» by pursuing «populist,» «nationalist,» «sectarian» or «anti-Islam» discourses against the refugees (e.g. Arkan, 10 January 2019; Duran 4 January 2019; Duran, 27 April 2019; Duran, 15 July 2016; Bayraklı, 15 July 2016).

The legal status of Syrian refugees has also been a significant source of concern and debate for Turkish think tanks, as it has widespread and long lasting implications for everyone. As analysts have repeatedly pointed out, the existing legal framework on refugees in Turkey remains unclear about the status of Syrian refugees. SETA analysts Ibrahim Kaya and Esra Y. Eren (17 October 2015: 10) explain that public authorities and media use different concepts, which further complicates the issue. Meanwhile, TEPAV analyst Ali Osman Dizman (2012: 2-3) stresses that Turkey's existing outdated framework is unable to address their needs, and the transitory measures like offering temporary protection to them technically does not exist in the body of current law. However, Dizman acknowledges that these temporary steps, which have also meant to make Turkish laws compatible with EU norms on immigration and asylum have provided some relief to some of the most pressing problems. (*ibid*) Other think tanks also express similar concerns, indicating that failure to settle the legal status of refugees is likely to compound the ongoing problems in the years to come.

Increasing public concern for terrorist attacks is another topic think tanks bring up while discussing the refugee crisis. According to BILGESAM (2015: 51), one of the leading fears of Turkish people is the feeling of being exposed and vulnerable to potential terror attacks, which can be perpetrated by terrorist organizations like ISIS, PKK/KCK, or people working for the Asad regime who may have infiltrated the refugee groups while crossing the border. It therefore recommends the improvement of border controls and security checks: Earlier explosions, bombings and other terrorist attacks in various border locations, including Cilvegözü, Ceylanpınar and Reyhanlı are used to underline that such public fears are not baseless (*ibid*).²⁴ Atilla Sandıkçı and Ali Semin (2012: 46) from BILGESAM have further stressed the importance of tighter identification controls at the camps to prevent security leaks. In tandem with these remarks, Talha Köse (2016) has warned that terrorist organizations like ISIS can also contribute to the securitization of refugees by encouraging people to associate them with violence and terrorism.

In addition to discussing classic security concerns, such as borderline security and terrorists hiding under the guise of refugees, Turkish think tanks have also drawn on the potential socio-economic challenges of the issue in detail. Due to limited space,

²⁴ EDAM (2015/2) has raised similar concerns on border security.

only some of the issues that they have brought up will be mentioned here. A TEPAV report, for instance, has explored the impact of Syrian refugees on increasing infant death rates in Turkey. According to the study, while their large numbers have played a key role in generating the problem in the first place, the refugees have also been hit hardest by its negative effects. Although the report underlines that the refugees have free access to all levels of healthcare similar to Turkish citizens, elements like language barrier, lack of education, psychological distress and decreasing physician-patient ratio due to the refugee influx make it difficult to utilize the system to its fullest, and increases the risk of infant death. (Ozpinar, May 2016: 4-5) In another TEPAV report on the effects of Syrian refugees on public health, Ozpinar (April 2016: 3) similarly notes that since many refugees are unaware of the free vaccination programs available to them, they fail to utilize them.

The increased risk of violence between Syrians and the local people is yet another concern that has been frequently brought up since the earliest stages of the crisis. (Dizman, 2012:4) In fact, ORSAM (January 2015: 9) describes the public reactions turning into mass violence through provocation as the greatest security risk. A concern also shared by BILGESAM analysts is that most refugees live outside the camps and reside in shantytowns as closed communities, which compounds this risk. (2015: 50) Furthermore, the same report also warns of a violence spiral forming between the locals and the Syrians, if not checked. It argues that public outbursts can increasingly encourage the refugees to take matters into their own hands, and try to establish their own security and justice system that would scare and provoke the local communities even further (BILGESAM 2015: 50-51).

According to Turkish think tanks, the difficult and isolated living conditions of refugees in shantytowns not only isolate them from the local people and pose a significant security risk, but also significantly delay their incorporation into the Turkish society. They argue that explicit adjustment problems based on language, culture and lifestyle differences evokes reaction from Turkish people. The appearance of polygamy and increasing rates of polygamy induced divorces in those regions with high refugee concentrations is a case in point: BILGESAM (2015: 49) quotes that an estimated 20% of all divorces in border cities are due to these issues.

The same analysis also describes the rapid demographic change triggered by the high concentration and birth rates of refugees as a significant source of insecurity for the people living in some of the border provinces. More specifically, the report reflects that «local people in these provinces feel themselves to become a minority within their own cities. Syrians in these border provinces are changing the delicate demographic structure there, and this change triggers a feeling of security among the local people.» (BILGESAM 2015: 49)²⁵.

In addition to stressing Turkey's difficulties in shouldering the responsibility of refugees singlehandedly, Turkish think tanks have also discussed the economic impact of refugees in detail. Analysts from different institutions frequently cite the amount of money that has been spent on refugees by Turkey to drive home the gravity of economic conditions. For instance, ORSAM (January 2015: 7) has

²⁵ For nearly identical concerns, see ORSAM, 2015: 17).

reported that between April 2011 and March 2015, over 5 billion dollars were spent on them. According to Harun Öztürkler (ORSAM, September 2016, 8) it is 20 billion dollars, or roughly 2% of Turkey's gross domestic product. This amount excludes the aid that was given to those refugees through civil society organizations operating beyond the Turkish border.

While assessing the economic impact, most Turkish think tanks adopt a cautious approach, and stress the need to weigh the potential opportunities and liabilities of the conundrum. They argue that there are risks that are still not fully recognized or calculated: BILGESAM (April 2015: 46) explains that the sheer number of refugees have already driven up the rents and house prices and increased the overall living costs in those locations with large refugee populations. The inflation rate among border cities are thus also higher than the rest of Turkey (*ibid.*).

Meanwhile, TEPAV analysts Timur Kaymaz and Omar Kadkoy (September 2016: 3) argue that «integration into the formal labor market has remained a hot potato, largely going unaddressed for the first five years of the crisis.» Nonetheless, TEPAV analysts Özpinar et al. (April 2016: 2) report that since 11 January 2016, refugees have been able to get work permits to be legally employed. However, the analysts also explain that although this legal arrangement is meant to include measures that would protect the local labor, it would also likely to drive up competition in the labor market. (*ibid.*)

In addition to the efforts to incorporate the refugees into the labor market, think tanks also emphasize the increasing numbers of child labor as another negative outcome that requires attention. They point out at a growing tendency for illegal and/or underage employment in agricultural and small industrial or other businesses in recent years. (BILGESAM April 2015: 49)

Public perceptions of the refugee impact on economy has also been a point of interest for the think tanks. BILGESAM (2015: 50), for instance, underlines the sensitivity of Turkish people to the economic burden that refugees have brought by quoting a survey undertaken by a state university, which reports that 70% of people are convinced that Turkish economy suffers from their arrival. The same survey has also found out that 61% of those people have averse to the idea that Syrians receiving aid from the state, claiming that local poor people should receive it instead. The report stresses that perhaps the greatest fear, however, is that the locals fear that the refugees will take away their jobs. (*ibid.*)

Notwithstanding these considerable difficulties, analysts also underline the need to assess the neglected positive effects of the crisis, such as the increasing number of Syrian entrepreneurs in Turkish economy. Kaymaz and Kadkoy (September 2016: 5), for instance, report that «[t]he peak was in 2015, when the number of new Syrian companies surpassed 1,600, reaching 2.4 percent of the total new established firms in Turkey.» SETA analyst Erdal T. Karagöl (11 July 2016) similarly contends that Turkey should not let those highly qualified Syrians leave for Europe to seek employment, but encourage them to stay in Turkey. With their rich diversity, Karagöl is convinced that the Syrian refugees would positively contribute to the economic development of Turkey.

Conclusion

As this study has tried to outline, Turkish think tanks have significantly contributed to the ongoing debates on Syrian refugees in Turkey. The variety of topics that they have discussed under the general framework of the refugee crisis is quite broad, ranging from border security to infant death rates and public health in Turkey. The intensity and intricacy of their discussions alone indicate the topic's level of complexity for Turkish elites.

On a general level, some of the following characteristics of Turkish think tanks are also worth noting. First, although all of them discuss the refugees to some degree, their intensity of involvement with the topic has varied. For instance, while think tanks that are generally regarded as mainstream and tend to focus on classic security, strategy and foreign policy issues, such as BILGESAM and EDAM do have publications on Syrian refugees, they have mostly approached the issue as a subset of the Syrian war and Turkish foreign policy.

A leading reason for this variety in interest and output can be due to the restrictions on doing research on Syrian refugees in Turkey. Since Turkish government considered the issue to be a national security issue and highly sensitive, all academic or other research to be conducted on refugees was put on getting approval from Turkish authorities first. Although these bureaucratic restrictions were later lifted, many academicians who also published their research through these institutions were not aware of this change, and thus remained hesitant to conduct research on the subject. (Diken, 25 January 2016; TESEV, 20 October 2015: 3)

Second, some Turkish think tanks have collaborated with or received support from other Turkish or foreign think tanks to produce their reports. (e.g. ORSAM-TESEV [2015], ORSAM-Konrad Adenauer [2014], TEPAV-Heinrich Böll Stiftung [2019] collaborations) These examples of joint research suggest that the elite attitudes on Syrian refugees in Turkey are not insular and introverted, but convergent, and open to discussion and input from other (including foreign) institutions.

Third, in addition to publishing in-depth reports that are readily available online, many of these centers have also organized conferences (Bilgesam, ORSAM, SETA), roundtable discussions and briefings on refugees. Although these activities are not covered in this study, their outlines are available on each think tank's website. They can indicate the level of interest and willingness most of them have shown to inform and disseminate their ideas on the topic to other elites and the public.

Finally, although classic security concerns (such as terrorist infiltration through refugee influx or border control) are covered in some reports, many more have discussed the topic with a humanitarian, social or economic focus. These different perspectives indicate that the think tanks covered here are well aware of the complexity and sensitivity of the topic for Turkey and beyond. Literally all of them have cautioned about the need to discuss things delicately to avoid fanning any extremist tendencies in public that could quickly mount into violent outbursts. Furthermore, they have recommended policymakers to act quickly and in a determined manner to develop new policies that address the needs and realities of

the situation. They warn that failure to do so would almost certainly exacerbate the already significant difficulties in the years to come.

All of these concerns raised by Turkish think tanks can be an early signal of how far the securitization of the topic and related debates can reach later on. For now, however, one thing is for certain: Since public awareness of on the subject is steadily increasing in society, Turkish think tanks are likely to intensify their debates and further clarify their positions on the Syrian refugees in the years to come.

BIBLIOGRAPHY

1. Abelson, D. E. *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*. Third Edition, Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press, 2018.
2. Arin, K. «Turkish Think Tanks, The AKP'S Policy Network From Neo-Gramscian and Neo-Ottoman Angles,» Center for Turkish Studies Occasional Paper Series, Book 4, 2015. Available at: http://pdxscholar.library.pdx.edu/turkishstudies_occasionalpaper/4
3. Arkan, A. «*Yerel Seçimler ve Suriyeli Göçmenler*» [electronic source]. Opinion, SETA. 10 January 2019. Available at: <https://www.setav.org/yerel-secimler-ve-suriyeli-gocmenler/>
4. Aydin, A. *The Genesis of Think-Tank Culture in Turkey: Past, Present and Future?* Unpublished M.A. thesis, Middle East Technical University, September 2006.
5. Bayraklı, E. «*Populist Siyasetin Sistematisk Provokasyon Malzemesi: Suriyeli Sığınmacılar*» [electronic source] SETA Opinion. 14 January 2019. Available at: <https://www.setav.org/populist-siyasetin-sistematisk-provokasyon-malzemesi-suriyeli-siginmacilar/>
6. Bayraklı, E. «*Suriyeli Mülteciler Realitesini Tanımak*» [electronic source] Opinion, SETA. 15 July 2016. Available at: <https://www.setav.org/suriyeli-multeciler-realitesini-tanimak/>
7. Bayraktar, B. «*Umuda mı Ölümü mi? Sığınmacıların Zorlu Yolculuğu*» [electronic source]. ORSAM Ortadoğu Analiz, Volume 7, No.71, November-December 2015. Available at: <https://www.orsam.org.tr/tr/umuda-mi-olume-mi-siginmacilarin-zorlu-yolculugu/>
8. Bennett, A. «Are think tanks obsolete?, The Washington Post [electronic source], 5 October 2015. Available at: https://www.washingtonpost.com/news/in-theory/wp/2015/10/05/are-think-tanks-obsolete/?utm_term=.9ae2339b9dff
9. Bilgesam. «*Irak ve Suriye'deki Gelişmelerin Türkiye'ye Etkileri*» [electronic source] Bilge Adamlar Kurulu Raporu. Rapor no: 65, Nisan 2015. Available at: <http://www.bilgesam.org/incele/2084/-irak-ve-suriye-deki-gelismelerin-turkiye-ye-etkileri/#.XT9YVuszblU>
10. Buldioski, G. *Think Instead of Tanks*, Turkish Policy Quarterly [electronic source]. 5 December 2007. Available at: <http://turkishpolicy.com/article/237/think-instead-of-tanks-fall-2007>
11. Diken [electronic source] «*2,5 milyon Suriyeli var, araştırma yok: Akademide fili yasak sürüyor*» 25 January 2016. Available at: <http://www.diken.com.tr/25-milyon-suriyeli-var-arastirma-yok-akademide-fili-yasak-suruyor/>
12. Dizman, A. O. «*Geçici Koruma Politikası ve Türkiye'ye Sığınan Suriyeliler*» [electronic source] Değerlendirme Notu. TEPAV August 2012. Available at: <https://www.tepav.org.tr/tr/yayin/s/557>
13. Duran, B. «*Türkiye, Sınırında Suriyelileri Görmek İster*» [electronic source]. Opinion, SETA. 4 January 2019. Available at: <https://www.setav.org/turkiye-sinirinda-suriyelileri-gormek-ister/>
14. Duran, B. «*Muhalefet Sorumluluğu ve Suriyeliler*» [electronic source]. Opinion, SETA. 27 April 2019. Available at: <https://www.setav.org/muhalefet-sorumlulugu-ve-suriyeliler/>

15. Duran, B. «Suriyeliler Yeni Bir Fay Hattı mı?» Opinion, SETA. 15 July 2016. Available at: <https://www.setav.org/suriyeliler-yeni-bir-fay-hatti-mi/>
16. Duran, B. «Suriyeli Mülteciler Avrupa Trenini Harekete Geçirir mi?» [electronic source] 20 October 2015. Available at: <https://www.setav.org/suriyeli-multeciler-avrupa-trenini-harekete-gecirir-mi/>
17. Ibrahim, E. «Arab and American Think Tanks: New Possibilities for Cooperation? New Engines for Reform?» [electronic source]. 1 October 2004. Available at: <https://www.brookings.edu/research/arab-and-american-think-tanks-new-possibilities-for-cooperation-new-engines-for-reform/>
18. Karagöl, E. T. «Suriyelilere Neden Vatandaşlık Verilmeli?» [electronic source]. Opinion, SETA. 11 July 2016. Available at: <https://www.setav.org/suriyelilere-neden-vatandaslik-verilmeli/>
19. Kasapoğlu, C., Kaya, E. K. «Walking a Fragile Path: Assessing the Idlib Demilitarization Deal» [electronic source]. 19 October 2018. Available at: <https://edam.org.tr/en/walking-a-fragile-path-assessing-the-idlib-de-militarization-deal/>
20. Kasapoğlu, C., Ergun, F. D., Ulgen, S. «A Turkish Intervention in Syria: A Reality Check» [electronic source]. EDAM Discussion Paper Series, 2015/2. Available at: <http://edam.org.tr/en/a-turkish-intervention-in-syria-a-reality-check/>
21. Kaya, I., Eren, E.Y. «Türkiye'deki Suriyelilerin Hukuki Durumu: Arada Kalanların Hakları ve Yükümlülükleri» [electronic source], 17 Ekim 2015. Available at: <https://www.setav.org/turkiyedeki-suriyelilerin-hukuki-durumu-arada-kalanlarin-haklari-ve-yukumlulukleri/>
22. Kaymaz, T., Kadkoy, O. «Syrians in Turkey – The Economics of Integration» [electronic source] TEPAV Expert Brief Regional Politics. September 2016. Available at: https://www.tepav.org.tr/upload/files/1473326257-7.Syrians_in_Turkey_The_Economics_of_Integration.pdf
23. Köse, T. «Suriyeli Sığınmacıların Güvenliklestirilmesi.» [electronic source] Opinion, SETA. 16 January 2016). Available at: <https://www.setav.org/suriyeli-siginmacilarin-guvenliklestirilmesi/>
24. Levi, N. B. «A Brief Analysis of Think Tank Sector (Go to Think Tank Index Report) and the Turkish Case» [electronic source]. 05 February 2015. Available at: <https://tusiad.org/en/news-events/item/8301-a-brief-analysis-of-think-tank-sector-go-to-think-tank-index-report-and-the-turkish-case-nur-beler-levi>
25. McGann, J. G. «2017 Global Go To Think Tank Index Report» [electronic source]. 31 January 2018. Available at: https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1012&context=think_tanks
26. Orhan, O. «Suriye'ye Komşu Ülkelerde Suriyeli Mültecilerin Durumu: Bulgular, Sonuçlar ve Öneriler» [electronic source] ORSAM Rapor No: 189. April 2014. Available at: <https://orsam.org.tr/tr/suriye-ye-komsu-ulkelerde-suriyeli-multecilerin-durumu-bulgular-sonucular-ve-oneriler/>
27. ORSAM. «Suriyeli Sığınmacıların Türkiye'ye Etkileri» [electronic source] Joint report by ORSAM and TESEV. ORSAM Report No: 195. January 2015. Available at: http://tesev.org.tr/wp-content/uploads/2015/11/Suriyeli_Siginmacilarin_Turkiyeye_Etkileri.pdf
28. Özpinar, E. «Bebek Ölüm Hızı Türkiye Genelinde Azalıyorken Neden Suriyeli Nüfusun Fazla Olduğu Yerlerde Artıyor?» [electronic source] Evaluation Note. TEPAV. May 2016. Available at: <https://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/4059>
29. Özpinar, E. «How Does the Syrian Refugee Crisis Affect Public Health in Turkey?» Evaluation Note. TEPAV. April 2016. Available at: <https://www.tepav.org.tr/en/haberler/s/4045>
30. Özpinar, E., Çilingir, Y.S., Düşündere, A.T. «Syrians in Turkey: Unemployment

and Social Cohesion.» [electronic source] Evaluation Note, TEPAV. April 2016. Available at: <https://www.tepav.org.tr/en/yayin/s/962>

32. Sak, Dr. G. «Suriyeli göçmenler konusunu böyle tartışamayız.» [electronic source] TEPAV 11 July 2016. Available at: <https://www.tepav.org.tr/tr/blog/s/5642>

33. Sandıklı, A., and Semin, A. «Bütün Boyutlarıyla Suriye Krizi ve Türkiye» [electronic source]. Bilge Adamlar Kurulu Raporu, No.53. November 2012. Available at: <http://www.bilgesam.org/incele/283/-butun-boyutlariyla-suriye-krizi-ve-turkiye/#.XT9g-OszbIU>

34. TESEV. «AB'nin Göç Politikaları ÇerçEVesinde Türkiye'deki Suriyeli Göçmenlerin Yönetimi» [electronic source]. Mersin Ticaret ve Sanayi Odası, Rapor. 20 October 2015. Available at: <http://tesev.org.tr/tr/yayin/abninin-goc-politikaları-cercevesinde-turkiyedeki-suriyeli-gocmenlerin-yonetimi/>

35. Toktaş, Ş., Aras, B. «National Security Culture in Turkey: A Qualitative Study on Think Tanks, Bilig, 2012, no.61, pp. 245-264.

36. Ulutas, U. «2 Milyon Suriyeli» [electronic source]. 2 February 2015. Available at: <https://www.setav.org/2-milyon-suriyeli/>

37. UNHCR. Turkey Factsheet [electronic source]. August 2018 Available at: <https://www.unhcr.org/tr/wp-content/uploads/sites/14/2018/09/01.-UNHCR-Turkey-Fact-Sheet-August-2018.pdf>

38. Villumsen, T. «Think tanks in Europe: Shaping ideas of security,» Militært Tidsskrift. Volume 136 no. 2, 2007, pp. 143-160.

PESCO – НОВЫЙ ФОРМАТ ОБОРОННОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Е.Ф. Парубочая
Волгоградский государственный университет

Аннотация: в статье рассматривается становление общей политики безопасности и обороны в рамках ЕС и PESCO, ключевого элемента нового формата оборонного сотрудничества европейских стран. Успешная реализация проекта позволит закрепить новый статус ЕС в качестве глобального актора, обладающего военно-политической, «стратегической автономией». Обоснованы причины запуска проекта, анализируются ключевые документы и представлены экспертные оценки сценариев возможного развития PESCO. Предпринята попытка выявить роль Турецкой Республики при условии успешного формирования автономного Европейского Союза.

Ключевые слова: PESCO, НАТО, «стратегическая автономия», сотрудничество в области безопасности и обороны, интересы Турецкой Республики.

Abstract: The article considers the formation of a common security and defense policy within the framework of the EU and PESCO, a key element of the new format of defense cooperation between European countries. Successful implementation of the project will strengthen the new EU status as a global actor with military-political and strategic autonomy. The reasons for launching the project are substantiated, the author analyze key documents and expert PESCO' assessments. An attempt was made to identify the role of the Republic of Turkey.

Keywords: PESCO, OTAN, «strategic autonomy», security and defense cooperation, Turkish Republic interests.

Идея формирования единой оборонной политики зародилась в Европейском Союзе в середине XX в. Периодически споры европеистов и атлантистов возобновлялись, и только в настоящее время идея «стратегической автономии» ЕС стала переживать период нового рождения. Этому способствовало множество факторов, но ключевые из них сформировались под влиянием двух: кризиса в евроатлантических отношениях и под влиянием новых вызовов безопасности.

Рассматривая указанные причины, можно сделать вывод о том, что переход к «стратегической автономии» в военно-оборонных вопросах был обусловлен созданием военно-оборонительного союза и влиянием российской внешнеполитической активности, особенно после крымских событий 2014 года. Особую роль сыграл Брексит, поскольку усилия по углублению европейских военных связей десятилетиями сводились на нет, отчасти из-за жесткой позиции Великобритании по тем аспектам, которые смогли бы привести к созданию единой армии в Европейском Союзе. Но ключевым аргументом, который способствовал интенсификации европейских планов по созданию Европейского оборонительного союза, стал «фактор Трампа» и взгляд американской администрации, сводившийся к формуле «America First».

Разочарованием для европейских союзников США стал Брюссельский саммит 25 мая 2017 г., когда не оправдались надежды европейцев на то, что Дональд Трамп подтвердит обязательства США соблюдать статью 5 Североатлантического договора 1949 года. Администрация же Д. Трампа дала понять, что намерена обсуждать характер трансатлантических отношений только на американских условиях, и европейцы вынуждены были подстраиваться под меняющийся политико-дипломатический график Вашингтона [1]. Напряженность американо-европейских отношений также связана с американским требованием увеличения вклада Европы в коллективную оборону. Американский президент потребовал от всех стран Североатлантического альянса выполнения обязательств об увеличении военных расходов до уровня не ниже 2% ВВП. В совокупности, вышеупомянутые факты еще больше укрепили понимание европейцев, что американцы никогда не придут в Европу для их защиты, и создавало опасность того, что в мировой геополитической расстановке ЕС займет место «европейской опоры» НАТО. Многие российские эксперты полагали, что укрепление военного потенциала европейских стран лишь дополнительно усилит НАТО, в особенности позицию Вашингтона, и станет механизмом интеграции европейского фланга Североатлантического Альянса. Большинство лидеров стран-членов ЕС признают необходимость переформатирования евроатлантических отношений, однако некоторые страны Евросоюза занимали обособленную позицию, опасаясь разрыва стратегической связи с США.

Важной вехой в становлении общей оборонной политики Европейского Союза послужила Глобальная стратегия ЕС, опубликованная в июне 2016 г. и закрепившая в политическом дискурсе понятие «стратегической автономии». Высокий представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности Ф. Могерини выступила ее основным лоббистом [2].

На Братиславском саммите лидеров стран Евросоюза, который состоялся в сентябре 2016 г., европейские страны четко обозначили необходимость укрепить сотрудничество в области обороны и безопасности [3]. Это была первая европейская встреча без участия Великобритании, и на нее возлагались большие надежды. Первостепенной задачей стало стремление объединить 27 государств-членов ЕС, открыв новую главу в истории Европейского Союза. Это время неопределенности не только в вопросах безопасности Европы, но и относительно будущего европейской интеграции. Необходимы были четкие шаги по формированию долгосрочных перспектив. Среди практических мер по укреплению европейской безопасности предлагалось создание Постоянного структурированного сотрудничества для укрепления оборонного взаимодействия между государствами-членами, желающими идти дальше в этом направлении [4]. Министры обороны Франции и Германии подготовили совместный проект предложений по усилению европейской оборонной политики. Документ предполагал создание Центра управления европейской обороны, общей системы спутникового наблюдения и обмен материально-техническим обеспечением и военно-медицинскими ресурсами. Данный франко-германский план опирался на де-факто существующую под руководством Европей-

ского Союза интеграцию оборонных структур и средств (включая призыв к созданию постоянных штабов Общей политики безопасности и обороны для совместного использования военных ресурсов). Он также предполагает оживить идею европейских боевых групп, активизацию ряда статей Лиссабонского договора и использование средств ЕС для финансирования военных исследований [5]. Лиссабонский договор (Договор о Европейском Союзе, вступивший в силу в декабре 2009 г.) предусматривает, что группа государств-членов может укрепить свое сотрудничество в оборонных вопросах, создав Постоянное структурированное сотрудничество (далее – PESCO). По мнению исследователя Ю.В. Никуличева, «прямыми текстом PESCO было анонсировано еще в 2007 году как отдельное положение Лиссабонского договора ЕС, статья 42 (6), которое устанавливало, что государства-члены, отвечающие более высоким критериям военных потенциалов, принимают на себя более жесткие обязательства в этой сфере с целью выполнения сложных миссий, устанавливают постоянное структурное сотрудничество в рамках союза» [6].

13 ноября 2017 г. министры 23 стран-членов Европейского Союза подписали соглашение о Постоянном структурированном сотрудничестве в области обороны [7]. Этот документ является ядром системы национальной безопасности ЕС, и, как отмечает член-корреспондент РАН, доктор политических наук, директор Института Европы РАН Алексей Громыко, главное отличие смысла Постоянного структурированного сотрудничества как порождения Лиссабонского договора от смысла Общей политики безопасности и обороны Амстердамского договора состоит в том, что в прежней исключительно межгосударственный характер системы безопасности и обороны стран ЕС постепенно вводятся фрагменты наднационального регулирования контроля и стимулирования. И как часть реализации новой Глобальной стратегии ЕС, опирающейся на принцип «стратегической автономии» PESCO, сдвигает общую политики обороны «в сторону наднациональности» [8].

11 декабря 2017 г. было принято историческое решение об образовании PESCO. Практически все страны Европейского Союза согласились участвовать. Среди них: Австрия, Бельгия, Болгария, Чешская Республика, Хорватия, Кипр, Эстония, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Италия, Ирландия, Латвия, Литва, Люксембург, Нидерланды, Польша, Португалия, Румыния, Словения, Словакия, Испания и Швеция, но лишь Дания, Мальта и Великобритания не поддержали проект [9]. Подписанное соглашение носит юридически обязывающий характер. По словам Верховного представителя Европейского Союза по вопросам внешней политики и безопасности Ф. Могерини, «мы запустили Постоянное структурированное сотрудничество в области обороны – амбициозный и эксклюзивный союз 25 стран-членов Европейского Союза, договорившись объединить свои силы на регулярной основе, для того чтобы выполнять совместные акции, тратить сообща, совместно инвестировать и приобретать, а также действовать совместно» [9]. Тем самым демонстрируется укрепление европейского единства и несколько смешаются акценты, где Европейский Союз – это не просто единый рынок и эксклюзивное экономическое сообщество, а глобальный политический игрок, с общи-

ми ценностями и интересами, которые также включают вопросы обороны и безопасности. Канцлер ФРГ А. Меркель отметила в 2017 г., что «необходимо взять судьбу в собственные руки, поскольку они (европейцы) больше не могут полностью полагаться на других». Государства, участвующие в PESCO, также приняли декларацию, включающую в себя первоначальный список проектов, которые должны были проводиться в рамках соответствующего соглашения [10]. Из 17 представленных предложений основными являются: 1) создание сети логистических центров в Европе для улучшения материально-технической поддержки, включающей в себя формирование эффективной военной транспортировки и логистики; 2) улучшение военной мобильности, позволяющей беспрепятственно передвигаться военному персоналу в пределах границ ЕС, что позволит избежать бюрократические процедуры, включая передвижения по железной дороге, на воздушном или морском транспорте; 3) создание Европейской бронированной боевой пехоты для обеспечения разведки, а также боевой, материально-технической, медицинской поддержки, командования и управления [12].

6 марта 2018 г. Европейский Совет официально утвердил эти первоначальные проекты, в этот же день одобрил дорожную карту осуществления PESCO. 28 июня 2018 г. он принял правила управления проектами, а уже 19 ноября 2018 г. последовала вторая волна из 17 проектов PESCO, и общая их численность достигла 34. Они включали в себя такие области, как подготовка кадров, развитие потенциала объединенных европейских сухопутных сил, а также взаимодействие на море, в воздухе и сотрудничество в области кибербороны. В документе делается особый акцент на том, что сотрудничество в рамках PESCO сделает европейскую безопасность более эффективной, а итогом станет углубление координации и взаимодействия в институциональном плане, в области инвестирования, развития потенциала и оперативного реагирования. В материалах Постоянного структурированного сотрудничества в области обороны отмечается, что PESCO позволит укрепить оперативную кооперацию между странами-участниками, будет способствовать лучшей интеграции за счет возросшей совместимости вооруженных сил стран ЕС и поможет усилить «стратегическую автономию» Европейского Союза для того, чтобы действовать самостоятельно в вопросах обороны и безопасности. А в некоторых случаях с теми партнерами, с которыми возможно осуществление взаимодействия. Военный потенциал, созданный в рамках PESCO, остается в распоряжении государств-членов ЕС, но они могут участвовать и в проектах НАТО и ООН [12].

Необходимо также отметить, что в 2017 г. был создан Европейский фонд обороны, учрежденный Европейской Комиссией, финансируемый из средств бюджета ЕС, для координации и увеличения национальных инвестиций в оборонные НИОКР и механизмы по отработке совместимости между национальными армиями. В документе «EU Budget for the Future» обосновывается необходимость создания данного европейского оборонного фонда, где указывается, что он внесет вклад в европейскую стратегическую автономию в процессе защиты и обороны граждан ЕС. Он нацелен на лоббирование и укреп-

пление сотрудничества между странами-членами ЕС в решении вопросов, связанных с совместимостью военных технологий и оборудования, поощрением коллаборации малых и средних предприятий с целью принятия прорывных инновационных решений [13]. Предполагается, что на период с 2021 по 2027 гг. Европейская Комиссия выделит 13 млрд евро, которые будут направлены в Европейский оборонный фонд. В документе также были обозначены проблемы, которые характерны для военного сотрудничества в рамках ЕС, а именно фрагментация и неэффективность, недостаток кооперации между странами ЕС в вопросах обороны и безопасности. Кроме этого, указывалось что около 80% оборонных закупок происходит на национальной основе, что говорит о дублировании военного потенциала государств ЕС.

13 июня 2018 г. был опубликован Европейский бюджет (EU Budget for the future), в котором обосновывалась необходимость Европейского оборонного фонда обосновывалась следующими формулировками: «в мире, для которого характерно усиление политической нестабильности и рост угроз, Европейский Союз должен брать на себя больше ответственности для защиты своих граждан, их ценностей и образа жизни, и поэтому Европейский Союз видит своей задачей поощрение сотрудничества в развитии и приобретении технологий и оборудования для борьбы с этими угрозами» [14].

Финансовое обеспечение проекта PESCO – ключевое условие его реализации, особенно с учетом различающихся и несовпадающих национальных и институциональных приоритетов. «Пока нет ясного финансового алгоритма», – отмечает кандидат экономических наук, профессор Института Европы РАН Дмитрий Данилов [15]. Также сомнение в том, что будут реализованы все проекты по причине финансовой сложностей, указывает аналитик и координатор Программы обороны и военного анализа Международного института стратегических исследований Ивонни Стефания Эфстатхиоу. Она также обращает внимание и на другие проблемы в рамках PESCO, в частности отсутствие единой стратегии по передвижению различного оборудования в рамках структуры, существование множества несогласованностей, которые придают спорный характер эффективности данного проекта, который еще находится на стадии проработки, и нет ясности формата, в котором он будет реализован.

Также есть вопросы, связанные с реализацией программы действий в рамках «военной мобильности». Европейская Комиссия отмечает, что ЕС может получить значительный эффект экономии от мер, направленных на гармонизацию и оптимизацию национальных правил, а также на упрощение процедур за счет «сокращения административного времени и издержек, которые в конечном итоге приводят к задержкам и препятствуют военной мобильности» [16]. Тем не менее военная мобильность, которая является ключевым проектом в рамках PESCO стран ЕС, увязана в настоящий момент с действиями в рамках сотрудничества ЕС и НАТО. Несмотря на планы по формированию собственного измерения обороны, отдельного от НАТО, европейские страны все еще плотно связаны с концептуально стратегическими установками НАТО, рассматриваются как часть общего евроатлантического планирования

и действий по парированию общих угроз безопасности, включая укрепление структур системного сдерживания на восточных рубежах НАТО / ЕС [16]. Это говорит о том, что Европейский Союз еще должен согласовывать свое оперативное планирование с НАТО, принимая на себя выполнение определенных задач. Это одна из проблем, требующих своего разрешения. Безусловно, что реализация проекта и формирование «европейской автономии» создают определенные противоречия с планами Соединенных Штатов Америки. Вашингтон заинтересован в использовании данного проекта на своей материально-промышленной базе и наверняка будет оказывать давление на Европейский Союз политическими и финансовыми рычагами, для того чтобы включить данный проект в орбиту своих интересов.

В концепции PESCO есть два компонента – обязательства и проекты. Приступая к реализации программы, государство берет на себя четкие определенные обязательства – увеличить свои военные расходы, привести стратегически значимые элементы своих вооруженных сил в соответствие с определенными стандартами, участвовать в общих программах по модернизации (закупках) военной техники под эгидой Европейского оборонного агентства. Вторым компонентом является участие как минимум в одном конкретном проекте PESCO. Ю.В. Никуличев выделяет сценарий будущего платформы PESCO – сценарий I: «PESCO не состоится». Этот сценарий связан с обострением острых противоречий внутри ЕС, которые обозначились в последнее время и касаются вопросов экономики, согласования решений по внутренней политике и границам. ЕС будет терять способность координировать общую оборонную политику, и неизбежен возврат к прежнему положению дел и установкам, т.е. роли НАТО и США как фундамента. Особенно в случае утраты Европой сильных политических лидеров уровня Ангелы Меркель. Сценарий II – «Business is usual, сохранение статус-кво». В этом сценарии общая политика ЕС будет двигаться по давно определившейся траектории с небольшими улучшениями относительно принятия решений. Серьезных успехов структурированному сотрудничеству не гарантировано, а также заметного прогресса в продвижении ЕС к стратегической автономии. Отношения с НАТО в ситуации «статус-кво» будут развиваться без серьезных улучшений и ухудшений. Сценарий III – «На пути к успеху». Это сценарий пока еще ограниченного продвижения Евросоюза к более эффективной оборонной политике, и фактором успеха может стать само PESCO, если будет развиваться так, как это заложено в сегодняшних планах. Этот проект поможет усилить возможности общеевропейской политики в сфере обороны и безопасности, возможно, не приведет к полной стратегической независимости ЕС от США, поскольку в данный отрезок времени ЕС не обладает собственными силами для создания такого объема потенциала сдерживания различных угроз, но именно этот сценарий многие эксперты находят наиболее вероятностным. Отмечая, что его реализация может привести к существенному обострению противоречий между ЕС и США. Сценарий IV – «Внутриатлантическое размежевание». Этот сценарий малореалистичен, но его стоит рассматривать ввиду тех противоречий США и объединенной Европы, которые исходят из Вашингтона. Речь идет о позиции многих американских высокопоставленных деятелей, считающих,

что Европейский Союз должен стать более независимым и зрелым игроком в международных отношениях, но в сложившейся геополитической конъюнктуре реализация данного сценария довольно маловероятна [17].

На момент 2018 г. среди стран-участниц проектов PESCO наибольшую активность проявляют Франция, Италия, Испания, Греция и Германия, участвующие в более 10 различных проектах по линии PESCO. Франция и Италия – в 21, Испания – в 18, Греция – в 14, Германия – в 13, на счету Бельгии – 10, Нидерланды участвуют в 9, Чехия и Кипр – в 8, Португалия и Польша – в 7, Хорватия и Румыния – в 6, Словакия, Австрия – в 5, Швеция, Финляндия, Болгария, Венгрия – в 4, Эстония, Словения, Латвия – в 3, Ирландия, Литва – в 2 [18]. Интересы Франции и Германии в процессе реализации проектов европейской обороны очевидны, поскольку связаны с возможностью повышения собственной роли ЕС. Италия и Испания демонстрируют готовность идти в авангарде интеграционной группировки. Стремление Греции к участию в большом числе проектов вызывает множество вопросов у европейских экспертов.

Турция как участник Североатлантического Альянса не может не обращать внимание на те процессы, которые происходят в отношениях ЕС и НАТО. Тема создания Постоянного структурированного сотрудничества в области обороны не широко представлена в турецком дискурсе. Турецкие исследователи рассматривают PESCO через призму интересов США, отмечая, что PESCO является важным шагом на пути к разделению бремени в области безопасности. Складывается впечатление, что турецкая сторона не воспринимает проект как путь ЕС к «стратегической автономии». В последнее время часто упоминается о необходимости тесной координации действий между ЕС и НАТО, особенно в отношении планирования потенциала. Турецкий исследователь Сенем Айдын Дюзгид (Стамбульский Центр политических исследований) приводит слова Ф. Могерини, которая указывала, что взаимодополняемость, а не конфликт должен определять отношения ЕС и НАТО после внедрения PESCO. Особо интересно в его исследованиях пункт о вовлечении в PESCO третьих стран. Поскольку формат сотрудничества между Европейским Союзом и НАТО остается не ясным, то потенциально Турция может быть вовлечена в качестве третьей стороны. Текущая расстановка определяет, что страна-участница проекта может пригласить третью сторону для участия в проекте при условии, если она может внести вклад в реализацию PESCO и общую политику обороны и безопасности. К ней предъявляются большие обязательства и требования, но третья сторона не имеет права на принятие решений [19]. Размышляя о возможности потенциального участия Турции в проекте, следует учитывать сложный формат политических взаимоотношений Анкары с Европейским Союзом. Достаточно вспомнить долгий путь и стремление Турции стать полноправным членом ЕС и нереализованность этой мечты. Следует отметить сложность двусторонних отношений Турции и Греции, последняя входит в пятерку стран, наиболее задействованных в раз-

личных проектах PESCO, реализуя 14 проектов. Отношения с Кипром также усложняют взаимодействие, Турция накладывала вето на соглашение в области безопасности между НАТО и Кипром. Кипр, в свою очередь, наложил вето на соглашение о безопасности между ЕС и Турцией. Такие взаимоотношения приводят к замораживанию отношений, и это говорит о том, что в среднесрочной перспективе расстановка сил останется той же, и Турция не станет членом Европейского Союза и не сможет участвовать в проекте как часть европейской структуры. По мнению турецкого эксперта Сенем Айдына Дюзгида, Турцию редко упоминают в качестве потенциального участника PESCO. Анкара остается за пределами европейской обороны и безопасности. Доклад Европейской комиссии по Турции (апрель 2018 г.) не упоминает Турцию как участника в каком-либо аспекте, касающемся внешней политики или политике безопасности. Турецкий исследователь также отмечает, что этот вопрос не поднимался на каких-либо встречах в рамках ЕС и Турции, хотя он делает акцент на том, что Турция могла бы сыграть ключевую роль в решении острых вопросов между ЕС и НАТО, ведь Турция вносит вклад в процесс осуществления европейских операций наряду с Францией, Германией, Великобританией, участвовала в 9 из 30 операций, которые реализовывал Европейский Союз. На сегодняшний день Анкара пытается балансировать между Россией и Западом, решение Турцией о покупке российского ракетного комплекса С-400 вызвало множество противоречий и вопросов к турецкому руководству относительно места Турецкой Республики в западном блоке безопасности. Турецкий исследователь С.А. Дюзгид объясняет позицию Анкары, указывая, что внутренние проблемы Турции ведут к нестабильности ее внешнеполитических инициатив, и подчеркивает роль Турции как возможного посредника в отношениях ЕС и НАТО, указывая на необходимость новых форм сотрудничества для сохранения широкой европейской безопасности.

В сегодняшних условиях Европейский Союз не обладает достаточным потенциалом для того, чтобы заявить о своей автономности в вопросах обороны и безопасности, но все предпринятые шаги говорят о том, что запущен механизм к построению военно-оборонительного союза и строительство европейской обороны должно совмещаться с постепенным сокращением зависимости от Соединенных Штатов Америки. На сегодняшний момент закладываются основы автономной европейской безопасности, но сейчас сложно сказать, в каком формате он будет реализован. Для ЕС это шанс превратиться в глобального актора, где PESCO отводится ключевая роль в европейском оборонном союзе. Турция как один из ключевых игроков Североатлантического Альянса не заинтересована в формировании европейского оборонного центра силы. Стратегически автономный военно-оборонительный союз ЕС значительно поменяет расстановку сил в Европе, где доминирует НАТО, и существенно снизит влияние Анкары. Отчасти предвидя возможные изменения на европейском континенте, турецкое руководство постепенно расширяет взаимодействие с Российской Федерацией. Анкара, так и не став полноправным партнером Европейского Союза, понимает, что укрепление политico-военного потенциала Европы будет происходить без турецкого участия.

ЛИТЕРАТУРА

1. Данилов Д.А. Неформальный саммит НАТО: перераспределение бремени и ответственности / Аналитическая записка № 16, 2017 (№89) // – Режим доступа: <http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/an89.pdf>
2. Громыко А.А. Дilemмы европейского оборонного союза / А.А. Громыко // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. – 2019. – Том 12. – № 2. – С. 8.
3. Саммит в Братиславе положит начало новой политике Евросоюза / Известия – Режим доступа: <https://iz.ru/news/632673>
4. EU cooperation on security and defence // Council of the European Union – URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/defence-security/>
5. Подходы ЕС и его стран-членов к созданию автономного оборонного потенциала : аналитический доклад [Сетевое издание] / под ред. Н.К. Арбатовой, А.М. Кокеева. – М.: ИМЭМО РАН, 2017. – Режим доступа: https://www.imemo.ru/index.php?page_id=645&id=3870
6. Никуличев Ю.В. «Пробуждение спящей красавицы»: программа PESCO между атлантизмом и европеизмом / Ю.В. Никуличев // Проблемы европейской безопасности. – 2018. – № 3. – С. 53.
7. Defence cooperation: 23 member states sign joint notification on the Permanent Structured Cooperation (PESCO) European Council //Council of the European Union – URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/11/13/defence-cooperation-23-member-states-sign-joint-notification-on-pesco/>
8. Громыко А.А. Дilemмы европейского оборонного союза / А.А. Громыко // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. – 2019. – Том 12. – № 2. – С. 9.
9. Permanent Structured Cooperation – PESCO. Deepening Defence Cooperation Among EU Member States – URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/pesco_factsheet_may_2019.pdf
10. Permanent Structured Cooperation (PESCO) first collaborative PESCO projects – Overview // Council of the European Union. – URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/32079/pesco-overview-of-first-collaborative-of-projects-for-press.pdf>
11. PESCO как элемент евроатлантической безопасности / Национально-исследовательский центр проблем национальной безопасности – Режим доступа: <https://nic-pnb.ru/vojny-konflikty-voennoe-stroitelstvo/pesco-kak-element-evroatlanticheskoy-bezopasnosti/>
12. European Defence Fund – URL: https://ec.europa.eu/commission/news/european-defence-fund-2019-mar-19_en
13. EU Budget for the future – URL.: https://ec.europa.eu/commission/news/eu-budget-future-2018-dec-04_en
14. Данилов Д.А. План действий по военной мобильности / Д.А. Данилов // Европейский Союз: факты и комментарии [под редакцией Борко Ю.А. (отв. ред.), Буториной О.В., Журкина В.В., Потемкиной О.Ю.] – электрон. издание. – С. 60.
15. Данилов Д.А. План действий по военной мобильности / Д.А. Данилов // Европейский Союз: факты и комментарии [под редакцией Борко Ю.А. (отв. ред.), Буториной О.В., Журкина В.В., Потемкиной О.Ю.] – электрон. издание. – С. 61.
16. Никуличев Ю.В. «Пробуждение спящей красавицы»: программа PESCO между атлантизмом и европеизмом / Ю.В. Никуличев // Проблемы европейской безопасности. – 2018. – № 3. – С. 56–57.

17. Permanent Structured Cooperation (PESCO) updated list of PESCO projects – Overview – 19 November 2018 // Council of the European Union. – URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/37028/table-pesco-projects.pdf>

18. Senem Aydin-Düzgit. Global Turkey in Europe. PESCO and Security Cooperation between the EU and Turkey / Senem Aydin-Düzgit, Alessandro Marrone – URL.: https://www.iai.it/sites/default/files/gte_wp_19.pdf

PESCO В КОНТЕКСТЕ ТРАНСФОРМАЦИИ ЕВРОПЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ

Н.В. Пискунов

Волгоградский государственный университет

Аннотация: в статье выявлены особенности складывания европейской системы безопасности, начиная с функционирования Западноевропейского союза, завершая современным PESCO. Определено, что зависимость европейских стран от внешней политики США способствовала усилению позиций НАТО в Европе. Выявлено, что на протяжении последних лет обнаруживается стремление ЕС создать собственный оборонный проект PESCO, независимый от НАТО, однако функционирование данной оборонительной структуры Европейского Союза потребует серьезных денежных затрат.

Ключевые слова: Brussels pact, Западноевропейский союз, НАТО, Маастрихтский договор, PESCO, Вишеградская группа.

Abstract: in the article were revealed the specifics of the European security system formation, beginning from the Western European Union functioning, concluding the modern PESCO. There was defined that the dependence of the European countries from the foreign policy of USA contributed to the NATO positions strengthening in Europe. There were revealed that during the last years there is an intention of EU to create own defence project PESCO, which can be independent from NATO, but the functioning of this defence structure of the European Union can require serious financial costs.

Keywords: the Brussels pact, Western European Union, NATO, the Maastricht Treaty, PESCO, Visegrad group.

Окончание Второй мировой войны привело к полному изменению расстановки политических сил в Европе. Экономическая разруха, вызванная войной, а также опасность распространения коммунизма в Западной Европе способствовали активному внедрению плана Маршалла по восстановлению западноевропейских государств, что, в свою очередь, привело к появлению определенной зависимости европейской политики от Соединенных Штатов Америки (далее – США). Подписание Брюссельского пакта 17 марта 1948 г. между Бельгией, Великобританией, Люксембургом, Нидерландами и Францией обозначило создание Западноевропейского союза (далее – ЗЕС) в контексте реализации мер по «коллективной самообороне» государств объединения. Однако, ввиду постепенного усиления конфронтации США и СССР, а также социально-экономической нестабильности конца 1940-х гг. ЗЕС не смог достичь должного уровня развития, в результате чего его зарождавшиеся военные структуры были заменены силами образованного Североатлантического альянса.

После окончания «холодной войны» между США и СССР европейская система безопасности стала приобретать качественно новые контуры. В 1990-

е годы западноевропейские государства достигли высокого уровня социально-экономического развития, происходило быстрое развитие интеграционной структуры еврорегионов. Однако политическая нестабильность на территории бывшей Югославии, вооруженные конфликты в западной части Балканского полуострова стали своеобразным катализатором для начала существенной трансформации европейской системы безопасности. Для европейского военно-политического истеблишмента стало очевидной необходимость разработки собственного курса в сфере внешней политике, не связанного с политикой США в Европе. В целом, система европейской безопасности стала приобретать новое качество, что отличало ее от времен «холодной войны».

Появление Маастрихтского договора 1992 г. обозначило устремление стран Европейского Союза (далее – ЕС) к построению собственной системы безопасности. В частности, это выразилось в появлении отдельного пункта договора, в котором говорилось о проведении общей внешней политики и политике безопасности. Важно подчеркнуть, что в начале 1990-х гг. ЕС не обладал необходимыми воинскими подразделениями и ресурсами, которые можно было бы эффективно использовать в случае возникновения военных конфликтов в регионе, и в этой связи все основные оборонные функции получил Западноевропейский союз (далее – ЗЕС). Американское руководство в этот период настаивало на усилении НАТО и его европейской составляющей, что не могло не вызвать споры между государствами ЕС. Италия и Великобритания стремились не противопоставлять себя Североатлантическому альянсу и США, в то время как ФРГ и Франция стремились расширить оборонные программы и сотрудничество в рамках ЗЕС. В свою очередь, в 1992 г. в ходе специальных встреч в г. Петерсберг (ФРГ) в рамках ЗЕС были обозначены основные направления сотрудничества стран-участников ЕС в области обороны и безопасности [7]. К ним относились, в частности, организация и проведение гуманитарных и миротворческих операций, а также организация специальных мероприятий по принуждению к миру и предотвращению локальных военных конфликтов в Европе. Несмотря на это, в начале 2000-х гг. ЕС стал инициатором претворения в жизнь многих оборонных программ, в том числе и совместно с Североатлантическим альянсом.

Параллельно с деятельностью возрожденного ЗЕС в начале 2000-х гг. особое внимание было акцентировано на деятельность стран-участников ЕС в рамках Общей политики безопасности и обороны. В частности, началась реализация совместного проекта Дании и Нидерландов по созданию Европейского полицейского корпуса, а также крупного англо-французского проекта по созданию Европейских сил быстрого реагирования. В результате, в 2001 г. появились структуры управления военными подразделениями в рамках ЕС, в частности Военный комитет, Военный штаб, а также Комитет по политике и безопасности [3]. Однако до своего логического завершения данные планы не были доведены, что было вызвано нехваткой финансовых ресурсов стран-участников ЕС для реализации данных оборонных программ, войной в Ираке и общим обострением международной обстановки, в связи с ростом террористической активности и активных действий США и НАТО по борьбе с терро-

ризмом. Кроме того, военные формирования ЕС могли бороться с террористическими группировками исключительно по типу проведения миротворческих операций в Югославии, что отличало в этом аспекте от подразделений НАТО. Другим моментом, определяющим замедление процесса формирования единых европейских вооруженных сил, стала позиция государств Вишеградской группы (Польша, Чешская Республика, Словакия, Венгрия), склонных к усилению сотрудничества с НАТО [2].

Вместе с этим, недостаточный уровень развития европейских автономных вооруженных сил привел к усилению позиций Североатлантического альянса в Европе. В частности, в достаточно короткий срок были созданы Силы быстрого реагирования НАТО, которые также не смогли эффективно проявить себя, несмотря на высокий уровень технического оснащения и развития.

В целом, к 2009–2010 гг. стало очевидно, что отношения ЕС и НАТО стали достаточно сложными, поскольку представляют собой одновременно сотрудничество, политическую конкуренцию, подогреваемую отдельными странами-участницами данных объединений. Кроме того, дублирование некоторых военно-политических функций объединения способствовало увеличению противоречий между ЕС и НАТО, что порождало определенное деструктивное соперничество в вопросе определения новых подходов к проведению миротворческих операций и общей борьбы с международным терроризмом.

Появление новых угроз европейской безопасности, в частности – мощного миграционного кризиса в 2014–2015 гг. заставило евросkeptиков и еврооптимистов вернуться к идее расширения внутриевропейского оборонного сотрудничества и создания военной инфраструктуры и специальных военных формирований быстрого реагирования, основная задача которых должна была заключаться в организации эффективных мер по отражению угроз безопасности Европы. В этой связи особый интерес вызывает программа Постоянного структурированного сотрудничества по вопросам безопасности и обороны (Permanent Structured Cooperation – PESCO) [6]. Брюссельский саммит ЕС 22–23 июня 2017 г. показал острую необходимость в укреплении европейской системы безопасности и обороны ввиду миграционного кризиса и предстоящего выхода Великобритании из ЕС [4]. В результате 13 ноября 2017 г. общее уведомление о PESCO подписали 23 из 28 стран-участниц ЕС. В то же время Великобритания, Мальта и Дания отказались подтвердить свое участие в данной программе. Важно подчеркнуть, что программа PESCO предполагает создание единого Европейского оборонного фонда, средства которого должны направляться на реализацию проектов в сфере безопасности [5]. Увеличение степени взаимодействия европейских вооруженных сил является важным аспектом построения фундамента PESCO. По мнению Д.А. Данилова, одним из направлений деятельности PESCO является «военная мобильность», которая также является одним из действий в рамках сотрудничества между ЕС и НАТО [1]. В этой связи актуальными являются вопросы о взаимодействии между данными структурами и разрешения возможных противоречивых ситуаций в свете решения проблем обеспечения европейской безопасности.

Необходимо отметить, что в Декларации о проектах в рамках PESCO были определены направления в сфере совершенствования единой сферы европейской военной инфраструктуры. Она включает в себя развертывание сил быстрого реагирования, медицинское и техническое обслуживание, центры кибернетической безопасности, центры по проведению тренингов национальных армий государств-членов ЕС, Центр логистики по поддержанию военных операций. Важно подчеркнуть, что из семнадцати ключевых направлений сотрудничества в рамках PESCO наиболее важные координирует ФРГ, что некоторым образом подчеркивает ее стремление возглавить данный оборонный проект и укрепить свои лидерские позиции в ЕС. Несомненно, PESCO является прорывным проектом ЕС в сфере обороны и безопасности, и по утверждению генерального секретаря НАТО Йенса Столтенберга, он необходим для «PESCO и Европейский оборонный фонд – это хорошо» [8]. Вместе с этим важно понимать, что на сегодняшний день PESCO является инновационным проектом в сфере безопасности, и при этом он потребует определенных денежных вливаний для своего развития, причем финансовое обеспечение программы охватит все страны ЕС, поддержавшие PESCO.

Таким образом, трансформация европейской системы безопасности прошла большой путь от локальной активности ЗЕС и отдельных национальных структур европейских государств в условиях постоянного давления Северо-атлантического альянса к появлению Постоянного структурированного сотрудничества по вопросам безопасности и обороны. Несмотря на множество дискуссионных вопросов, связанных с реализацией и выстраиванием системы финансового обеспечения PESCO, можно предположить, что данная программа может превратиться из своеобразного посредника между НАТО и ЕС в вопросах обороны и безопасности в реальную автономную военную силу, способную обеспечить сохранение единого европейского интеграционного пространства в условиях многочисленных угроз и вызовов его безопасности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Данилов Д.А. План действий по военной мобильности / Д.А. Данилов // Европейский Союз: факты и комментарии [под редакцией Борко Ю.А. (отв. ред.), Буториной О.В., Журкина В.В., Потемкиной О.Ю.] – электрон. издание. – С. 60.
2. Visegrad Group – URL.: <http://www.visegradgroup.eu/>
3. CSDP structure, instruments, and agencies – URL.: https://eeas.europa.eu/topics/crisis-response/5392/csdp-structure-instruments-and-agencies_en
4. European Council, 22-23/06/2017 – URL.: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2017/06/22-23/>
5. European Defence Fund – URL.: https://ec.europa.eu/commission/news/european-defence-fund-2019-mar-19_en
6. Permanent Structured Cooperation – URL.: [https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/permanent-structured-cooperation-\(PESCO\)](https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/permanent-structured-cooperation-(PESCO))
7. Petersberg Declaration – URL.: <http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf>
8. Speech by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the European People's Party – URL.: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_164331.htm?selectedLocale=en

ПРОБЛЕМЫ ДОГОВОРА О ЗАПРЕЩЕНИИ ЯДЕРНОГО ОРУЖИЯ В КОНТЕКСТЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ ПОЛИТИКИ БЕЗОПАСНОСТИ²⁶

Е.Б. Михайленко
Уральский федеральный университет

Аннотация: в статье рассматривается влияние Договора о запрещении ядерного оружия (ДЗЯО) на выработку общей позиции ЕС в рамках переговорного процесса ДНЯО. Определяются факторы, влияющие на согласование общей позиции внутри ЕС по вопросам ядерного разоружения, такие как членство государств в НАТО; вызовы безопасности в мире и в регионе; внутренняя политика стран ЕС; традиции и культура стран; роль неправительственных организаций, а также участие в различных группах в рамках переговорного процесса ДНЯО. Позиция ЕС по ДЗЯО может негативно повлиять на переговорный процесс в рамках ДНЯО в 2020 г.

Ключевые слова: ЕС, ДЗЯО, ДНЯО, нераспространение, разоружение.

Abstract: the article analyzes the impact of the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons (TPNW) on the development of a common EU position in the framework of the NPT negotiation process. There are several factors that determine the harmonization of a common position within the EU on nuclear disarmament issues, such as NATO membership; security challenges in the world and in the region; internal policies of the EU countries; traditions and culture of countries; the role of non-governmental organizations, as well as participation in various groups within the framework of the NPT negotiation process. The EU position on the TPNW could negatively affect the negotiation process under the NPT in 2020.

Keywords: EU, NPT, TPNW, non-proliferation, disarmament.

Европейский союз (ЕС) является одним из важных участником режима ядерного нераспространения. Начиная с 1995 г. ЕС представляет согласованную позицию по вопросам ядерного нераспространения и контроля над вооружениями на Обзорных конференциях Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) и в работе Подготовительных комитетов ДНЯО. Традиционно ЕС поддерживает основные направления деятельности в рамках статей ДНЯО: нераспространение ядерного оружия, развитие мирного атома, решение региональных вопросов, в том числе создание зоны, свободной от оружия массового уничтожения (ЗСОМУ) на Ближнем Востоке, ратификация Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний и др. [2]. Тем не менее, по мнению ряда экспертов, есть вопросы, которые остаются «чувствительными» для ЕС [3], в первую очередь это проблема ядерного разоружения и вопрос о запрещении ядерного оружия.

²⁶ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-014-00033 А «Многостороннее взаимодействие в рамках режима ядерного нераспространения и национальные интересы России в контексте инициативы по запрещению ядерного оружия».

20 сентября 2017 г. в ООН был открыт к подписанию Договор о запрещении ядерного оружия (ДЗЯО). Договор о запрещении ядерного оружия подписан 73 странами и ратифицирован 32 странами [10]. Для введение в действие данного договора необходима ратификация 50 странами, подписавшими договор. Скорость принятия текста Договора была поражающей. Появление ДЗЯО свидетельствует о существующем расколе внутри режима ядерного нераспространения между государствами, обладающими ядерным оружием (ЯОГ), и государствами, не обладающими ядерным оружием (НЯОГ). Тогда как одни государства, преимущественно не обладающие ядерным оружием, считают создание норм о запрещении ядерного оружия составной частью существующего режима нераспространения ядерного оружия, другие государства, в первую очередь ядерные державы, полагают, что принятие данного договора способно дестабилизировать действующий режим.

Договор о запрещении ядерного оружия стал вызовом для формирования европейской общей политики по вопросам контроля над вооружениями и ядерного разоружения. До голосования по Договору о запрещении ядерного оружия в ГА ООН Европейский парламент подготовил документ, резюмирующий позицию стран-участниц по вопросам ядерного нераспространения и разоружения. В п. 6 документа выражалась поддержка созданию Рабочей группы открытого состава ООН с целью продвижения многосторонних переговоров по ядерному разоружению в соответствии с Резолюцией ГА ООН 70/33, а также поддержка проведению конференции в 2017 году, открытой для всех государств с целью проведения переговоров по юридически обязательному документу о запрещении ядерного оружия [7]. Однако при обсуждении текста Договора о запрещении ядерного оружия страны, входящие в Европейский союз, не достигли консенсуса по многим положениям договора. Только пять государств ЕС (Австрия, Ирландия, Кипр, Мальта и Швеция) участвовали в обсуждениях и голосовании. Официальных заявлений ЕС о позиции по ДЗЯО нет. По мнению Я. Былицы, специального посла ЕС по вопросам нераспространения и разоружения, ЕС не готов к обсуждению данного договора. 11 октября 2017 г. Былица вынес данный вопрос для обсуждения в Европарламенте [5], тем не менее реального обсуждения не состоялось.

Отсутствие общей позиции по вопросам ядерного разоружения привело к тому, что большинство чиновников и политиков ЕС предпочитают не говорить о ДЗЯО. Великобритания и Франция поддержали общую позицию стран, обладающих ядерным оружием [12], и категорически отказываются участвовать в переговорах о полной ликвидации своих арсеналов. Между тем некоторые из традиционных сторонников европейского разоружения, такие как Австрия, Швеция, Дания и Ирландия, присоединились к группе государств, которая стремится к быстрому сокращению ядерного оружия. Особую позицию занимают Австрия и Ирландия. Они не разделяют озабоченности государств, обладающих ядерным оружием, которые настаивают на том, что такой шаг поставил бы под угрозу всю архитектуру разоружения.

Почему ЕС не смог прийти к консенсусу по ДЗЯО? Можно выделить несколько факторов, влияющих на позицию ЕС, а именно членство большей

части государств ЕС в НАТО, разное восприятие безопасности в мире и в регионе, внутренняя политика стран ЕС, традиции и культура стран, роль гражданского общества и неправительственных организаций [16], а также особенности участия в различных группах в рамках переговорного процесса ДНЯО.

ЕС включает в себя два официальных ЯОГ, а также государства-члены НАТО, которые сформулировали достаточно однозначную негативную позицию по ДЗЯО. На территории четырех государств ЕС размещено американское тактическое ядерное оружие. Формально НАТО и ЕС являются разными организациями, тем не менее участие стран ЕС в военно-политическом альянсе НАТО влияет на выработку общей позиции в рамках ЕС по стратегическим вопросам. Несмотря на то, что ЕС продолжает увеличивать структуру Европейской службы внешнеполитических действий и расширять ее функционал, представители Отдела по контролю за разоружением, нераспространением и экспортом оружия в своих докладах в рамках Подготовительного комитета к Обзорной конференции ДНЯО в 2018-2019 гг. обращались к традиционным темам, избегая вопросов запрещения ядерного оружия.

Современные вызовы безопасности интерпретируются по-разному в странах ЕС. Ухудшение взаимоотношений между РФ и США по вопросам контроля над вооружениями, наращивание ядерных арсеналов, вызовы, связанные с ядерной программой КНДР и др. привели к нарастанию в странах ЕС опасений о вероятности военной конфронтации с применением ядерного оружия. С 2010 г. правительства стран-членов ЕС, международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца, различные учреждения ООН и неправительственные организации начали совместную работу по пересмотру подходов к ядерному оружию. Новый подход получил общее название «гуманитарная инициатива». В ноябре 2011 г. Красный Крест принял резолюцию, призывающую все страны вести переговоры о «юридически обязывающем международном соглашении», запрещающем и полностью уничтожающем ядерное оружие [11]. В мае 2012 г. от имени 16 стран Швейцария представила первый документ в серии совместных заявлений о гуманитарном воздействии ядерного оружия, призывая все страны «активизировать свои усилия по запрещению ядерного оружия» [13]. В марте 2013 г. в Норвегии прошла первая в истории межправительственная конференция по гуманитарным последствиям применения ядерного оружия, в которой участвовали 128 стран. В Мексике проводилась вторая конференция по гуманитарным последствиям с участием представителей 146 стран. Итогом двух конференций стал призыв к началу дипломатического процесса для обсуждения юридически обязательного документа с целью запрещения ядерного оружия как необходимого условия для последующей его ликвидации. В третьей конференции по гуманитарным последствиям применения ядерного оружия в Вене приняли участие 158 стран. Конференция завершилась призывом сотрудничать с целью ликвидации юридического пробела в международном праве. Участники конференции призвали запретить ядерное оружие по аналогии с химическим и биологическим оружием. Данный процесс стал предтечей переговорного

процесса по ДЗЯО. Гуманитарная инициатива по своей сути и духу соответствует ценностным подходам ЕС, тем не менее идея запрещения ДЗЯО натолкнулась на противоположное восприятие угроз международной безопасности среди большинства членов ЕС. В рамках двух Подготовительных комитетов к Обзорной конференции ДНЯО в 2020 г. страны ЕС призывали апологетов ДЗЯО быть реалистичными и признать несвоевременность переговоров о запрещении ядерного оружия.

Вместе с тем движение за безъядерный мир довольно активно. На сегодня в него под эгидой международной кампании за ликвидацию ядерного оружия (ICAN) входят более 500 организаций из 100 стран, включая страны Латинской Америки, Африки, арабские государства, большинство стран ЕС, которые настаивают не только на запрете использования ядерного оружия, но и скором уничтожении существующих ядерных запасов. Антиядерные НПО активно лоббируют вопросы запрещения ядерного орудия на национальном уровне. Так например, бельгийская НПО Пакс (Pax) анализирует денежные потоки, чтобы определить, источники финансирования военных и ядерных объектов стран ЕС. Определив источник, сотрудники Пакс начинают информационную рассылку с призывом не финансировать «оружие смерти». Такие НПО работают в Шотландии, Великобритании, Бельгии, ФРГ и других странах ЕС. Сложно оценить непосредственное воздействие деятельности НПО на принятие решения в странах ЕС, тем не менее оказывается серьезное общественное давление на парламенты стран, которое сложно игнорировать. Так, например, 20 ноября 2018 г. Палата представителей Нидерландов приняла три предложения, в которых содержится призыв к правительству доказать свою приверженность активному стремлению к миру без ядерного оружия [6].

Еще одним важным фактором, влияющим на выработку общей позиции странами ЕС, является участие ряда стран в разных группах в рамках переговорного процесса ДНЯО [4]. Два государства ЕС (Франция и Великобритания) входят в группу стран, обладающих ядерным оружием. Семь государств ЕС (Австрия, Дания, Венгрия, Нидерланды, Норвегия, Ирландия и Швеция) являются членами Венской группы 10 государств Vienna Group of Ten (G-10). Ирландия и Швеция входят в состав группы Новой повестки дня (New Agenda Coalition). С одной стороны, каждая из этих групп имеет собственную повестку, свой набор интересов в рамках переговорного процесса. Например, группа Новой повестки дня участвует преимущественно в решении вопросов по ядерному нераспространению и разоружению, в то время как Венская группа занимается вопросами использования мирного атома. С другой стороны, в каждую из этих групп входят государства из других региональных групп, например из Движения неприсоединения. Эти государства могут оказывать серьезное воздействие как на работу данных групп в целом, так и на фрагментацию общей позиции стран ЕС.

В 2018–2019 гг. в рамках деятельности Подготовительных комитетов к Обзорной конференции ДНЯО в 2020 г. ЕС, отказавшись обсуждать ДЗЯО, определил приоритеты в области ядерного разоружения. В выступлении в мае 2019 г. в рамках Подготовительного комитета к Обзорной конференции

в 2020 г. представитель ЕС Я. Былица, призывая реализовывать статью VI ДНЯО и стремиться к цели тотального уничтожения ядерного оружия, обозначил ряд направлений. Во-первых, ЕС настаивает на активизации переговорного процесса в рамках СНВ-3, а также призывает РФ к выполнению обязательств по Договору о ракетах среднего и малого радиуса действия (ДРСМД). Во-вторых, ЕС призывает к ратификации Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ) и необходимости заключения Договора о запрещении производства расщепляющихся материалов. В-третьих, ЕС предлагает продолжить работу стран-участниц в рамках Международного партнерства по верификации ядерного разоружения (IPNDV). И, наконец, ЕС предлагает всем государствам, обладающим ядерным оружием, подтвердить существующие гарантии безопасности, отмеченные в соответствующих резолюциях Совета Безопасности ООН [8]. Таким образом, ЕС не упоминает ДЗЯО в официальных документах. Однако, с нашей точки зрения, игнорирование темы ДЗЯО не может продолжаться бесконечно.

Почему ЕС не стоит игнорировать ДЗЯО? Договор о запрещении ядерного оружия уже стал реальностью. Несмотря на все сомнения по поводу его ратификации, число стран, подписавших его, неизменно растет. Вокруг данного договора формируется определенный академический и экспертный дискурс, включающий такие элементы, как гуманитарный дискурс, де-нормализация ядерного оружия, отказ от практики теорий реализма и ядерного сдерживания. Этот подход можно охарактеризовать как «стигматизация-запрещение-ликвидация» ядерного оружия. Ценностные основы данного договора не вызывают сомнений. Что может быть важнее сохранения жизни миллионов людей и предотвращения глобальной катастрофы? Такой сильный нормативный подход может стать серьезным вызовом для Европейского союза, который определяет себя в качестве сторонника глобального порядка, в качестве ответственного актора международных отношений, политика в области устойчивого развития которого может стать примером [15]. Более того, на фоне растущего напряжения в рамках переговорного процесса ДНЯО с повестки дня ЕС исчезли такие темы, как возможность построения зоны, свободной от ядерного оружия в Европе [14], переговорный процесс европейских государств, обладающих ядерным оружием, в рамках многостороннего процесса контроля над вооружениями [1]. Договор о запрещении ядерного оружия может рассматриваться как вершина, которой можно достичь очень нескоро. Даже если ЕС не готов обсуждать ДЗЯО, необходимо формулировать свои предложения о том, какие механизмы могут позволить начать процесс продвижения к безъядерному миру.

Раскол среди стран-участниц ЕС по вопросу безъядерного мира не может способствовать формированию общей позиции ЕС в его деятельности в рамках переговорного процесса ДНЯО. В 2015 г. страны ЕС не смогли выступить единым фронтом по многим вопросам [17], и разновекторность действий стран ЕС по вопросам ядерного разоружения очевидна накануне 2020 г. Австрия и Ирландия, поддерживающие рядом государств из Движения неприсоединения, продолжают лоббировать ДЗЯО, Швеция предлагает новые

подходы построения консенсуса в области ядерного разоружения [18]. Правительства Швейцарии, Норвегии и других государств ЕС продолжают анализировать текст ДЗЯО с целью обоснования перед своими избирателями отказа подписывать договор. Опасаясь провала Обзорной конференции в 2020 г. в связи с ухудшением переговорного процесса по контролю над вооружениями, а также вследствие раскола между государствами, обладающими и не обладающими ядерным оружием, страны ЕС стараются не использовать термин «ДЗЯО» в своих официальных документах [9]. Тем не менее такая позиция контрпродуктивна, ЕС обладает всем необходимым инструментарием предложить конструктивные способы преодоления международного раскола. Его государства-члены представляют практически все точки зрения – государства, обладающие ядерным оружием, зонтичные государства и запрещающие сторонников договора. ЕС имеет хороший опыт для поиска и достижения компромисса. Выработка общей позиции внутри ЕС может позволить найти пути решения раскола между государствами-членами ДНЯО.

ЛИТЕРАТУРА

1. Перспективы участия европейских ядерных держав в ограничении стратегических вооружений / ред. А. Арбатов, В. Дворкин, С. Ознобищев. – Москва: ИМЭМО РАН, 2012.
2. Торопчин Г. Политика ЕС в области ядерного нераспространения / Г. Торопчин // Внешняя политика и международные связи Европейского союза: осмысливая роль ЕС в мире. – Иркутск: Иркутский государственный университет, 2018. – С.281-196.
3. Berghofer J. The European Union and Nuclear Disarmament – a Sensitive Question / J. Berghofer // Heinrich Boll Stiftung. 2016. URL: <https://eu.boell.org/en/2016/05/25/european-union-and-nuclear-disarmament-sensitive-question> (accessed: 26.09.2019).
4. Dee M. Explaining EU Performance in the NPT Review Conferences: Limited Ambitions but Pragmatic Positioning / M. Dee // UNISCI Discussion Papers. N 30. 2012. P. 11- 26.
5. Draft Agenda. Meeting. Wednesday 11 October 2017, 9.00–12.30 and 14.30–18.30. Thursday 12 October 2017, 9.00–12.30 // European Parliament: [Official website]. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=COMPARL&reference=SEDE-OJ-20171011-1&secondRef=02&format=XML&language=EN> (accessed: 20.10.2017).
6. Dutch Parliament asks for more concrete steps in nuclear disarmament // URL: <https://nonukes.nl/dutch-parliament-calls-on-the-government-for-concrete-steps-nuclear-disarmament/> (accessed: 26.09.2019).
7. European Parliament resolution of 27 October 2016 on nuclear security and nonproliferation (2016/2936(RSP)) // European Parliament. URL: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0424_EN.pdf?redirect
8. European Union General Statement delivered by H.E. Mr. Jacek Bylica, Special Envoy for Disarmament and Non-Proliferation, European External Action Service, at the Preparatory Committee for the 2020 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non- Proliferation of Nuclear Weapons (NPT) 3rd Session from 29 April to 10 May 2019 // EEAS. URL: http://eueuropaeas.fpfis.slb.ec.europa.eu:8084/delegations/un-new-york/61604/eu-statement-%E2%80%93-united-nations-preparatory-committee-treaty-non-proliferation-nuclear-weapons_en (accessed: 26.09.2017).
9. Finn B. One year on: European Attitudes Toward The Treaty On The Prohibition Of Nuclear Weapons. A Yougov Poll of Four NATO States / B. Finn // ICAN. 2018.

10. ICAN // URL: <http://www.icanw.org/status-of-the-treaty-on-the-prohibition-of-nuclear-weapons/>(accessed: 30.09.2019).
11. International Committee of the Red Cross: [Official website]. URL: <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/resolution/council-delegates-resolution-1-2011.htm> (accessed: 26.09.2017).
12. Joint Press Statement from the Permanent Representatives to the United Nations of the United States, United Kingdom, and France Following the Adoption of a Treaty Banning Nuclear Weapons. July 7, 2017. New York City // United States Mission to the United Nations. URL: <https://usun.state.gov/remarks/7892> (accessed: 26.09.2017).
13. Joint Statement on the humanitarian dimension of nuclear disarmament by Austria, Chile, Costa Rica, Denmark, Holy See, Egypt, Indonesia, Ireland, Malaysia, Mexico, New Zealand, Nigeria, Norway, Philippines, South Africa, Switzerland [Electronic resource] // First Session of the Preparatory Committee for the 2015 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. URL: http://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/npt/prepcom12/statements/2May_IHL.pdf (accessed: 26.09.2017)
14. Muller H., Franceschini G., Melamud A., Muller D., Peczeli A., Schaper A. A Nuclear Weapon-Free Zone in Europe. Concept-Problems-Chances / H. Muller, G. Franceschini, A. Melamud, D. Muller, A. Peczeli, A. Schaper // PRIF Working Paper No. 27, 2016. – 81 p.
15. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign Policy. June 2016.
16. Shirobokova E. Europe and Nuclear Disarmament: Controversial Views / E. Shirobokova // Vienna Center for Disarmament and Non-Proliferation (VCDNP). 2017. – 27 p.
17. Smetana M. The Laboratory in Discord: The European Union at the 2015 NPT Review Conference / M. Smetana // Security Brief. #5. 2015. URL: https://www.nonproliferation.eu/wp-content/uploads/2018/09/DSS-1-version1-smetana_brief.pdf (accessed: 26.09.2019).
18. Unlocking disarmament diplomacy through a «stepping stone» approach. Working paper submitted by Sweden / UN // URL: <https://undocs.org/NPT/CONF.2020/PC.III/WP.33> (accessed: 26.09.2019).

III. СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ РОССИЕЙ, ЕС И БЛИЖНИМ ВОСТОКОМ

ДЕСТАБИЛИЗИРУЮЩИЕ ПРОЦЕССЫ НА БЛИЖНЕМ ВОСТОКЕ КАК ПРЕПЯТСТВИЕ ДЛЯ ДОСТИЖЕНИЯ УРЕГУЛИРОВАНИЯ СИРИЙСКОГО КРИЗИСА

Е. С. Меньшикова
Челябинский государственный университет

Аннотация: преодоление гуманитарного кризиса в Сирии связано не только с политическими урегулированием и восстановлением социально-экономической инфраструктуры страны, но и с выявлением главных дестабилизирующих процессов в достижении урегулирования сирийского кризиса. Статья посвящена выявлению и анализу дестабилизирующих процессов на Ближнем Востоке, которые не способствуют полноценному урегулированию сирийского кризиса.

Ключевые слова: пост-ИГИЛ, Ближний Восток, сирийский кризис, дестабилизирующие процессы.

Abstract: overcoming the humanitarian crisis in Syria is connected not only with the political settlement and restoration of the socio-economic infrastructure of the country, but also with the identification of the main destabilizing processes in achieving a settlement of the Syrian crisis. The article is devoted to the identification and analysis of destabilizing processes in the Middle East that do not contribute to the full settlement of the Syrian crisis.

Keywords: post-ISIL, the Middle East, Syrian crisis, destabilizing processes.

Ближний Восток остается нестабильным регионом с военно-политической точки зрения, поскольку он сосредотачивает в себе столкновения интересов региональных и мировых держав. Затяжная и непрекращающаяся гражданская война в Сирии; масштабные военные операции против ИГИЛ (запрещенная организация в РФ); участие в этих конфликтах сил западной коалиции, «астанинской тройки» Ирана, Турции, России предопределили совершенно новые процессы на Ближнем Востоке [1, с. 97-106]. В частности, в настоящее время интернационализация сирийского кризиса сделала его одним из центральных вопросов мировой политики, поэтому значимой проблемой региона остается послевоенное восстановление Сирии. Прежде всего, активное вмешательство в этот процесс ряда крупных региональных и международных игроков для изменения сложившегося баланса сил и реализации своих интересов на этапе политического урегулирования. В этом контексте роль внeregиональных игроков продолжает оказывать серьёзное влияние на внутрисирийский контекст. Во многом благодаря совместным усилиям России, Турции и Ирана в 2018 году удалось одержать победу над ИГИЛ [2]. После военного поражения ИГИЛ в Сирии и освобождения территорий, ранее подконтрольных террористам, ситуация коренным образом изменилась. На данный момент наблюдается «посттеррористический» этап в сирийском во-

просе. Однако на сегодняшний день существует наличие дестабилизирующих факторов, которые препятствуют улучшению гуманитарной ситуации и жизни сирийского народа. Связано это с наличием возможной угрозы внезапной эскалации боевых действий: нарастание военных действий, происходящих в Идлибе, на северо-востоке; появление новых групп и организаций, которые заинтересованы не в восстановлении страны, а в сохранении статус-кво, что в свою очередь является препятствием для достижения урегулирования сирийского кризиса. Также сохраняется активность некоторых террористических структур, преобладающих в отдельных районах, таких как «ан-Нусра» (она же «Джейш Фатх аш-Шам»), а вернее, постепенно поглощающая ее «Тахрир аш-Шам» [3]. Кроме того, активизация сирийских курдов и их борьба за свои национальные права и свободы. Все эти факторы способствуют повышению конфронтации в регионе, и как следствие, являются прямым отражением на стабилизации сирийского урегулирования.

Курдская проблематика на Ближнем Востоке является одним из дестабилизирующих факторов, влияющих на полноценное преодоление кризиса в Сирии. Сирийские курды появились в качестве ключевого участника в сирийском конфликте. Сирийская демократическая партия контролирует большую часть сирийской территории к востоку от реки Евфрат, охватывая ряд ценных нефтяных месторождений, и выходит далеко за рамки традиционного курдского анклава вдоль северной границы Сирии.

Данная проблема особенно затрагивает государственные интересы Турции, поскольку это представляет угрозу территориальной целостности государства в зависимости от исхода событий в указанном регионе. Связано это с тем, что с августа 2016 года сирийский регион Манбидж (и входящие в него Африн и другие западно-северные населенные пункты, которые входят в состав провинции Алеппо), был захвачен и стал под контролем курдских вооруженных формирований. С точки зрения экономических интересов, Манбидж является наиболее богатым на углеводороды и имеющим стратегическое коммуникационное значение регионом Сирии [4]. Формирования под предлогом противоборства экспансии ИГИЛ, опираясь на помощь, исходящую со стороны США, стали наращивать свой национальный контроль над всеми северными провинциями Сирии. Данные действия объяснялись стремлением к расширению своих автономных прав в рамках создания полноценного независимого Единого Курдистана с включением в его границы также и указанных сирийских районов. Более того, через призму поддержки сирийских курдов США, таким образом, продолжают придерживаться позиции свержения президента Башара аль-Асада и ликвидации действующей сирийской государственности, чтобы в дальнейшем сформировать подконтрольное себе правительство сирийской оппозиции. Важно отметить, что в 2016 году Турция ввела свои войска на север страны в рамках военной операции «Щит Евфрата». Официальной целью операции было уничтожение укрепрайона ИГИЛ на турецкой границе, но фактически Турция пыталась опередить курдов, которые расширяли свои территории в той же области. В результате в районе города Аль-Баб на севере Сирии произошло противостояние трех армий — турецкой (при участии нанятых Турцией отрядов сирийской оппо-

зиции), курдской и ИГИЛ. Победа осталась за турецкими войсками. В этом направлении более решительным действиям со стороны Турции препятствовали США, которые не могли отказаться от поддержки своих единственных союзников в Сирии. Известно, что Анкара активно задействовала в своей операции «Щит Евфрата» отряды Свободной Сирийской Армии (далее — ССА), при этом, угрожая срывом соглашений, Турция стремилась расширить зону своего влияния и дальше на севере Сирии, заняв стратегически важные районы, в частности в зоне Африн, в провинциях Идлеба. Американцы продолжили использовать свои военно-технические пункты на сирийской территории, усиливая позиции курдов и связанных с ними сил. Официальная риторика США в поддержку своего присутствия на сирийской территории протекает в рамках предотвращения возрождения ИГИЛ, сдерживания Ирана в регионе, необходимости реального реформирования «режима». США выступили за поддержку сирийских курдов. По мнению исследователя Анди Чжоу, «это отчуждает Турцию, которая рассматривает партию «Сирийские демократические силы» (альянс сил вооружённой оппозиции в Сирии, образованный 10 октября 2015 года, включающий курдские отряды народной самообороны; далее — СДС) как террористическую организацию, а это, в свою очередь, для Турции сопоставимо с Рабочей партией Курдистана (организация, борющаяся за политические права курдов в Турции и создание курдской автономии в составе Турции; далее — РПК)». По мнению Анди Чжоу, СДС был действительно основан бывшими членами РПК, но США, хотя и обозначают РПК как террористическую группу, не имеют такую же позицию по отношению к СДС. Важно отметить, что СДС себя зарекомендовали в качестве непримиримого врага и эффективного борца с ИГИЛ после битвы в г. Кобани на сирийско-турецкой границе. Совпадение интересов США и сирийских курдов привели их к союзническим отношениям. Таким образом оказание поддержки, поставки вооружений и техники именно этим силам в сирийском кризисе привело к напряженности отношений между США и Турцией [5].

Именно поэтому в настоящее время Турция особенно остро воспринимает политический кризис в Сирии. В частности, в 2017 году Турция провела еще одну военную операцию «Оливковая ветвь» против курдских сил в сирийском Африне, стянув для этого группировки сирийской вооруженной оппозиции из провинции Идлиб, что позволило правительстенным войскам практически беспрепятственно занять авиабазу и город Абу ад-Духур. Однако после этого САА (сухопутные войска Сирии) даже пришлось отложить дальнейшее продвижение в сторону Серакаба и Идлиба и начать операцию по зачистке анклава, подконтрольного ИГИЛ. По официальным данным правительства Турции, операция «Оливковая ветвь» нацелена исключительно на террористов, их убежища, жилье, оружие, инструменты и оборудование. Настоящие же интересы Турции в рамках данной операции сопряжены с угрозой территориальной целостности государства, исходящей от сирийских курдов.

Несмотря на все декларации о сохранении «единой и неделимой Сирийской Арабской Республики», страна де-факто продолжает оставаться разделенной на несколько анклавов. Большая часть страны контролируется правительственными войсками и шиитскими союзниками режима. Наряду с этим, согласно достигнутому в Астане соглашению стран-гарантов созданы так на-

зыаемые четыре зоны деэскалации под контролем местного ополчения, вооруженной оппозиции и остатков террористических группировок [6, с. 19-27]. Наиболее крупной зоной деэскалации с наибольшим числом вооруженных противников режима Башара Асада считается провинция Идлиб. На границе с Турцией в трех северных кантонах под контролем курдской Партии демократического союза (далее — ПДС) создана курдская автономия. Северо-восточные районы страны (восточный берег реки Евфрат) после разгрома ИГИЛ взяты под контроль ополченцами созданных с помощью США Сирийских демократических сил: курды, арабы-сунниты и христиане.

Более того, в данном районе нарастает активность столкновений между сирийскими войсками и боевиками. В этом ключе Россия и Турция в 2018 году создали в Идлибе демилитаризованную зону. Руководитель российского Центра по примирению враждующих сторон в Сирии генерал-майор Виктор Купчишин сообщил, что отряды боевиков на юге Идлибской зоны деэскалации концентрируются под командованием группировки «Хайат Тахир аш-Шам» (бывшая «Джебхат ан-Нусра», запрещенная на территории РФ) [7]. Согласно оборонному ведомству, «21 мая боевики террористической группировки «Джабхат ан-Нусра» («Хайат Тахир аш-Шам») в южной части идлибской зоны деэскалации осуществляют массированные атаки на позиции правительственные сил на направлениях Хабит — Кафр-Нбуда и Кафр-Зайта — Хамамият с использованием бронетехники, реактивных систем залпового огня и «джихадмобилей» [8]. Отсюда вытекает, что в настоящее время урегулирование в Идлибе серьезно осложняется большим количеством сторон, находящихся внутри зоны деэскалации. Поскольку в регионе, помимо террористов, находятся также представители вооруженной оппозиции, курдских формирований и других организаций, и сторон конфликта [9].

Особенно важно, что из вышеприведенного дестабилизирующего фактора, касающегося курдской проблематики, следует проецирование данной угрозы и в Идлиб. По словам старшего сотрудника ИМЭМО РАН Владимира Аваткова: «Турция преследует свои собственные цели, касающиеся курдов. Турция считает курдские вооруженные формирования террористическими, а потому между сторонами долгое время продолжается конфликт». Турция выдвигает собственные условия по поводу местонахождения групп курдов в этом районе и не позволяет вмешиваться в процесс. Согласно словам эксперта: «В контексте активности внешней политики Турции, наверное, ей пришло время думать не только о своих правах, но и об обязанностях по поддержанию мира» [10].

Кроме того, важно понимать, что США имеют свои интересы присутствия в сирийском регионе, что и отражается в поддержке курдов. Согласно позиции России по поводу процесса мирного урегулирования в Идлибе, в этом направлении мешает позиция западных стран. По данным МИД РФ: «США и их союзники последовательно проводят курс на разрешение сирийского кризиса исключительно с целью обеспечения своего долгосрочного присутствия в Сирии» [11]. Для этих целей задействуется часть сепаратистски настроенных

курдских боевых формирований, в своё время сыгравших определенную роль в борьбе с ИГИЛ, а в настоящее время добивающихся при поддержке США создания «квазигосударственного образования» на восточном берегу реки Евфрат.

Необходимо также отметить, участие российских вооружённых сил в сирийском конфликте стало видимым признаком возвращения России на Ближний Восток в качестве активного игрока. Этот факт был воспринят с настороженностью на Западе и положительно – в самом регионе. «Начало операции ВКС России в поддержку антитеррористических усилий сирийского правительства стало, без сомнения, поворотным моментом в контексте сирийского урегулирования», – говорит эксперт клуба «Валдай» Мария Ходынская-Голенищева, старший советник Департамента внешнеполитического планирования МИД России. По словам эксперта, «возвращение России было воспринято странами Ближнего Востока как положительный фактор, способный удерживать одного игрока от непредсказуемой политики, выстроенной на презумпции вседозволенности. Страны, стремящиеся к свержению режима Башара Асада, осознавали, что присутствие России в Сирии осложняет эту задачу, но, тем не менее, в приходе новой силы они видели шанс на решение проблем региона». Исходя из этого курса, в мае 2019 года Россия была вынуждена заблокировать подготовленное рядом стран заявление СБ ООН по гуманитарному положению в Сирии (по Идлибу) в связи с тем, что происходит искажение реальной ситуации в подконтрольной незаконным формированиям сирийской провинции Идлиб [12]. В России подчеркнули, что для изучения каких-либо документов западные государства сначала должны признать, что на данный момент в зоне деэскалации активизирует свою деятельность запрещенная в России террористическая группировка «Джабхат ан-Нусра» контролируют большую часть зоны. Данное решение со стороны России объясняется тем, что в качестве цели политики России на Ближнем Востоке выступает снижение террористической угрозы. Что касается западной позиции, ведущий научный сотрудник Центра арабских и исламских исследований Института востоковедения РАН Борис Долгов считает, что главная задача западных стран в Сирии — свержение законного президента Башара Асада или распад арабской республики на отдельные государства — осталась неизменной с начала конфликта в этой стране [13, с. 655–668]. Во многом разные подходы определяют основу до сих пор нерешенного сирийского кризиса. По мнению США, «женевский процесс» является единственным законным мирным урегулированием, что утверждено в риторике Женевского коммюнике СБ ООН 2254. США отказываются признать какое-либо соглашение, если оно не согласовано с резолюцией 2254 СБ ООН и Женевским коммюнике. Как бы то ни было, по мнению трех стран-гарантов – России, Турции и Ирана – «астанинский формат переговоров не является подменой женевского» [14]. В 2018 году со стороны США была озвучена официальная позиция по поводу выхода из Сирии. Стоит понимать, что в контексте того, что полноценное разрешение послевоенной Сирии еще не закончено, решение США о выводе войск из Сирии может создать вакуум в сфере безопасности. В этих условиях есть опасность, что таким образом выход США ослабит давление на оставшиеся отряды террористов. Кроме того, это может дать возможность активизации

Турции на северном треке Сирии по отношению к курдским формированиям. Все это создает возможности в том числе и для активизации действий «спящих ячеек ИГИЛ». Однако, по словам первого зампреда комитета Госдумы по международным делам РФ Дмитрия Новикова, «на этом направлении достигнуты серьезные успехи, связанные с российским присутствием в Сирии. Роль США была принципиально иной. Если США выполнят свои обязательства, связанные с выводом своих подразделений оттуда, это и будет способствовать делу сирийского урегулирования». Именно поэтому сохраняется вероятность угрозы повтора данных операций. Помимо этого, существуют серьезные угрозы безопасности для СДС. В частности, продолжающаяся борьба со «спящими ячейками ИГИЛ»; возможность эскалации конфликта между курдами и арабским населением, а также противоречия и боевые столкновения внутри СДС между курдскими и арабскими отрядами; далее эскалация и боевые действия между протурецкими силами сирийской вооруженной оппозиции — как и самой Турции и партии Демократических сил Сирии; усиление влияния Ирана на проиранские военизированные формирования на линии соприкосновения между курдами и проправительственными силами [15].

На пути перехода к полноценному сирийскому урегулированию предстоит преодолеть множество препятствий. Связано это с такими дестабилизирующими процессами, как: вероятность в сирийских зонах деэскалации нового развития боевых действий между правительством и вооружённой оппозицией с усилением ее радикализации; опасность обострения курдской проблематики в регионе в рамках противостояния сирийских курдов и Турции; а также остается нерешённость проблемы провинции Идлиб, где зона деэскалации захватывает часть провинций Халеб и Хама (доминирующие позиции в этом районе удерживают радикальные исламисты джихадистского толка); сохранение санкций со стороны ЕС, ограничение доступа Сирии к финансированию и инвестициям для полноценного восстановления страны в рамках экономики; различие в подходах стран-гарантов по урегулированию кризиса в Сирии. Существует понимание того, что необходимы реальные изменения в политической системе Сирии [16, с. 101-110]. Для стран-гарантов по сирийскому вопросу важно обратить внимание на дестабилизирующие факторы в регионе, тормозящие политические процессы восстановления Сирии в рамках проведения внутренних реформ. Они должны проходить в соответствии с международными и межсирийскими договоренностями. После того, как будет урегулирован вопрос с данными факторами, только в этом случае возможно гуманитарное восстановление Сирии. Такая трансформация помогла бы поднять вопрос и привлечь международные ресурсы для восстановления страны.

ЛИТЕРАТУРА

1. Корольков Л.В. Меняющаяся геометрия ближневосточных раскладов / Л.В. Корольков // Журнал Международные процессы. – 2015. – №1. – С.97-106.
2. Труевцев К. Астанинский формат: что сделано и что ещё предстоит// Валдай : Международный дискуссионный клуб [Электронный ресурс]. URL: <http://ru.valdaiclub.com/a/highlights/astaninskiy-format-chto-predstoit/> (дата обращения: 11.07.2019).

3. Ахмедов В. Is peace possible in Syria? // livejournal [Электронный ресурс]. URL: <https://arabesky.livejournal.com/174751.html> (дата обращения: 23.02.2017).
4. Иванов С. М. Ситуация на Ближнем Востоке и сирийский кризис// Центр международной безопасности ИМЭМО РАН [Электронный ресурс]. URL: <https://www.imemo.ru/files/File/ru/events/2018/14032018/14032018-REP-001.pdf>
5. Мамедов Р. Россия и Арабский Машрик: постконфликтный период в Сирии // Валдай. Международный дискуссионный клуб [Электронный ресурс]. URL: <https://russiangouncil.ru/activity/policybriefs/p-mnozhestvennost-krizisov-v-regione-zapadnoy-azii-i-severnoy-afriki-trebuet-kompleksnogo-podkhoda-k/> (дата обращения: 07.06.2019).
6. Иванов С. М. Ближний Восток сегодня и сирийский кризис/ С. М. Иванов // Геополитический журнал. – 2017. – № 5-6 (20). – С.19-27.
7. В Идлибе замечена концентрация значительных сил боевиков// Военное обозрение: новости [Электронный ресурс]. URL: <https://topwar.ru/157605-v-idlibe-zamechena-koncentracija-znachitelnyh-sil-boevikov.html> (дата обращения: 05.05.2019).
8. Шимаев Р. «Уничтожены танк, БМП и свыше 50 боевиков»: армия Сирии отразила наступление террористов в Идлибе// Russia Today: новости [Электронный ресурс]. URL: <https://russian.rt.com/world/article/634980-armiya-sar-ataka-terroristy-konflikta> (дата обращения: 26.05.2019).
9. Боевики в Сирии осуществляют атаки на позиции правительства// Russia Today: новости [Электронный ресурс]. URL: <https://news.rambler.ru/middleeast/42221690-boeviki-v-sirii-osuschestvlyayut-ataki-na-pozitsii-pravitelstva/> (дата обращения: 22.05.2019).
10. Мосалов Г., Соломатина О., Полетаева П. «С использованием техники и «джихадмобилей»: боевики в Сирии осуществляют атаки на позиции правительства// Russia Today: новости [Электронный ресурс]. URL: <https://russian.rt.com/world/article/633861-idlib-siriya-uregulirovanie> (дата обращения: 22.05.2019).
11. МИД России обвинил США в использовании курдов для подрыва достижений астанинского формата// ТАСС: Новости [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/politika/6399276> (дата обращения: 03.05.2019).
12. Мисник Л. Другая реальность: Россия отклонила заявление Совбеза по Идлибу// gazeta.ru [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gazeta.ru/army/2019/05/11/12349123.shtml?refresh> (дата обращения: 11.05.2019).
13. Крылов А.В. «Джабхат ан-нусра» — террористическая организация и участник сирийского конфликта / А. В. Крылов// Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения.– 2017. – № 4. – С. 655—668.
14. Аксенёнок А. Сирийский кризис: тернистое движение от войны к миру//Дискуссионный клуб Валдай : Валдайские записки [Электронный ресурс]. URL: <https://russiangouncil.ru/analytics-and-comments/comments/siriyskiy-krizis-ternistoe-dvizhenie-ot-voyny-k-miru/> (дата обращения: 11.07.2019).
15. Мамедов Р. Урегулирование сирийского кризиса и угрозы терроризма в период пост-ИГ//Российский совет по международным делам : аналитические статьи [Электронный ресурс]. URL: <https://russiangouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/uregulirovanie-siriyskogo-krizisa-i-ugrozy-terrorizma-v-period-post-ig/> (дата обращения: 06.09.2018).
16. Шарипов У.З. Пути разрешения проблемы Идлибского узла в Сирии: нестабильность геостратегического пространства в странах Ближнего, Среднего и Дальнего Востока: актуальные проблемы. // Ежегодник 2019 / отв. ред. М.И. Крупянко; Институт востоковедения РАН. – М.: ИВ РАН; Издатель А.В. Воробьев, 2019. – 284 с.

СТАБИЛЬНОСТЬ БЛИЖНЕГО ВОСТОКА В ПОСТ-ИГИЛОВСКИЙ ПЕРИОД

А.О. Дедяев, А.А. Агбалян, К.А. Федотова
Воронежский государственный университет

Аннотация: в статье рассматриваются основные акторы, которые играют ключевую роль на Ближнем Востоке и оказывают влияние на будущее развитие региона. Авторы подчеркивают важность политики, проводимой Россией, США и Европой, и утверждают, что политические отношения между этими акторами и их стремление играть ключевую роль на Ближнем Востоке вызывают напряженность и влияют на стабильность стран в регионе.

Ключевые слова: Ближний Восток; политические отношения; Россия; стабильность; Европа; США.

Abstract: the article focuses on key actors that play a significant role in the Middle East and influence its future development. The authors emphasize the importance of policies that Russia, the USA and Europe implement and state that political relations between these actors and their desire to play a key role in the Middle East cause tensions between countries and affect countries' stability.

Key words: the Middle East; political relations; Russia; stability; Europe; the USA.

На сегодняшний день Ближний Восток напоминает своеобразный клубок противоречий, которые возникли после череды «цветных революций». «Цветные революции» трансформировали Ближний Восток в нестабильный регион, охваченный различными конфликтами. Это не секрет, что хаос длительных конфликтов на Ближнем Востоке создал благоприятные условия для существования огромного количества террористических организаций. Тот факт, что Ближний Восток является стратегически важным регионом, достижение определенной стабильности региона является приоритетным направлением деятельности для всего мирового сообщества.

Стабильность Ближнего Востока определяется целым рядом различных внешних и внутренних игроков, которые формируются как из стран, так и из различных фракций. Достаточно длительный период времени ИГИЛ играл решающую роль во внутренней политике Ближнего Востока. До того, как эта террористическая группировка была уничтожена в результате непоследовательных и разрозненных действий, произведенных США, их европейскими союзниками, а также сирийскими правительственными войсками при поддержке ВКС России, она во многом действовала как квазигосударство. Интересный факт: дата окончательной победы над ИГИЛом различается в зависимости от страны, которая объявила о победе над этой террористической группировкой. Как бы там ни было, это очевидно, что ИГИЛ поте-

рял свои военные и финансовые позиции в регионе, и, в соответствии с этим фактом, логично предполагать, что на данный момент эта террористическая организация не имеет возможности существенно влиять на Ближний Восток. Именно поэтому, в данной ситуации, мы можем говорить о так называемом пост-Игиловском периоде. В таких условиях на первый план выходит задача стабилизации ситуации на Ближнем Востоке. Эта задача стала официально провозглашенной целью России, США и ЕС на Ближнем Востоке. Казалось бы, все три стороны наконец достигли консенсуса по Сирии и пытаются восстановить страну и снизить напряженность во всем регионе. Однако, к несчастью, все стороны имеют свое собственное видение и выработали свои собственные стратегии, которые во многих областях взаимоисключают друг друга. Этот факт проливает свет на вполне ожидаемые противоречия, касающиеся Ближнего Востока. Не стоит забывать и о таких региональных играх, как Саудовская Аравия, Иран и Турция, у которых, как и у их западных партнеров, есть свое видение и стратегии. Именно поэтому, анализируя современную ситуацию на Ближнем Востоке, можно утверждать, что этот регион напоминает переплетение интересов и тех акторов, которые выигрывают эту борьбу за возможность проведения политики на Ближнем Востоке, получают возможность определять будущий облик региона и то, насколько он будет стабильным.

Всех акторов, которые влияют на стабильность Ближнего Востока, можно поделить на 4 стороны. С одной стороны – США, которые поддерживают так называемые силы оппозиции, с другой стороны – Россия и Иран, которые поддерживают режим Б. Асада, с третьей стороны – Европейский союз, выступающий за проведение реформ, с четвертой стороны – Турция, Саудовская Аравия и различные фракции, такие как Хезболла и курдское повстанческое движение. Все эти стороны вовлечены в борьбу за свои политические и экономические интересы. Анализ намерений сторон проливает свет на современную ситуацию на Ближнем Востоке и дает возможность понять, какие компоненты необходимы для обеспечения стабильности и безопасности на Ближнем Востоке.

Роль США в стабилизации Ближневосточного региона

Столкновение интересов на Ближнем Востоке происходит между разными странами, но наиболее активную политику в регионе проводят США. Для того, чтобы понять американскую стратегию и их цели, следует изучить некоторые исторические предпосылки, которые приведут нас к причинам их политики в регионе. Первоначально, после распада Советского Союза и окончания «холодной войны», США пытались укрепить свои позиции на Ближнем Востоке при помощи увеличения своего военного присутствия. По мнению директора «Совета по Ближнему Востоку» американского Института внешнеполитических исследований А. Гарфинкля, политическая программа США на Ближнем Востоке напоминает имперскую политику [1]. Американская имперская политика проявляется в неуклонном росте американской военной мощи в регионе и высоком уровне политического влияния на правительства и политические фракции в регионе. Например, создание 5-го Военно-Морского Флота с целью укрепления американских позиций в Персидском заливе [2].

Как показало время, США использовали военное присутствие и политическое влияние для того, чтобы «трансформировать» правительства Ближнего Востока в «демократии». Первой страной, на которую повлияла американская имперская политика, был Ирак. Под предлогом того, что Ирак обладает оружием массового уничтожения и его сотрудничества с Аль-Каидой, Соединенные Штаты осуществили военную интервенцию против режима Саддама Хусейна [3]. По прошествии времени стало известно, что большинство доказательств причастности Ирака оказались сфабрикованы, и американская военная кампания потеряла свою легитимность. Это вмешательство является явным примером американской жесткой политики, которая проводится в соответствии с теорией управляемого хаоса. Американский истеблишмент предпочитает называть эту доктрину доктриной «смены режима» или более изощренно-доктриной «демократической революции» [4]. Примерно такой же сценарий был реализован в Ливии, Тунисе, Египте и Сирии.

Анализируя стратегию США на Ближнем Востоке, стоит отметить определенную тенденцию проводить силовую политику против тех стран, которые контролируют нефтяные месторождения и имеют определенный политический режим. Все страны, пострадавшие от революций, имеют авторитарные политические режимы и склонность к протекционизму. Например, Ливия при правлении Каддафи была довольно неудобным игроком для США на Ближнем Востоке. То же самое можно сказать и о Сирии под властью Б. Асада. Именно поэтому можно говорить о том, что одной из целей США на Ближнем Востоке является изменение его политического ландшафта. В результате такие преобразования привели к хаосу, огромным жертвам среди гражданского населения и частичному стиранию государственности. Последнее следствие в этом списке-еще одна цель США на Ближнем Востоке. В современных условиях США и их европейские союзники не нуждаются в стабильной политической ситуации на Ближнем Востоке. США предпочитают слабый и дестабилизованный Ближний Восток, потому что его легко контролировать.

Когда мы говорим о дестабилизирующих факторах, которые подрывают безопасность Ближнего Востока, мы должны учитывать социально-политический фактор. Этот фактор можно определить как основную движущую силу конфликта в регионе. Социально-политический фактор существует наряду с существованием различных радикальных исламских группировок.

Как показывает практика, США используют эту социополитическую напряженность и радикальные группировки в качестве предлога для усиления своего военного присутствия на Ближнем Востоке. Например, под эгидой войны с терроризмом США вторглись в Ирак. Похожая стратегия была реализована в Сирии, когда, снабжая свободную правительственную оппозицию оружием и организуя тренировочные лагеря с целью свержения режима Б. Асада, США фактически разжигали гражданскую войну.

Тем не менее в Сирии эта стратегия не была в полной мере реализована из-за противодействия со стороны России и Ирана. Революция также потерпела неудачу из-за боевиков ИГИЛ, которые вышли из-под контроля.

Изначально США не хотели быть вовлеченными в сирийский кризис. Белый дом ограничил поддержку сирийской оппозиции. Эта поддержка включала только финансовые переводы. Госсекретарь США Хиллари Клинтон в ответ на вопросы журналистов о ситуации в Сирии заявила, что США не заинтересованы во вмешательстве в конфликт между сирийской оппозицией и режимом Асада [5].

Однако ситуация изменилась после усиления внутриполитической борьбы внутри американского истеблишмента и разногласий внутри администрации Обамы по сирийскому вопросу. Б. Обама и его ближайшие советники были против вооружения сирийской оппозиции. Тем не менее в преддверии президентской кампании Обама изменил свою риторику в отношении Сирии и сделал ее более агрессивной. Кроме того, были зафиксированы факты применения химического оружия военнослужащими Б. Асада против протестующих. Эти факты дали Белому дому повод вооружить сирийскую оппозицию и создать тренировочные лагеря. Б. Обама пытался использовать ситуацию в Сирии для того, чтобы повысить свой уровень популярности среди своего избирателя. В результате США все больше втягивались в революционную борьбу в Сирии.

Оценивая деятельность США на Ближнем Востоке, было бы правильно утверждать, что большинство американских действий намеренно или непреднамеренно привели к дестабилизации региона. Многие действия, проводимые США на Ближнем Востоке, были продиктованы вызовами внутриполитической и внутрипартийной борьбы. Американская активность в регионе спровоцировала усиление террористических группировок и общую радикализацию гражданского общества.

Роль ЕС в стабилизации Ближневосточного региона

Как уже говорилось ранее, Ближний Восток всегда был зоной конкуренции для крупных государств. Привлекательность ближневосточного региона определяется его геостратегическим значением и богатыми природными ресурсами. В свою очередь, конфликты на Ближнем Востоке вынудили конкурирующие государства прилагать усилия в поиске наилучшего решения проблемы [6].

ЕС является ближайшим соседом Ближнего Востока и стратегически значимым экономическим партнером. Спектр европейских интересов в регионе широк. Географическая близость делает чрезвычайно важными такие проблемы, как экономическая нестабильность, незаконный оборот наркотиков, международная преступность и ухудшение состояния окружающей среды. Европейский союз имеет более тесные связи с Ближним Востоком в области государственных и частных инвестиций, международной торговли и евро-средиземноморского партнерства. Наибольший интерес к стабильности региона сегодня проявляют Великобритания, Франция, Италия и Германия.

Канцлер Германии Ангела Меркель объявила во время первого совместного саммита Европейского союза и Лиги арабских государств (ЛАГ) в Шарм-

эш-Шейхе о заинтересованности Европейского союза в стабильности Арабского мира. Более того, она утверждала, что судьба Евросоюза напрямую зависит от стран Лиги арабских государств [7].

В Сирии на протяжении всего конфликта ЕС не мог предложить свои собственные решения проблемы, поскольку он не мог выработать свою четкую и последовательную позицию. Даже сегодня ЕС едва ли осознает, что два других крупных игрока – Россия и США – делают на сирийском поле. Несмотря на то, что Брюссель не всегда соглашается с решениями Москвы и Вашингтона, он склонен двигаться в фарватере американской политики по инерции и в силу своей солидарности.

Одним из явных примеров, подтверждающих неоднозначность в принятии решений ЕС, является его подход к борьбе с ИГИЛ. Свержение сирийского режима казалось европейцам важнее, чем борьба с террористической организацией. ИГИЛ воспользовался ситуацией, постепенно укрепляя свои позиции.

Затем Европейский союз начал выступать посредником в укреплении антитеррористической коалиции под руководством США, но роль ЕС осталась очень незначительной: региональные и международные силы по-прежнему ориентированы на Вашингтон, а фраза «международная коалиция» представляется Москве как не более чем эвфемизм, означающий «американские силы».

Нет сомнений в том, что Соединенные Штаты были и остаются главным партнером на Ближнем Востоке по сравнению с ЕС. Поэтому очевидно, что все усилия Европейского союза по стимулированию мирного процесса на Ближнем Востоке, по сути, подчиняются американской политике в этом регионе.

Стабильность на Ближнем Востоке нуждается в стратегии, которая будет являться нечто большим, чем просто поиск перемирия. Для безопасности и процветания Европы первостепенное и стратегическое значение имеет то, чтобы ее южное соседство также было безопасным и процветающим.

В краткосрочной перспективе ЕС должен сделать все от него зависящее, чтобы остановить Исламское государство (ИС). Вместе с Соединенными Штатами Европа должна нанести военные удары по ИГИЛ. Не менее важно в краткосрочной перспективе стабилизировать ситуацию в Ливии, где Запад должен настаивать на вмешательстве ООН, чтобы страна не скатилась к гражданской войне.

В долгосрочной перспективе ЕС должен помочь устранить коренные причины арабских революций, поддерживая борьбу с коррупцией и нарушениями прав человека и вкладывая средства в образование и построение демократии. Без активного участия Европейского союза в Ближневосточном регионе не будет стабильности еще очень долго.

К сожалению, Европейский союз ограничен в своих рычагах и ресурсах, которыми он мог бы пожертвовать ради влияния на территории Ближнего Востока.

Тем не менее мягкая сила Европейского союза для стран Ближнего Востока более привлекательна, чем действия отдельных европейских государств, поскольку к некоторым из них в регионе относятся с большим подозрением. Единый и независимый Европейский союз может добиться хороших результатов в посредничестве. В конце концов, это также важно для решения «проблемы исламского пробуждения», о которой Европа долго думала, но дилемма прав человека и политкорректности, с одной стороны, и безопасности, с другой, не позволяют найти комплексный подход.

Другими словами, Брюссель должен не только спонсировать гуманитарные проекты, но и играть активную роль в стабилизации региона с его собственным набором принципов, предложений и решений [8].

Роль России в стабилизации Ближневосточного региона

Россия представляет еще одну сторону, которая оказывает влияет на Ближний Восток.

Россия проявляла мало интереса к Ближнему Востоку, пока протесты в рамках Арабской весны не охватили весь регион. По словам министра иностранных дел Сергея Лаврова, Арабская весна стала сюрпризом, которого все ждали, но не знали, когда это произойдет. Политические потрясения на Украине и в Грузии привели к власти сильные антироссийские правительства.

В 2015 году, с началом военной операции в Сирии, Ближний Восток стал испытательным полигоном, где Россия проверила свою способность вернуться на мировую арену в качестве одного из ведущих игроков.

Иными словами, главная цель России на Ближнем Востоке – это отстоять свои позиции как значимой внешней силы в одном из самых нестабильных регионов мира. Есть и другие важные задачи:

1. Сдерживание и ослабление исламского экстремизма и радикализма.
2. Обеспечение ограниченного военного присутствия России в регионе и на его границах.
3. Расширение российского присутствия на региональных рынках ядерного топлива, нефти и газа, продовольствия и др.
4. Привлечение инвестиций в Россию, в том числе инвестиций из богатых стран Персидского залива [9].

В число приоритетов Москвы сегодня входят: совместный поиск с США путей мирного урегулирования в Сирии; расширение и укрепление связей с Ираном; поддержание тесных отношений с Египтом, Ираком и курдами – как сирийскими, так и иракскими; установление pragматичных отношений с Саудовской Аравией и другими государствами Персидского залива.

Таким образом, политика Кремля на Ближнем Востоке строится прежде всего на geopolитических стимулах. Для Москвы не в последнюю очередь важен сам фактор внутренней стабильности Российской Федерации. Российская Федерация включает в себя несколько республик, населенных преимущественно мусульманами – от Чечни и Дагестана на Северном Кавказе до Татарстана и Башкортостана в Поволжье.

Говоря об одной из приоритетных задач России, участие в сирийском конфликте стало одним из самых сложных внешнеполитических решений России со времен распада СССР. Из-за нежелания международного сообщества помочь правительству Б. Асада России пришлось бороться с новыми террористическими угрозами. Для достижения своих целей и преодоления многочисленных рисков России пришлось разработать и применить новую политическую модель поведения в регионе, которая в конечном итоге позволила не только эффективно подавлять террористические группировки в Сирии, но и существенно укрепить отношения со всеми могущественными странами региона, что позволило организовать долгосрочное присутствие на Ближнем Востоке в качестве регионального посредника.

За последние несколько лет экономическое и военное влияние России на Ближнем Востоке стало настолько ощутимым, что возникла необходимость оценить ее политическую роль в регионе. Первоначальное предположение о том, что, вступая в сирийский конфликт на стороне Б. Асада, Россия автоматически присоединяется к шиитскому фронту, оказалось ложным. Она не только сумела избежать попадания в определенные политические блоки, но и использовала геополитику Ближнего Востока в своих интересах. Москва нашла рычаги влияния на большинство ключевых стран региона – интересы в нефтегазовом секторе для Саудовской Аравии, сирийское урегулирование для Ирана, безопасность для Турции, безопасность и связи с диаспорой для Израиля, экспорт оружия для Египта, в результате чего открыла свой путь в Персидский залив и Северную Африку [10]. Однако главное отличие российского подхода к ближневосточной политике от американского заключается не в отсутствии идеологии, а в противоположном отношении к Ближнему Востоку. В отличие от США, Россия не ставит себя выше, не играет роль цивилизатора и не пытается навязать странам Ближнего Востока определенную идеологическую модель, грубо нарушая их суверенитет, а строит с ними диалог как равноправные партнеры на принципах международного права, одинаково уважая суверенитет каждого государства региона. Даже прямое военное вмешательство России имеет свои пределы, поскольку одним из важнейших принципов ее политики является сохранение регионального статус-кво.

Политический процесс на Ближнем Востоке протекает через постоянную конкуренцию примерно равных по потенциалу стран, поэтому локальные конфликты сильно затягиваются и столь неразрешимы. В этой связи страны Ближнего Востока глубоко заинтересованы в появлении в регионе посредника, который помог бы преодолеть региональные противоречия, не усугубляя ситуацию чуждыми региону проектами, как это пытались сделать США. Ближний Восток нуждается в посреднике, роль которого способна взять на себя Россия, чья модель региональной политики продемонстрировала чрезвычайно высокую эффективность в ходе сирийского конфликта.

Конечно, российская политическая модель не может гарантировать абсолютную безопасность на Ближнем Востоке, но присутствие России становится общерегиональным фактором стабильности. Более того, благодаря локальной военной победе у России появился шанс обеспечить долгосрочное

присутствие в регионе путем формирования новой системы коллективной безопасности на Ближнем Востоке [11].

В то же время российское присутствие на Ближнем Востоке не исключает сотрудничества с США и Европой, а наоборот, может сделать политику западных стран в регионе более законной, поскольку у России есть альтернатива западному влиянию в странах Ближнего Востока. Однако недавние заявления внешнеполитических ведомств США и Великобритании о готовности применить силу в ответ на новые документально подтвержденные факты применения химического оружия в Сирии свидетельствуют о том, что западные политики ищут любой повод вывести Россию из региональной игры, даже ослабив стабильность в регионе, что свидетельствует не только об особом отношении к России на Западе, но и ко всему Ближнему Востоку.

В результате, несмотря на то что США, ЕС и Россия открыто говорят о потенциальном процветающем сотрудничестве для процветающего будущего Ближнего Востока, все они стремятся усилить свое влияние. Такое стремление, с одной стороны, может ускорить процесс восстановления Ближнего Востока и улучшить его социальную, политическую, культурную и другие сферы, с другой стороны, может спровоцировать новую политическую войну между ключевыми участниками, что, несомненно, повлияет на стабильность ближневосточных стран. Например, они могут изменить внешнюю политику на Ближнем Востоке и уменьшить количество гуманитарной и финансовой помощи. В этом случае, если Ближний Восток потеряет одного из своих стратегических партнеров, он рискует снизить темпы своего развития.

Вывод. Стабильность Ближнего Востока более всего зависит от действий международного сообщества. Сложившееся «перетягивание каната» между США, Россией и ЕС не может привести к позитивным изменениям в регионе. США стремятся ликвидировать правительство Башара Асада и способствуют приходу к власти проамериканских политических сил. Россия стремится защитить авторитарный политический режим Асада и сохранить государственность Сирии. Европейский союз, со своей стороны, настаивает на проведении демократических реформ. Подобные противоположные действия лишают Ближний Восток самой возможности решать возникшие проблемы самостоятельно. Именно поэтому международное сообщество должно прекратить практику вмешательства во внутренние дела Ближнего Востока.

ЛИТЕРАТУРА

1. Долгов Б. «Взрыв» в арабском мире: внутренний и внешний контекст// Перспективы. <http://www.perspektivy.info>
2. Арутюнов Д. Истоки и будущее кризиса в регионе Ближнего Востока и Северной Африки. <http://www.regnum.ru/news/fd-abroad/1428270.html>
3. Батюк В.И. Американская военная стратегия на Большом Ближнем Востоке // Россия и Америка в XXI веке. 2009.
4. Rothkopf D. National Insecurity. American Leadership in an Age of Fear. New York: Public Affairs, 2014.
5. Clinton H. Hard Choices. New York: Symon & Shuster, 2014.
6. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy [electronic source]. – Available at: https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/regions/files/eugs_review_web.pdf
7. Канцлер ФРГ заявила, что ЕС нуждается в стабильности арабского мира // Deutsche Welle [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://qps.ru/JbhdQ>
8. Сучков М. Могут ли Россия и ЕС сотрудничать на Ближнем Востоке. / М. Сучков – Московский Центр Карнеги [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://carnegie.ru/commentary/75693>
9. Mammadov R. How sustainable is Russian-Saudi energy cooperation? / R. Mammadov – Middle East Institute, 2018. – 118 p.
10. Trenin D. Russia in The Middle East: Moscow’s Objectives, Priorities, and Policy Drivers / D. Trenin. – Carnegie Endowment for International Peace, 2018. – pp. 231-245
11. Barmin Yu. Russia in the Middle East until 2024: From Hard Power to Sustainable Influence / Yu. Barmin. – The Jamestown Foundation, 2017. – pp.10-23.

ПРАВОВАЯ ОЦЕНКА ПРОЕКТА РАСПРЕДЕЛЕНИЯ БЕЖЕНЦЕВ В ЕС

В.А. Давыдов
Воронежский государственный университет

Аннотация: в данной статье рассматривается проект распределения беженцев на территории Европейского Союза. Анализируются отдельные положения базовых нормативно-правовых актов миграционного законодательства Европейского союза и позиции государств-участников.

Ключевые слова: беженец, миграция, кризис, безопасность, распределение.

Abstract: the article considers the refugees' allocation project on the European Union territory. It analyzes some provisions of the basic regulatory acts of the migration legislation of the European Union and positions of the member states.

Keywords: asylum-seeker/refugee, migration, crisis, security, allocation.

Миграционный кризис 2015 года в Европе стал отправной точкой того, что происходит сейчас. Кризис вынудил ЕС во многом пересмотреть свою миграционную политику и внести значительные изменения в миграционное законодательство с целью укрепления стабильности и безопасности на континенте.

Актуальность данной статьи обусловлена множеством локальных военных конфликтов и проблем социально-экономического плана по всему миру, которые побуждают беженцев искать безопасную для проживания страну.

Цель настоящей статьи – анализ проекта перемещения беженцев, инициаторами которого выступили Франция и Италия в сентябре текущего года.

Как показывают опыт и статистика, относительно безопасным для жизни местом является Европейский Союз. Сотни тысяч беженцев, руководствуясь различными мотивами, стремятся найти стабильность и безопасность на европейском континенте. Однако на деле получается так, что сам ЕС вынужден обеспечивать свою безопасность от наплыва беженцев из разных частей земного шара.

Обращаясь к юридической стороне рассматриваемого вопроса, стоит упомянуть Конвенцию ООН о статусе беженцев или Женевскую конвенцию о статусе беженцев 28 июля от 1951 года [1], регулирующие права и обязанности беженцев и государства, в которое они обратились. Применительно к ЕС, существует большое количество нормативно-правовых актов, регулирующих не только права, но и сам процесс предоставления лицу статуса беженца и, соответственно, убежища. Как это широко известно, миграционное законодательство Союза менялось путем внесения соответствующих поправок, а также принятия обновленных законом и правил. В наши дни мы являемся свидетелями очередного изменения миграционного законодательства ЕС – третьей стадии по счёту. Свидетельством этому служит предложенный Францией и

Италией план, регулирующий процесс распределения беженцев по всей территории Союза с целью преодоления кризиса на южных границах Европы и вовлечения всё большего количества стран [2]. Все предпосылки ведут к тому, что данный план будет представлен в ближайшее время в виде законопроекта, имеющего обязательный характер для всех стран ЕС, в чём и заключается его основная противоречивость.

Главным новшеством обновленного Дублинского регламента [3] стал механизм корректирующего распределения беженцев, смысл которого заключается в том, что при несущественном и непропорциональном увеличении прошений об убежище в одной стране ЕС лица, нуждающиеся в международной защите, должны быть распределены среди других стран Союза [4, с.159].

Данный механизм применялся на практике в 2015 году при расселении беженцев с территорий Италии и Греции. Однако он показал свою неэффективность: из 160 тыс. было расселено 8 тыс. Это явилось результатом отказа многих стран (Венгрия, Польша, Словакия, Чехия, Австрия, Дания, Великобритания) принимать беженцев на основе системы квот. Здесь затрагивается известный вопрос о суверенитете, который носит специфический оттенок в таком институте, как ЕС [4, с.161].

В 2019 году под несущественным и непропорциональным увеличением прошений можно понимать события, происходившие этим летом в Италии. Инициаторами разрешения сложившейся ситуации выступили Италия и Франция. 23 сентября этого года на Мальте состоялась встреча министров внутренних дел Италии, Франции, Германии и Мальты с целью обсуждения соглашения об автоматическом распределении между собой лиц, спасённых в Средиземном море и желающих получить убежище в ЕС. Хорст Зеехофер, министр внутренних дел Германии, выразил озабоченность о том, что не все страны Союза одобряют распределение мигрантов по своей территории. Так же ситуацию не оставил без внимания и сотрудник брюссельского Центра европейских политических исследований Серджио Каррера, высказавший мнение о необходимости совместного участия всех стран Шенгенской зоны для урегулирования данной проблемы [5].

Следует отметить, что политическими деятелями упомянутых государств планируется представить проект европейского соглашения о миграции и убежище на встрече министров ЕС 8 октября [6]. Очевидно, что данный документ будет содержать положения об обязательном участии всех стран Союза в механизме корректирующего распределения беженцев, что может вызвать дополнительные споры и разногласия между странами-участницами.

Фундаментом европейского миграционного законодательства являются следующие документы: Женевская конвенция о статусе беженцев 1951 года с Протоколом от 1967 года [1]; Регламент Дублин 3 от 2013 года [3] и Директива о минимальных стандартах для квалификации беженцев от 2011 года [7]. Данные документы регламентируют основы системы предоставления убежища в странах ЕС, а их изменение направлено на устранение недостатков миграционного законодательства. Обращаясь к данным документам, следует

отметить важный принцип, заключающийся почти в каждом из них – общая ответственность, подразумевающий поддержание безопасности в границах Союза путем тесного сотрудничества всех его участников. Более того, в соответствии с частью 3 статьи 78 Договора о функционировании Европейского Союза [8, ст.78] Совет по предложению Комиссии может принять ряд временных мер по помощи одной из стран ЕС в случае внезапного притока граждан третьих стран. Данное положение подкрепляется и принципом солидарности, указанным в статье 80 того же документа [8, ст.80].

С одной стороны, действия стран, отказывающихся принимать беженцев в соответствии с механизмом корректирующего распределения, являются нарушением принципов, провозглашенных в вышеуказанных документах.

Однако миграционное законодательство ЕС имеет и другую сторону. В соответствии со статьей 31 Женевской конвенции [1, ст. 31] государства не должны налагать взысканий на просителя убежища из-за его незаконного переселения через границу, однако механизм корректирующего распределения строится именно на перемещении лиц, просящих о представлении статуса беженца из одной страны в другую. Более того, в 2016 году странами Вышеградской группы (Польшей, Чехией, Словакией и Венгрией) был предложен проект гибкой или эффективной солидарности, предусматривающий выбор форм помощи, попадающих под понятие солидарности [4, с.163]. Данный проект предусматривал право каждого государства самостоятельно выбирать форму своего участия в случае непредвиденной ситуации, касающейся беженцев. По сути, восточноевропейской группой стран было предложено использование принципа *a la carte*.

Как можно заметить, у сторонников и противников распределения беженцев имеются веские аргументы, касающиеся кооперации стран с целью разрешения данной проблемы, прав беженцев и самого механизма их распределения. Невооруженным глазом можно заметить, что данный аспект в миграционном законодательстве ЕС нуждается в доработке с целью его приведения в соответствие с нормами, провозглашенными самим Союзом, а также интересами стран-членов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конвенция о статусе беженцев: [межд. конвенция: принята 28 июля 1951 года Конференцией полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов, созванной в соответствии с резолюцией 429 (V) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1950 года]. – URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml (дата обращения: 20 сентября 2019 года)
2. В Италии закрыли крупнейший лагерь беженцев / Беларусь Сегодня. – URL: <https://www.sb.by/articles/lager-zakrylsya-problemy-ostalis.html> (дата обращения: 20 сентября 2019 года)
3. Дублинский регламент № 604/2013 от 2013 года / European Commission. – URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants_en (дата обращения: 21 сентября 2019 года)
4. Войников В.В. Реформа законодательства Европейского Союза об убежище как ответ на миграционный кризис в Европе / В.В. Войников // Труды Института государства и права РАН. – Т. 12 № 5. – 2017. – С. 149-170.
5. Миграционные планы ЕС / Euronews. – URL: <https://ru.euronews.com/2019/09/23/migration-ministers-malta-story> (дата обращения: 23 сентября 2019 года)
6. Четыре страны ЕС договорились о распределении спасенных беженцев / Новости из Германии о Европе. – URL: <https://www.dw.com/ru/четыре-страны-ес-договорились-о-распределении-спасенных-беженцев/a-50550692> (дата обращения: 23 сентября 2019 года)
7. Директива 2011/95/ EU от 13 декабря 2011 года по стандартам для квалификации граждан третьих стран или лиц без гражданства в качестве бенефициаров международной защиты // Электронная система права Европейского Союза EUR-LEX. – URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32011L0095> (дата обращения: 20 сентября 2019 года)
8. Договор о функционировании Европейского Союза от 1957 года / Право Европейского Союза. – URL: <https://eulaw.ru/treaties/tfeu/> (дата обращения: 21 сентября 2019 года)

THE SECURITY-MIGRATION NEXUS IN THE EU GLOBAL STRATEGY

Carmen Márquez Carrasco
University of Seville

Abstract: *this paper on the security-migration nexus in the EU Global Strategy targets important policy and scholarly debates and the arguments on the sufficiency of the Global Strategy to tackle the challenges that the security-migration nexus raises. It aims at examining the nature of the threat, its scope and the adequacy/sufficiency of the recent security strategy. It concludes with some reflections on its meaning for the legitimacy of the EU and its global role.*

Key words: International Security, EU Security, Migration, EU Global Strategy, CSDP.

Аннотация: данная статья посвящена взаимосвязи безопасности и миграции в Глобальной стратегии ЕС и нацелена на важные политические и научные споры и дискуссии о самодостаточности Глобальной стратегии для решения проблем, возникающих вследствие взаимосвязи безопасности и миграции. Статья направлена на изучение характера угрозы, ее масштабов и адекватности/самодостаточности недавней стратегии безопасности. В завершение приведены рассуждения о значимости данной стратегии для легитимности ЕС и его глобальной роли.

Ключевые слова: международная безопасность, безопасность ЕС, миграция, Глобальная стратегия ЕС, ОПБО.

Introduction

Recently, the European Union has faced several acute security, and even existential, crises: the Russian invasion of Crimea, massive flows of migrants, including an influx of refugees from wars and regime changes in its southern neighbourhood, the rise of populism and Brexit.

The EU has also taken important steps since releasing its first-ever European Security Strategy paper in 2003, followed by the strategy review in 2008, and the current Global Strategy for foreign and security policy of the European Union, adopted in 2016.

Traditionally, the State has been the model of security. The State assumes the responsibility to protect its citizens and demands their loyalty. In this system, the states provides for the security of the citizens and also becomes the object of security. National or state security revolves around the realist paradigm, according to which

global policies are always a struggle between States to reach power, under a situation of anarchy, where they compete for their own national interests. In this context, States rely on military power in order to guarantee those interests, counteracting the threats that arise from other States armed forces. This way, national sovereignty and balance of power, which is distributed between the different States, are related unmistakably to what it is understood by security.

The major international institutions that emerged in 1945 were built around this idea. As noted, «when the founders of the United Nations referred to collective security, they were pointing out primarily to state security and to the coordinated system that would be necessary in order to avoid the ‘scourge of war’» (P. Burgess & S. Gurtwirth 2011).

After the end of the Cold War and as a consequence of globalization, threats have no longer a purely military character, extending the concept of security. Nowadays, Europe is confronted to a wide range of security threats, both new and traditional. Among the novelties, many studies point out «new forms of nationalism, ethnic conflict and civil war, information technology, biological and chemical warfare, resource conflicts, pandemics, mass migrations, transnational terrorism, and environmental dangers» (P. Burgess & S. Gurtwirth 2011).

Among the so-called new threats, this paper analyses the security-migration nexus and discusses how it has been included in the EU Global Strategy. It aims at examining the nature of the threat, its scope and the adequacy/sufficiency of the recent security strategy in order to address the challenges that this issue raises. It concludes with same reflections on its meaning for the legitimacy of the EU and its global role.

Background

Recent years have been marked by a sharp increase in the number of asylum-seekers arriving in the European Union Member States, with over one million persons crossing the Mediterranean to arrive irregularly in Europe in 2015.²⁷ Over 160,000 refugees reached Europe in perilous conditions by sea during the first months of 2016. The 2015-2016 scenario is known as the refugee crises /the migration crises, which was declared by the EU under those terms.

In our view, the migration crisis is connected to the identity crises of the European integration project, or, as someone has put it, the existential crises of the EU. Among the several manifestations of this link, one concerns Common Foreign and Security Policy (CFSP). The migration crisis has had a double impact in that respect.

Firstly, an impact has to do with the unique voice to which the Common Foreign and Security Policy has aspired to be present in international debates. The Global

²⁷ United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), ‘Refugees/Migrants Emergency Response Mediterranean’ <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php> (accessed 1 September 2019). Data on the subsequent years show a sharp decline of arrivals through the Mediterranean route.

Pact on Migration made visible a huge disagreement from the very moment of the negotiations. Being anon-binding international agreement to be signed individually by the States, the EU institutions tried to forge a common position to which their member states subsequently had to adhere. Hungary was the first to be unmarked in May 2018 (the common position of the EU was signed by 27 and not 28 States). Austria, the Czech Republic, Poland, Bulgaria, Slovakia, Latvia and, finally, Italy followed in the following months. In countries such as Croatia, Estonia, The Netherlands and Belgium, the signing of the pact gave rise to internal debates of such intensity that, in the latter case, it even led to the fall of the government.

The migration crisis has had a second paramount impact on the European presence globally. It has catalyzed a series of measures that have made the fight against irregular immigration one of the key issues of the EU relationship with the rest of the world. This is considered as one of the trends that has marked the evolution of the EU migration control policies for years: its outsourcing to third States. This trend has less to do with the EU declared objective to fight irregular migration than with the bias of the anti-immigration narrative, which is increasingly influential in European politics.

The overall consequence is that a priority of EU relations with third States and international or regional organizations is to address the underlying causes of irregular immigration. This is reflected in the EU's Global Foreign Policy and Security Strategy,²⁸ the Partnership Framework with Third Countries in the context of the European Migration Agenda,²⁹ or the new European Consensus on Development.³⁰ The fight against irregular immigration takes on a triple nature: first, a threat that enables military interventions in third States or international waters; second, a currency of exchange for bilateral relations (even at the expense of the serious human rights violations of migrants in these partner countries); finally, a priority of its development cooperation policy.

The latter is one of the most recognizable hallmarks of the EU in a global world. Europe – the EU institutions and their Member States – continues to be the world's largest donor of Official Development Assistance. More than 74,000 million euros in 2018, accounting for almost 57% of the world total. Hence the importance of the objectives of this policy. The consensus with which EU articulates its contribution to the 2030 Agenda recognizes, along the same lines as the Sustainable Development Goals, the clearly positive contribution of migration and mobility to inclusive growth and sustainable development. However, this vision clashes frontally with the commitment of EU external action to achieve its objective of curbing migration at source.

²⁸ Accessed at <https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy_en>.

²⁹ Accessed at [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs autres_institutions/commission_europeenne/com/2016/0385/COM_COM\(2016\)0385_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs autres_institutions/commission_europeenne/com/2016/0385/COM_COM(2016)0385_EN.pdf).

³⁰ Accessed at <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf>.

Securitisation as the overridden narrative in EU migration policy documents

The way migration is approached in EU policy documents and in the day-to-day political rhetoric within the Union is in many regards contradictory. On the one hand, there is recognition of protection needs of the migrants and asylum-seekers and to address their vulnerabilities.³¹ On the other hand, uncontrolled migration is viewed as a ‘threat’ and there is a strong urge to effectively manage the irregular migration flows into Europe.³²

While the protection angle has found its way into many EU migration instruments, the security perspective largely takes an upper hand when operational measures to address unwanted migration are agreed upon. This is particularly notable in the Strategic Guidelines 2015–2019, which only inherently and in passing recognise the vulnerability of protection-seekers, at the same time strongly underlining the need for measures to counteract the irregular entry of migrants into the EU area.³³

As it has been put, this can be seen as an expression of the securitization trend in the EU’s migration policies,³⁴ presenting a shift towards increasing acceptance of retributive and forcible measures taken to tackle unwanted irregular migration (G. Lazaridis & K. Wadia 2015). In this respect some commentators (Guild, Costello Garlick and Moreno Lax 2015) have referred to the policies and legislation that

³¹ May 2015 Agenda on Migration sets forth to pay ‘particular attention’ to ‘vulnerable migrants including unaccompanied minors’ in the context of support for improved access to justice and health in countries of origin and transit, improved conditions of detention for detained migrants; and alternatives to the use of detention for irregular migrants. See, Council of the European Union, ‘Council Conclusions on the Action Plan on Human Rights and Democracy 2015 –2019 10897/15 [2015] Annex, 22. See, also, European Commission, Commission Communication: A European Agenda on Migration [2015] COM(2015) 240 final, 12, in which the Commission sets forth the goal to give ‘further guidance to improve standards on reception conditions and asylum procedures [...] reinforcing protection of the fundamental rights of asylum-seekers, paying particular attention to the needs of vulnerable groups, such as children’.

³² European Commission, Commission Communication: A European Agenda on Migration [2015] COM(2015) 240 final, 6-9. See, also, European Council, ‘Council Conclusions 26–27 June 2014’ [2014], 19: ‘[...] the priorities we set for the Union for the next five years are: to better manage migration in all its aspects: by addressing shortages of specific skills and attracting talent; by dealing more robustly with irregular migration, also through better cooperation with third countries, including on readmission; by protecting those in need through a strong asylum policy; with a strengthened, modern management of the Union’s external borders [...]’

³³ European Council, ‘Council Conclusions 26–27 June 2014’ [2014], 2–3, 14 and 19.

³⁴ On the securitisation of the AFSJ policies, see, e.g., Viljam Engström and Mikaela Heikkilä, Fundamental rights in the institutions and instruments of the Area of Freedom, Security and Justice[2014] <<http://www.fp7-frame.eu/wp-content/materiale/reports/09-Deliverable-11.1.pdf>> accessed 2 May 2019; and Mikaela Heikkilä, Maija Mustaniemi-Laakso, Suzanne Egan, Graham Finlay, Tamara Lewis, Julia Planitzer, Helmut Sax,Lisa Maria Heschland Stefan Salomon, Report critically assessing human rights integration in AFSJ policies[2015] <<http://www.fp7-frame.eu/wp-content/materiale/reports/22-Deliverable-11.2.pdf>> accessed 10 September 2019.

impose sanctions for the facilitation of irregular migration and irregular stay within the EU.³⁵

Another manifestation of the securitization trend is the increased convergence between immigration control and criminal law (J. Parkin 2013). The growing resort to administrative detention in managing migration flows —at times implemented in conditions comparable to detention under criminal law—is present in the EU’s migration policies and legislation (Fundamental Rights Agency 2014). Asylum detention is both enabled by the Common European Asylum System (CEAS)³⁶ and frequently used in many EU Member States.

Many factors explain this securitization trend of migration. Among them, one which has to be mentioned is that in the post-9/11 context asylum is increasingly categorized as a ‘security issue’, including by the EU Member States. This has caused a shift from legal discourses based on the protection of refugees to ‘more geopolitical projects based on security.’ (J. Hyndman and A. Mountz 2008).

The legal dimension of refugee protection based on the guarantees provided by international instruments has given way to a political dimension where the priority is the management of migrant flows in regions of origin and preventing asylum seekers from reaching the territories of states (A. Del Valle Gálvez 2016). This ‘securitization of asylum’ is also present in the EU Schengen Acquis. According to the Council of the EU,

‘The control and surveillance of borders [...] help protect our citizens from threats to their security’ and ‘coherent, effective common management of the external borders of the Member States of the Union will boost security’ and ‘serves to secure continuity in the action undertaken to combat terrorism, illegal immigration and trafficking in human beings’³⁷.

According to some experts in this field, the ‘near-obsession’ of States with migration control contrasts with the human needs and vulnerability of asylum-seekers seeking protection and safety outside their countries of origin (T. Gammeltoft-Hansen and J. C. Hathaway 2015).

The migration control has been put in place through a set of instruments under the framework of the ‘Integrated Management of the External Borders’. This concept

³⁵ Council Directive 2002/90/EC defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence, OJ L 328, art 1, Member States are to ‘adopt appropriate sanctions’ on any person who intentionally facilitates the entry or transit of a non-EU national to or within the EU or ‘for financial gain, intentionally assists a person who is not a national of a Member State to reside within the territory of a Member State in breach of the laws of the State concerned on the residence of aliens’.

³⁶ Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person [2013] OJ L180/31, art 28; and Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals [2008] OJ L348/98, arts15-18.

³⁷ Council of the European Union, ‘Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union’ [2002] 10019/02, paras 1 and 4.

was first established by the European Commission in its 2002 Communication entitled ‘Towards Integrated Management of the External Borders of the Member States of the European Union’³⁸, and subsequently adopted by the Justice and Home Affairs Council in its ‘Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union’³⁹. The concept refers to the establishment of a ‘framework of an integrated strategy which takes progressively into account the multiplicity of aspects to the management of the external borders’ of the EU⁴⁰.

Three specific components can be identified in this strategy: (i) a common corpus of legislation, in particular the SBC; (ii) operational cooperation between EU Member States, including cooperation implemented through Frontex, and (iii) solidarity between Member States by means of the establishment of an External Borders Fund.²⁰¹This strategy is strongly focused on ensuring security at external borders⁴¹ and is also based on the idea that border controls are more effective if they are implemented across the various stages of an immigrant’s travel towards the EU.

As Den Haiger has put it, four main instruments used by the EU can be identified within the concept of ‘integrated border management’: the EU Visa Regime, carrier sanctions, Immigration Liaison Officers (ILOs) and operations coordinated by Frontex (M. den Haiger 2012). These so called ‘traditional non-entrée policies’ have given way to a ‘new generation of non-entrée policies’ based on cooperation with third countries, notably diplomatic relations and financial and technical aid. Also some practices like the deployment of officials in foreign states, and the use of international agencies to intercept refugees could be included (T. Gammeltoft-Hansen and J. C. Hathaway 2015).

On 15 December 2015 the European Commission adopted a new set of measures to manage Europe’s external borders, including the creation of a European Border and Coast Guard⁴² and a European travel document for the return of illegally staying third-country nationals⁴³. In addition, on 6 April 2016 the Commission adopted its Communication entitled ‘Towards a reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe’⁴⁴.

³⁸ Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament ‘Towards Integrated Management of the External Borders of the Member States of the European Union’ [2002] COM(2002) 233 final.

³⁹ Council of the European Union, ‘Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union’ [2002] 10019/02.

⁴⁰ Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament ‘Towards Integrated Management of the External Borders of the Member States of the European Union’ [2002] COM(2002) 233 final, para 6.

⁴¹ Council of the European Union, Council Conclusions on Integrated Border Management, 2768th Justice and Home Affairs Council meeting Brussels, 4–5 December 2006,

⁴² European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EC) No 2007/2004, Regulation (EC) No 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC [2015] COM(2015) 671 final, 2015/0310 (COD).

⁴³ European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a European travel document for the return of illegally staying third-country nationals [2015] COM(2015) 668 final, 2015/0306 (COD).

⁴⁴ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Towards a Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe [2016] COM(2016) 197 final.

In this Communication, one of the most controversial ‘new generation measures’, that is, the signing of a Joint Action Plan with Turkey in October 2015 in the current context of the Syrian refugee crisis in Europe, is deemed as a ‘legal channel of resettlement’ and a ‘mechanism to substitute irregular and dangerous migrant crossing from Turkey to the Greek islands’.⁴⁵

Under this Agreement the EU undertakes, among other commitments, the mobilising of funds (3 billion euro) to support Turkey in coping with the challenge of the Syrian refugee crisis while Turkey undertakes, among other commitments, to ‘further strengthen the interception capacity of the Turkish Coast Guard’, ‘step up cooperation with Bulgarian and Greek authorities to prevent irregular migration across the common land borders’, and ‘pursue the progressive alignment of Turkish visa policy, legislation and administrative capacities notably vis-à-vis the countries representing an important source of illegal migration for Turkey and the EU’.⁴⁶

Responses to these challenges must be found in legal, policy and practical scenarios. In the policy arena, EU Member States must find a balance between their legitimate right to control access to their territories and to combat terrorism, illegal migration and trafficking in human beings, and the international standards of protection for refugees.

EU policies are so strongly focused on security issues and the fight against illegal immigration that they fail to take refugee rights into consideration. Humanitarian actors such as the Red Cross are calling on Europe to establish search and rescue operations in the Mediterranean Sea to put an end to the increasing number of deaths at sea (Red Cross EU Office 2015).

As noted above, the EU legal and policy developments on asylum and migration have been influenced by security imperatives. Specifically, in the case of detention,

⁴⁵ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Towards a Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe [2016] COM(2016) 197 final, 14-15.

⁴⁶ European Commission, ‘EU-Turkey joint action plan’ [2015] MEMO/15/5860, 1–2.

This Joint Action Plan was highly criticised because it ignored the conditions of poverty suffered by the over 2 million refugees that Turkey has already received, as well as Turkey’s poor human rights record and its inadequate asylum system. In fact, by the end of 2015 forced returns by Turkey of refugees and asylum seekers to Syria and Iraq were reported. On 16 March 2016 the members of the European Council met with the Turkish authorities in order to reconfirm their commitment to the implementation of this Joint Action Plan by means of an agreement (EU-Turkey Statement) including eight points, among them, (i) the return to Turkey of all new irregular migrants crossing from Turkey into Greek islands from 20 March 2016; (ii) the resettlement from Turkey to the EU of one Syrian for every Syrian being returned to Turkey from Greek islands, taking into account the UN Vulnerability Criteria; (iii) the acceleration of the visa liberalisation roadmap with a view to lifting the visa requirements for Turkish citizens at the latest by the end of June 2016; (iv) the speeding up of the disbursement of the 3 billion euro under the Facility for Refugees in Turkey and additional funding of 3 billion euro, and (v) the EU and Turkey’s commitment to ‘re-energise’ Turkey’s accession process to the EU. This latest Statement is giving rise to widespread criticism because, among other issues, it assumes that Turkey is a safe country for refugees, involves massive expulsions of migrants, which is prohibited by Article 4(4) of the ECHR, and it may infringe the principle of non-refoulement and the legal guarantees that should be granted in cases of expulsion.

the negotiations of the recast Reception Conditions Directive (RCD) are valuable evidence of this influential role.⁴⁷

The initial set of instruments for a common asylum approach constituted the first phase of the CEAS and established minimum common standards at the EU level.⁴⁸ Following several years of negotiations, the second phase CEAS instruments are now fully enacted and the directives are to be transposed into Member States' legislation. In practice, the second phase entails, as some commentators have put it, that the CEAS has moved beyond the minimum standards approach to enhanced protection in the form of 'common procedures' as a result of the changing legal basis in Article 78 TFEU. (S. Peers, V. Moreno-Lax M. Garlick and E. Guild 2015). This turn towards common standards coincides with the binding nature of the EU Charter of Fundamental Rights, which contains an explicit right to asylum as well as the prohibition of refoulement under Articles 18 and 19.

Nonetheless, it is important to note that Article 79 TFEU emphasizes security concerns and provides that the Union shall ensure 'the prevention of, and enhanced measures to combat, illegal immigration and trafficking in human beings'.⁴⁹ In balancing human/fundamental rights and security, the latter objective often seems to take priority. As it has been pointed out (H. O'Nions 2014), on the road to common standards, the Commission's recast proposals attempted to reaffirm the central position of the protection seeker. In the end, however, the Commission's position did not prevail, but rather it was the Council which emphasized strong border controls.

The above discussed discrepancy between undertakings and practice often relates to the fact that conflicting logics direct EU action. The EU's migration and border control policies aim to adhere to a human rights-based logic, but at the same time the policy field is very security-oriented. As indicated, security considerations often take the upper hand in designing and implementing policies at the operational and policy level at the expense of the protection of human rights and the consideration of vulnerabilities of individuals. This dichotomy is visible in how the 'unwanted' irregularly arriving migrants are met with policies of non-entrée with no proper assessment of individual vulnerabilities and protection needs.

A similar clash between policy values can be identified between the Union's policies on integration (aiming at inclusion) and reception and social policy measures that in many regards seemingly aim at exclusion and deterrence. Irregular migration is hence not only fought at the borders, but also internally within the Member States.

The analysis made above evidences a migration policy founded on security thinking that prioritises state interests at the expense of the protection of the most fundamental rights.

⁴⁷ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants of international protection [2013] OJ L 180/96.

⁴⁸ The measures considered to form the 'first phase' of the Common European Asylum System (CEAS) were adopted between 2000 and 2005 and include: Council Regulation (EC) No 2725/2000 of 11 December 2000; Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003; Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003; Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004; and Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005.

⁴⁹ Art. 79 (1) TFUE.

The migration-security nexus in the EU Global Strategy

As noted, with the launch of the Global Strategy (EUGS), «the EU has sought to develop a grand security strategy that not only accounts for the proliferation of threats possessing a military or non-military character and differentiates between core and peripheral regions of interest, but also addresses the requirements to bridge the increasingly blurred boundary between internal and external security threats and the necessary reconciliation of the competing security preferences of its member states» (S. Economides and J. Sperling 2019).

Even if the EUGS was carried out at the wrong time due to the result of the Brexit referendum in the United Kingdom (held on June 23, 2016), the Strategy by highlighting the «internal challenges» of the Union also served to underline the profound repercussions of the refugee crisis in their member States.

As noted in the previous section, only a few months before the EUGS, the European Commission had admonished several countries for temporarily reintroducing internal border controls, endangering the Schengen area of freedom of movement.

As it has been pointed out, in the Global Strategy, which addresses both foreign policy and security, migration is not categorised as a «security threat» although it is probably the most mentioned issue, and it is analysed in reference to strategic objectives, geographical areas and EU values (M. Ceccorulli and S. Lucarelli 2017). These authors underline that the first Security Strategy, adopted in 2003, «did not mention migration or consider it a determinant of EU external action». The 2003 Strategy explained the identity and the role of the EU as a «normative power» with an external action and a «transformative» diplomacy based on cosmopolitan values. It reflected an optimistic and confident Europeanist narrative or teleology of the governance of globalization, according to which the EU could bring its particular zeitgeist of integration and transnational democracy through joint sovereignty, and the promotion of the European social model (Sanahuja 2013). The 2003 Strategy was not based on the migration-security nexus but based on a particular reading of the security-development nexus: «improve the world», according to its subtitle, would be the way to promote global and European security global through the resort to non-military capabilities of the EU: diplomacy, trade, and development aid. The use of military means was limited to crisis management missions and peacekeeping and stabilisation operations.

In 2003, migration was not considered on its own account but rather as a by-product of other phenomena (M. Ceccorulli and S. Lucarelli 2017: 85). According to these researchers, «migration was overshadowed by threats such as organized crime and terrorism, the main concern that led to the drafting of this strategy. The only aspect of migration that attracted attention was the possible trafficking in human beings as a result of criminal activities».

Indeed, the 2003 document recognized the possibility of migratory movements due to conflicts or competition for natural resources. It pointed out that demographic imbalances could cause instability, especially if they occurred

in neighbouring regions. However, it did not provide any strategic framework to understand and address migration, a perspective that was not corrected in the revision of the 2008 strategy.

The new political cycle that began in the EU in 2014, –Appointment of the Juncker Commission and the new High Representative, Federica Mogherini– is a very different starting point from the «Solana Strategy». According to Tocci, coordinator of the works for the EUGS, «In 2003 the international liberal order seemed unchallenged—9/11 notwithstanding—and EU soft power was at its peak with the eastern enlargement approaching the finishing line and the European Neighbourhood Policy about to be launched. In 2015 that world was gone.» (Tocci 2016: 464). In addition, the EU was more leaning to the right, since 2010 it jumped from one crisis to another, with deep internal disagreements, without vision or long-term project, facing a growing citizen disaffection and a strong rise from the extreme right.

The 2015 strategic assessment describes a more uncertain global scenario, and as its title states, «more connected, contested and complex.» More connected by the effect of globalization, which redefines sovereignty, citizenship, development or security.

It involves citizens with more opportunities, but also new transnational threats such as terrorism, crime, or cyber-attacks. It is also a more conflicted world especially in the European neighbourhood; unresolved conflicts, the increase of refugee flows; and increased demands of rising middle classes, which may pose risks of conflict. And it is a more complex world, with changes in nature, sources and distribution of power.

As Ceccorulli and Lucarelli have written, both the 2003 and the 2016 Strategy coincide in putting emphasis, although the latter document covers it more broadly, on how «internal and external aspects of security are indissolubly linked. Between these two strategies, the 2015 Agenda on Migration, even if it is not a proper strategy, makes clear how migration should be conceived and governed in the EU in the next years, setting the ground for the full inclusion of migration in the EUGS (M. Ceccorulli and S. Lucarelli 2017: 86).

Against the backdrop of the Syrian refugee crisis, the negotiation of the EUGS on migration provoked the most visceral disagreements that were expressed by the Member States of the Visegrad group, contrary to any hint of «Europeanization», against the position of the proponents of a more comprehensive approach, which refused to reduce this issue to mere border control (Tocci 2016: 468-469). The final part of the process of negotiation of the EUGS crossed with the Brexit referendum campaign in which Eurosceptics came to present the EUGS as a «secret plan» of Brussels to create an «European army» and further undermine British sovereignty. Finally, the dramatic result of the British referendum in June 2016, led to anticipate the presentation of the EUGS to launch a message of unity. The EUGS clearly defines the five priorities of the EU's external action. These are: the security and defence of the Union; the resilience of the neighbourhood; an integrated approach to the management of conflict and crisis; support for regional orders; and the reform of global governance. Taken together, these priorities would indicate that despite

the purported «global» nature of the EUGS, the document is chaired by concerns of security and a clear focus on the neighbourhood of the EU itself. The EGS can be understood as a pragmatic turn of the foreign policy of the EU, more conditioned by geopolitical imperatives, and with more influence of actors whose vision is defined in terms of the classic realpolitik. This will mean high costs in terms of the identity and position of the EU as normative actor, and therefore, its legitimacy, influence and power as a civil actor. It is important to underline that neither the 2003 Strategy nor the EGS 2016 describe migration as a «threat» or «risk» to EU security, but it is one of the issues that are mentioned most frequently and, against the backdrop of the migration crisis of 2015-16, it was one of the most controversial in its elaboration process. But, nevertheless, in its internal and external dimension it is clearly within the scope of the CFSP.

As argued by Ceccorulli and Lucarelli (2017), several narratives referring to migration are present simultaneously at the EUGS: to mention the most important ones, ‘the economic-societal narrative’, ‘the values narrative’, ‘the security narrative’, ‘the resilience narrative’, ‘the selective narrative’ and ‘the global responsibilities narrative’. The economic-societal refers to the needs of the labour market and the maintenance of welfare state policies; the normative-cosmopolitan, refers to the imperative of values and human rights; the one concerning resilience is about root causes, with a more developmentalist approach; the narrative of security has a dual character, because it alludes both to the security of migrants and to the humanitarian and anti-trafficking imperatives that this entails, and that which defines the EU itself as an object of security, which imposes the border control, control at origin, and attention to the internal-external axis of Union security. Each of them involves political and regulatory dilemmas that affect both the values and identity of the EU, as well as the effectiveness of its policies. Although all these narratives are present, it can be affirmed that the treatment that the EUGS makes of migration is eminently in conformity with the securitisation of this matter. It is not the only case. The European Development Consensus, with which the EU has to adapt its policy to the fulfilment of the 2030 Agenda for Sustainable Development, also reflects these dilemmas: in order for this document to be able to be finally approved in the EU Council of 19 May 2017 (Council of the European Union 2017a) some last-minute modifications were to be introduced that hardened its original wording due to the threat of veto by the Hungarian government, which considered it to be little demanding in terms of migration.

Conclusion

The way migration is approached in EU policy documents and in the day-to-day political rhetoric within the Union is in many regards contradictory. On the one hand, there is recognition of protection needs of the migrants and asylum-seekers and to address their vulnerabilities. On the other hand, uncontrolled migration is viewed as a ‘threat’ and there is a strong urge to effectively manage the irregular migration flows into Europe.

The migration crisis is generating profound tensions in the functioning of the European Union. The plurality of its causes, the diversity of ideological positions and the disparity of national interests make ever more complex decision making. Yet, every crisis is at the same time an opportunity and this one is no exception.

Indeed, at the end of this crisis the European Union has to stretch itself geopolitically, finally assuming that its political weight and geographical scope entail international responsibilities that demand a response as common/collective as possible.

Responses to these challenges must be found in legal, policy and practical scenarios. In the policy arena, EU Member States must find a balance between their legitimate right to control access to their territories and to combat terrorism, illegal migration and trafficking in human beings, and the international standards of protection for refugees.

BIBLIOGRAPHY

1. Burgess, P., & Gutwirth, S., *A Threat Against Europe?* Institute for European Studies, VUB, 2011.
2. Lazaridis, G. and Wadia,K., ‘Introduction’ in Gabriella Lazaridis and Khursheed Wadia (eds), *The Securitisation of Migration in the EU* (Palgrave Macmillan 2015).
3. Guild, E., Costello,C., Garlick, M., and Moreno-Lax,V., ‘The 2015 Refugee Crisis in the European Union’ [2015] CEPS Policy Brief No 332.
4. Fundamental Rights Agency, *Criminalisation of Migrants in an irregular situation and of persons engaging with them* (2014).
5. Parkin, J., ‘The Criminalisation of Migration in Europe: A State-of-the-Art of the Academic Literature and Research’ [2013] CEPS Paper in Liberty and Security in Europe no 61.
6. Hyndman, J., and Mountz, A., ‘Another Brick in the Wall? Neo-Refoulement and the Externalization of Asylum by Australia and Europe’ (2008) 43(2) Government and Opposition.
7. Del Valle Gálvez, A., ‘Unión Europea, Crisis de Refugiados y Limes Imperii’ (2016) 38 Revista General de Derecho Europeo.
8. Gammeltoft-Hansen, T., and Hathaway, J.C., ‘Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence’ (2015) 53 Columbia Journal of Transnational Law.
9. den Haiger, M., *Europe and Extraterritorial Asylum* (Hart Publishing 2012).
10. Red Cross EU Office, ‘Addressing the Vulnerabilities Linked to Migratory Routes to the European Union’ RCEU 12/2015-002 Position Paper 6.
11. Peers,S., Moreno-Lax,V., Garlick, M. and Guild, E., (eds), *EU Immigration and Asylum Law*,Vol. 3: EU Asylum Law (Brill 2015).
12. O’Nions,H., *Asylum —A Right Denied: A Critical Analysis of European Asylum Policy*(Ashgate 2014).
13. Economides, S. and Sperling, J. (ed) *EU Security Strategies: Extending the EU System of Security Governance*, (Routledge 2019).
14. Ceccorulli, M and Lucarelli, S., ‘Migration and the EU Global Strategy: Narratives and Dilemmas’, (2017)*The International Spectator* 52 (3): 83-102.
15. Tocci, N., *The Making of the EU Global Strategy, Contemporary Security Policy*, 37:3, 461-472.

EXTERNALIZING MIGRATION MANAGEMENT: THE EU PROPOSAL FOR THE ESTABLISHMENT OF REGIONAL DISEMBARKATION PLATFORMS^{50..}

**P. Bargiacchi
Kore University of Enna**

Abstract: *contemporary threats and push-factors have blurred the once clear-cut difference between asylum-seekers, in search for temporary protection, and migrants, in search for a life-long better future. Temporary status associated with legal regimes of international protection is no longer fit for irregular flows in a globalized world because behind each asylum-seeker there is a potential citizen of the country that protects him. Under the migratory pressure of recent years Europe has reached a crossroad where a new question must be answered once and for all before resuming the journey: should the EU integrate the «others» within its social fabric or isolate itself from them? The concept of regional disembarkation platforms, currently being explored by the EU Institutions, suggests that isolationism will be the likely answer of European policies for the coming years.*

Key words: *Regional Disembarkation Platforms; European Way of Life; EU Global Strategy; Migration and Asylum; Dublin Regulation Reform.*

Аннотация: современные угрозы и дестимулирующие факторы размыли некогда четкую разницу между теми, кто просит убежища в качестве временной защиты, и мигрантами, ищущими лучшее будущее на всю жизнь. Временный статус, связанный с правовыми режимами международной защиты, больше не подходит для нерегулярных потоков в глобализированном мире, поскольку за каждым просителем убежища стоит потенциальный гражданин защищающей его страны. Под миграционным давлением последних лет, Европа оказалась на распутье, когда прежде, чем двигаться дальше, необходимо раз и навсегда ответить на вопрос: должен ли ЕС интегрировать «других» в свою социальную структуру или изолировать себя от них? Концепция региональных платформ для высадки, которая в настоящее время изучается институтами ЕС, предполагает, что наиболее вероятным ответом европейской политики в ближайшие годы станет изоляционизм.

Ключевые слова: *региональные платформы для высадки; европейский образ жизни; Глобальная стратегия ЕС; миграция и убежище; реформа Дублинского регламента.*

1. For many years now, Europe has been under a migratory pressure that, at certain times, was huge and characterized by a mass influx of undocumented persons.

^{50 ..} This publication reflects the views only of the author, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein. POWERS (Peace, War and the World in European Security Challenges) Jean Monnet Network is at <http://powers-network.vsu.ru/en/home/>.

The steady flow of persons illegally entering in Europe – most of them arriving on the Italian southern coast or being rescued in the Mediterranean Sea while sailing from Africa – triggered political and social reactions across the EU Member States. Most third-country nationals are not asylum-seekers in search of protection but migrants looking for a better life. A part of the European public therefore fears negative economic consequences for their own welfare and future job. The ancestral and irrational fear of the diversity, of the «other» is another key-element for mapping reactions to illegal flows into European countries. Several political parties have put the call for a non-inclusive Europe at the top of their agenda. Their call for stopping the flows at any cost and returning all irregular individuals gains attraction and electoral support and the political landscape in some EU countries has changed to some extent. Another element is that, at the beginning (2010-2016), irregular flows were described as exceptional and short-lived because mainly due to the war in Libya and the Arab Springs. As time goes by, however, the permanent and structural character of the flows has clearly been shown. Migration is nowadays more linked to long-term global processes (globalization, climate change, etc.) than to situations of armed conflict and unrest in some regions or countries. If this is true, European politics and societies have come at a landmark crossroad where they must stop and answer a new question once and for all before resuming the journey. In a long-term perspective, should the EU integrate the «others» within its social fabric or isolate itself from them?

2. The assessment of international and EU legal regimes on asylum and migration provides useful insights on which should be the most proper answer to the question. As a matter of law and fact (at least from an abstract point of view), migration is quite different from international protection. Migrants are «simply» looking for a better life while asylum-seekers are in search of protection from individual persecutions, indiscriminate violence in situations of international and internal armed conflicts or serious threats to their human rights. As a result, relevant legal regimes are different from each other as well as circumstances and preconditions for their application. For instance, States reserve the right not to admit migrants to their territories (and return them home) while they have the duty to let asylum-seekers enter and grant them protection. The most important difference between these legal regimes lies in the fact that international protection is, in its essence and with some exceptions, a temporary status because asylum-seekers are supposed to return home once the push-factor which forced them to flee have ceased to exist (or have changed to such a degree that protection is no longer required) while the status of migrant tends to be permanent. International and national rules concerning long-term permits of residence and work and naturalization for migrants confirm the tendential permanent nature of migratory phenomenon.

Yet, the «law in books» is different from the «law in action» (1) as well as the reality of migratory and humanitarian flows is far from the one depicted and regulated by legal regimes.

Pragmatic difficulties seriously hamper the enforcement of the Common European Asylum System, including the rules on return and readmission. Accurate identification of irregular third-country nationals is the critical step for applying to

each of them proper rules and appropriate assistance. The fear of being identified as migrants and being returned back makes most third-country nationals lie about their status and history and inflates the number of applications for international protection. The process of identification often becomes complex, uncertain and time-consuming. The process of return is even more random. Since 2010 EU common rules on return have been entered into force. Each year between 400.000 and 500.000 foreign nationals become eligible for the application of the Return Directive (2) but only the 40% of them are effectively returned. Reasons for this low rate are many to begin with the lack of cooperation from some third countries in identifying and readmitting their own nationals.

3. There is another reason that helps understanding the overall failure of EU policies in the field of international protection and return/readmission. Every asylum-seeker is indeed an aspirational migrant. Behind each of them, in fact, there is a potential long-term resident or future citizen of the country which grants him international protection. If one flees from Syria, Eritrea or Boko Haram and is forced to stay abroad for several years waiting for something to happen in his homeland, can he really come back to his torn-apart country once the threat or the armed conflict is over and after that over the years he and his family have become an integral part of the hosting society?

The reality of contemporary threats and push-factors (protracted armed conflicts, organized armed groups, terrorism, transnational organized crime, etc.) has blurred the clear-cut theoretical difference between who needs temporary protection and who searches for a life-long better future. This is one of the main reasons why the EU response to migration and asylum has been substantially ineffective in the last years. Legal regimes fail because temporary status is no longer fit for irregular flows in a globalized world. The logic and the legal framework of international protection is increasingly unsuitable for the needs of third-country nationals. The law in books has been surpassed by the reality «out there» that it is now very different from the old one that was regulated by international and EU rules on asylum and migration. These legal regimes have proven ineffective because they could not reconcile two opposite feelings of those illegally arriving in Europe: the fear of the push-factor they leave behind (armed conflicts, persecutions, human rights violations, violence, social and economic hardship, poverty) and the hope for the life to come, for a better future elsewhere. And most of the time living a better future is at odds with coming back home sooner or later.

Once the legal dichotomy was between being temporary protected (if an asylum-seeker) or being returned home (if a migrant). In a globalized world where everyone illegally arriving in Europe is at the same time both an asylum-seeker and a migrant, that clear-cut dichotomy is no longer identifiable. Europe is therefore faced with a new, different dilemma: should we host foreign nationals forever and integrate them in our society or should we close our borders and isolate ourselves from the wider world? Whatever the answer, the EU will be called upon to thoroughly revise its policies and the overall legal framework on asylum and migration.

4. Some clues suggest how the EU might answer to the question. In the last years the EU legal landscape has changed. The Dublin Regulation have not stood the pressure of unprecedent and extraordinary humanitarian and migratory flows (3). Its country-of-first-entry criterion turned into a discriminatory measure placing excessive burden on front line States like Italy and Greece. Further, the Dublin Regulation lacks appropriate solidarity measures to cope with situations of huge migratory pressure because it was thought and drafted for a different and vanishing world with hard and watertight borders. Solidarity among the EU Member States – a central issue in present European policy debate – was not (again) a landmark issue at the time. The lack of solidarity explains the novelty of the temporary relocation mechanism set up in the 2015-2017 biennium which derogated the Dublin Regulation in the name of stronger solidarity for tackling the migrant crisis (4) (5). Yet, even the relocation approach failed as a matter of politics and real solidarity among the EU Member States was poor. The proposal for establishing a permanent relocation mechanism was shelved by the Commission due to strong opposition by many States (6). The pending proposal for reforming the Dublin Regulation is not a real game-changer in terms of improved solidarity among States. Basically, the draft proposed by the Commission and welcomed by the majority of States leaves untouched the previous framework and its benchmark, i.e. the country-of-first-entry criterion (7). The European Parliament turned upside down the Commission's draft: the amendments delete the country-of-first-entry criterion and uphold the principle of permanent relocation of asylum-seekers among all States and in any situation (8). Yet, at least for the time being, the only consequence of the European Parliament's amendments has been the stalling of negotiations with the Council. To date, there is no light at the end of the tunnel and EU Institutions and Member States are sailing in unchartered waters. Waiting for the reform of the Dublin system and with no relocation mechanism in place, last year has been characterized by Italy's 'closed ports' policy which has de facto waived the country-of-first-entry or, however, has made its application scant or erratic. The result has been a case-by-case approach to SAR events with NGO's rescue vessels often stuck for days and days in international waters off the Italian or Maltese coast while waiting for ad hoc agreements among the European governments regarding both the assignment of a safe port and the relocation on a voluntary basis and for a limited number of asylum seekers. Intense and tough diplomatic rows with accusations and finger-pointing being exchanged between some Governments and EU Institutions showed once again the lack of solidarity and mutual commitment in the field of asylum and migration. Therefore, it is no surprise that the only legal mechanism that has worked in the last years was resettlement with its «pick-and-choice» logic on voluntary basis. This kind of approach is however far from the principles of solidarity and equal burden-sharing and paves the way for a sort of «meritocratic» application of migration and asylum rules.

5. Incapable of finding a political solution for reforming the Common European Asylum System and better dealing with migratory and humanitarian flows, the EU Member States and Institutions started searching the solution for their problems across the European borders by increasing the EU external action. The strategy is

clear: in the short-term, cooperation with third countries to enhance returns and offshore the management of irregular flows should be strengthened; in the long-term, the promotion of the «European way of life» (9) – i.e. democracy, human rights and neoliberalism – in the wider world to stabilize foreign countries and eradicate the push-factors for migration and asylum should be improved (10). The 2016 EU Global Strategy is the litmus test of the long-term strategy (11) as well as the 2016 EU-Turkey Statement, the 2017 Protocol between Italy and Libya and the 2018 Commission's «non-paper» on regional disembarkation arrangements clearly reveal the short-term strategy.

The Commission's «non-paper» (12) and the European Council conclusions of 28 June 2018 (13) are telling of the new approach to asylum and migration. Solutions adopted with Turkey and Libya become the starting point for elaborating a wider and more comprehensive strategy of regional externalization of irregular flows. More support and cooperation with non-EU actors and regions (Sahel region, the Libyan Coastguard, coastal and Southern communities, etc.) is expressly laid down by the political guidelines of the European Council. The preventive approach (to prevent irregular crossings and entries and bring the flows to a halt) is another key aspect of the latest EU policies while the concept of regional disembarkation platforms becomes the preferred solution and means.

For more than one year the Commission is carefully exploring this concept in close cooperation with relevant third countries, the UNHCR and the IOM. Even if «such proposals [disembarkation platforms and controlled centres] have failed to reach consensus due to their lack of political and legal feasibility» (14), we argue that the option is still on the table of EU Institutions and Member States. Should the political climate among Member States improve and should the EU overcome resistance and reluctance of those third countries expected to host places of safety and post-disembarkation processes, the establishment of a disembarkation area along the Southern coastline of the Mediterranean Sea would be probably placed high again on the European political agenda.

6. To this end the ‘non-paper’ released by the Commission remains the main reference together with a joint proposal from the UNHCR and the IOM (15). For our analysis the most interesting scenario involves the conclusion of arrangements with third countries (like Algeria, Tunisia and Egypt) for disembarkation of migrants and asylum seekers. Arrangements would apply to individuals rescued both in the territorial sea of third countries by national and foreign vessels and in international waters by EU States/Agencies and third countries’ flag vessels. Third countries should be identified only if they are safe and respect the non-refoulement principle: as a result, Libya would not be eligible as a regional platform.

Once disembarkation has taken place, a pivotal role should be played by the UNHCR and the IOM. Under the auspices of the IOM, migrants would be returned and reintegrated to their countries of origin. Instead, asylum-seekers would be channelled to existing EU resettlement schemes and legally admitted in Europe on a voluntary basis and with the cooperation of the UNHCR. In any event, asylum seekers «would not acquire the right to access the asylum procedure in an EU Member State» because the EU law does not apply extraterritorially and there

is no right for a third-country national to claim asylum outside the EU. The only way «would be by establishing [new] EU asylum system and EU courts to process [abroad] claims» for international protection. This option is unfeasible, at least for the time being, due to institutional transformations and financial resources that its implementation would require (16).

The whole system would be funded and supported by the EU and its Member States while the disembarkation centres would be set up under the auspices of the UNHCR and would be managed in full compliance with international maritime law, international human rights law and international refugee law. The ‘red line’ for all the stakeholders would be safeguarding human rights of all individuals involved in SAR events, disembarkation and post-disembarkation processes. In their joint proposal, in fact, the UNHCR and the IOM stated their endorsement «to implement a predictable and responsible disembarkation mechanism that prioritizes human rights and safety first [and shares] responsibility across the Mediterranean Basin» among all countries (15).

7. Regional disembarkation platforms bring new problems into the legal discourse and «have spurred a wide range of criticism and concerns» (14). As underlined by the UN Special Procedures, for instance, «outsourcing responsibility of disembarkation to third countries, in particular those with weak protection systems, only increases the risk of refoulement and other human rights violations» like arbitrary or indefinite detention, torture and ill treatment (17). The unpredictable political situation, the legal gaps and operational obstacles in North African countries associated with their «reluctance to accept disembarkation of migrants rescued at sea on their territory» – to the extent that the African Union called (18) on «African states to refuse to cooperate with the EU in the implementation of those plans» (14) – are issues which put in jeopardy the feasibility of the EU strategy or, however, its future implementation in full compliance with legal obligations under international and EU law.

In fact, it’s a long way to go to have a safe and reliable partner for regional disembarkation arrangements, also taking into account that the European supranational courts’ case-law upholds the highest standards of human rights protection, applies them extraterritorially and prohibits any balancing test between human rights and security. As a result, human rights violations of individuals disembarked in third countries with the technical, operative and/or financial support and coordination of the EU and/or its Member States might be also attributable to the EU and/or its Member States according to the principle of «contactless responsibility» already invoked for «funds, training, and other capacity-building activities delivered by EU Member States to Libya [...] for the explicit purpose of ‘significantly reducing migratory flows’ [...] and ‘preventing departures’» (19). The EU political support and funding of Libyan Coastguard (for SAR activities) and Libyan centres (where those rescued at sea are returned and held) has been heavily criticized and the EU has been accused of turning a blind eye to human rights violations in order to halt irregular flows at any cost. The European Council’s call to «all vessels operating in the Mediterranean [to] not obstruct operations of the Libyan Coastguard» (13) also met with harsh criticism.

8. The main problem is that the time-consuming process for making reliable and safe the third countries that should partner with the EU in the implementation of the regional disembarkation platforms is at odds with present and pressing needs of European politics, including the quest for more security and the growing securitization of European policies in the field of asylum and migration.

Securitization implies a new and different balance between security and human rights and it is pursued also through a formalistic interpretation and application of EU legal rules. Further to the regional disembarkation concept, other hints are telling of the European quest for security at any cost: a) some basic principles have been amended or suppressed (i.e., EU citizens no longer undergo minimum checks when crossing EU external borders); b) the EU return policy will be revised to allow wider use of swifter and simplified procedures and detention for the purpose of preventing and combating irregular migration (20) (21); c) the European Council and the Commission tried to deny before the ECJ any binding value to the EU-Turkey Statement – criticized as «a blueprint for human rights violations» (22) (23) – so as to keep on returning all irregular migrants to Turkey regardless of their subsequent treatment and the generic human rights assurances provided by Turkey; d) the Commission urged Italy to develop «a national list of ‘safe countries of origin’ [to fast-track the processing of applications for international protection and allow faster returns if refused], prioritizing the inclusion of the most common countries-of-origin of migrants arriving in Italy» (24): in other words, the Commission reversed the logic behind safe countries lists that should only include those non-EU States whose human rights record has been thoroughly and carefully assessed in terms of their being really «safe». Summing up, it seems «as if States and the Commission are nowadays ready to trade some political idealism and legal functionalism in the field of migration and human rights for more political pragmatism and legal formalism in the field of security», at least to some extent (25). Yet, as anticipated, the highest standards on human rights protection developed for decades by the European supranational courts are imperative for EU Member States and Institutions and apply outside the EU territory. All of this might therefore set the process of securitization on a collision course with supranational Courts’ case-law.

9. A major implication of this state of affairs is that the present gap in terms of legal protection between the EU long-term global strategy for a future international order made of stable, prosperous and democratic third countries and the full and prompt protection of the human rights of migrants and asylum-seekers in third countries partnering with the regional disembarkation strategy cannot be bridged in a few weeks, months or – perhaps – years. The progressive implementation of the regional disembarkation platforms would not circumvent the obstacle as well. For a long time, every day in between the launch of the regional strategy and its future operation in full compliance with all applicable international and EU rules would be marked by human rights violations. If the policy goal of the EU States and Institution is the full respect of human rights whatever and wherever, the way ahead is clearly marked out: the EU should temporarily shelve the regional disembarkation platforms’ strategy, then it should stabilize the neighbouring countries in every way and only at the end of this process it could relaunch that strategy.

In the light of the hints previously set out, however, we argue that the EU States and the Commission might not support this three-step process as the way forward because, right or wrong, irregular flows have become a security issue for European policy and need a quick fix. Should they find a common political approach on regional disembarkation platforms, the strategy would be probably launched as soon as practicable and even if full protection of human rights could not be always and however safeguarded. If our reasoning is correct, then the answer to the question asked at the end of §§ 1 and 3 would probably be in favour of isolating ourselves from the wider world rather than hosting the «others» and integrating them in our society.

The proposed new portfolio for «Protecting our European Way of Life» (a new portfolio but by no means a new concept for the EU policies) (10) in the EU incoming Commission – harshly criticised by several MEP because «this name, which makes a link between immigration and protecting a European way of life, is the direct validation of the words of the far-right for whom immigrants are barbarians who threaten our way of life» (26) – seems to be another hint of the increasing isolationism of EU policies in the field of migration and asylum.

BIBLIOGRAPHY

1. Pound R. Law in Books and Law in Action. 44 Am. L. Rev. 12, 1910.
2. Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals – Available at: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:EN:PDF>
3. Regulation (EU) No. 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast) [electronic source] – Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=EN>
4. Council Decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece [electronic source] – Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1523&from=EN>
5. Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece [electronic source] – Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32015D1601>
6. European Commission. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a crisis relocation mechanism and amending Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person. Brussels, 9 September 2015 [electronic source] – Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1485254578131&uri=CELEX:52015PC0450>
7. European Commission. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State

responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast). Brussels, 4 May 2016 [electronic source] – Available at: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-270-EN-F1-1.PDF>

8. European Parliament (Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs). Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast) (COM(2016)0270 – C8-0173/2016 – 2016/0133(COD)). 6 November 2017 – Available at: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0345_EN.html

9. Statement by President of the European Council Herman Van Rompuy at the occasion of the signing ceremony of the political provisions of the Association Agreement between the European Union and Ukraine. Brussels, 21 March 2014. EU CO 68/14, Presse 176 [electronic source] – Available at: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/141733.pdf

10. Bargiacchi P. The EU Strategy for Democracy in Libya and Ukraine: Legalizing Human Security or Rather Promoting the «European Way of Life» in the Wider World? Volume 1/Researching Security: Approaches, Concepts and Policies – Skopje, 2015 – 83-97 pp.

11. European Union. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. June 2016 – Available at https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web_0.pdf

12. European Commission. Non-paper on regional disembarkation arrangements. 24 July 2018 [electronic source] – Available at: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180724_non-paper-regional-disembarkation-arrangements_en.pdf

13. European Council. Conclusions, 28 June 2018. Press Release 421/18 [electronic sources] – Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final/pdf>

14. Carrera S., Cortinovis R. Search and rescue, disembarkation and relocation arrangements in the Mediterranean. Sailing Away from Responsibility? No. 2019-10, June 2019/CEPS Paper in Liberty and Security in Europe – iv p.

15. UNHCR, IOM. Proposal for a regional cooperative arrangement ensuring predictable disembarkation and subsequent processing of persons rescued-at-sea. 27 June 2018 [electronic source] – Available at: <https://www.unhcr.org/partners/eu/5b35e60f4/proposal-regional-cooperative-arrangement-ensuring-predictable-disembarkation.html>

16. European Commission. Factsheet: The Legal and Practical Feasibility of Disembarkation Options – Follow up to the informal working meeting of 24 June 2018. 29 June 2018 [electronic source] – Available at https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/migration-disembarkation-june2018_en.pdf

17. UN Special Procedures (five UN Rapporteurs and two Working Groups). Joint Communication issued to the European institutions (Reference: OL OTH 64/2018). Geneva, 18 September 2018 [electronic source] – Available at:

18. https://www.ohchr.org/Documents/Issues/SRMigrants/Comments/OL_OTH_64_2018.pdf

19. The Guardian. African Union seeks to kill EU plan to process migrants in Africa. 24 February 2019 [electronic source] – Available at:

20. <https://www.theguardian.com/world/2019/feb/24/african-union-seeks-to-kill-eu-plan-to-process-migrants-in-africa>

21. Moreno-Lax V., Giuffrè M. The Raise of Consensual Containment: From ‘Contactless Control’ to ‘Contactless Responsibility’ for Forced Migration Flows. In Juss (ed.), Research Handbook on International Refugee Law – Cheltenham, 2018 – 19-21 pp.

22. European Commission. Communication on a more effective return policy in the European Union – A Renewed Action Plan. COM(2017) 200 final. Brussels, 2 March 2017 [electronic source] – Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0200>

23. European Commission. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals (recast). COM(2018) 634 final. Brussels, 12 September 2018 [electronic source] – Available at:

24. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-returning-illegally-staying-third-country-nationals-directive-634_en.pdf

25. de Vries K. The EU-Turkey Statement: A Design for Human Rights Violations? An examination concerning the compatibility of the EU-Turkey Statement with human rights in EU Law. MAIR Thesis European Union Studies, Leiden University. 2 July 2018 [electronic source] – Available at: <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/63629/K.%20de%20Vries.%20The%20EU%20Turkey%20Statement.%20A%20design%20for%20human%20rights%20violations..pdf?sequence=1>

26. Council of Europe (Parliamentary Assembly), Report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons. The situation of refugees and migrants under the EU-Turkey Agreement of 18 March 2016. Doc. 140128 – 19 April 2016.

27. European Commission. Action Plan on measures to support Italy, reduce pressure along the Central Mediterranean route and increase solidarity. SEC(2017) 399. Brussels, 4 July 2017 [electronic source] – Available at: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170704_action_plan_on_the_central_mediterranean_route_en.pdf

28. Bargiacchi P. Non-State Actors and Illegal Migration: A New European Approach to Security Policies. January 2019 [electronic source] – Available at: <http://powers-network.vsu.ru/UserFiles/files/events/2019/Amman/Bargiacchi%20Nonstate%20actors%20and%20illegal%20migration.pdf>. Also available in South-Russian Journal of Social Sciences. Volume 20/No. 1 (2019), 24-39 pp.

29. Euronews. What's the 'European Way of Life'? EU chief's new Commission portfolio draws criticism. 12 September 2019 [electronic source] – Available at: <https://www.euronews.com/2019/09/10/what-s-the-european-way-of-life-eu-chief-s-new-commission-portfolio-draws-criticism>.

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА ЕС МЕЖДУ БЕЗОПАСНОСТЬЮ И ПРАВАМИ ЧЕЛОВЕКА

О.Ю. Потемкина
Институт Европы РАН

Аннотация: в статье анализируется дилемма, стоящая перед Европейским союзом: обеспечить безопасность граждан и одновременно соблюдать международные обязательства по отношению к лицам, ищущим убежище. В качестве примера используется дискуссия о создании временного механизма высадки и размещения мигрантов, спасенных на море судами НПО. Автор приходит к выводу, что причиной дискуссии служат давние расхождения между странами ЕС относительно интерпретации и применимости положений морского права и обязательств по защите прав человека, с одной стороны, и неспособностью/нежеланием сотрудничать и найти компромиссное решение.

Ключевые слова: беженцы, ищащие убежище, неправительственные организации, поисково-спасательные операции, пограничные и береговые службы.

Abstract: the article analyses the dilemma facing the European Union: to ensure safety of citizens and at the same time to comply with international obligations towards asylum seekers. An example is the discussion on establishment of a temporary mechanism for disembarkation and relocation of migrants rescued at sea by NGO vessels. The author concludes that the reason for the discussion is the long-standing differences between the EU countries regarding interpretation and applicability of the maritime law and human rights obligations, on the one hand, and the inability/unwillingness to cooperate and find a compromise solution.

Key words: refugees, asylum seekers, non-governmental organisations, search and rescue operations, border and coast guard.

Гуманитарный кризис беженцев, поразивший Евросоюз в 2015 г., способствовал активизации многочисленных организаций, которые оказались в первых рядах оказания гуманитарной неотложной помощи как на внешних границах, так и на территории государств-членов. Разные люди – от активистов, волонтеров, движений граждан до уже известных национальных и международных неправительственных организаций (НПО) – пытались действовать там, где не позволяли ограниченные ресурсы поисково-спасательных операций пограничных и береговых служб, предоставляя убежище и помочь нуждающимся, независимо от их миграционного статуса. Местные сообщества и отдельные граждане были первыми, а иногда и единственными, кто принимал мигрантов и ищущих убежище и обеспечивал их минимумом необходимого для выживания. Среди них были те, кто участвовал в операциях вблизи территориальных вод Ливии, в Эгейском море; кто помогал людям, следовавшим транзитом через Грецию, Италию и Венгрию, на пути которых условия содержания были крайне тяжелыми и далеко не безопасными; кто оказывал содействие тем, кто оказался запертым в лагере «Джунгли Кале» и пытался проникнуть в Великобританию.

Взаимоотношения между теми, кто действовал с целью гуманитарной помощи, с одной стороны, и теми, кто следовал политике, направленной против контрабанды людей, которая предполагает криминализацию содействия въезда, транзиту и пребыванию в ЕС нелегальных мигрантов, становились все более напряженными и спорными. Труднее всего было установить границу, до которой на действия организаций гражданского общества и отдельных граждан, вовлеченных в поисково-спасательные операции или предоставляющих мигрантам доступ к социальным услугам в центрах транзита и содержания в местах прибытия, не должна распространяться криминализация. Некоторые государства-члены и агентства ЕС, например Агентство пограничной и береговой охраны (Фронтекс), критиковали или выражали опасения последствиями работы НПО и волонтеров, обвиняя их в содействии сетям контрабандистов и даже сотрудничестве с ними. Со стороны правительства государств-членов чаще всего звучали претензии к деятельности НПО, которая становилась «притягивающим фактором» для нелегальной миграции через Средиземное море и через границы ЕС. Организациям гражданского общества все труднее становилось зарегистрироваться, они все чаще подвергались давлению со стороны государства и усиленному контролю финансовых органов [1].

С начала лета 2018 г. ЕС и государства-члены находили лишь временное – ad hoc – решение в каждом из случаев высадки на берег мигрантов и расселения их из Италии и Мальты. 27 июня 2019 г. Комиссия ЕС сообщила о просьбе ряда государств-членов взять на себя координацию решения вопроса о судьбе 42 мигрантов, которые находятся на борту голландского судна Sea Watch 3, зафрахтованного германской НПО. Ситуация накалилась накануне после того, как капитан судна прорвала блокаду и направила корабль к острову Лampedusa, отказавшись вернуться в Ливию. Судно было конфисковано итальянскими властями, а капитан заключена под стражу.

Министр внутренних дел Италии Маттео Сальвини разрешил сойти на берег лишь 10 мигрантам, находящимся в самом трудном положении, включая беременных женщин, и обратился за содействием к коллегам по Евросоюзу, прежде всего Нидерландам: «Я написал лично моему голландскому коллеге: не могу поверить, что их не интересует судьба судна под их флагом, которое находится в открытом море уже 11 дней» [2].

Комиссия попыталась договориться с государствами-членами о расселении мигрантов, но только после их высадки на берег, и вновь призвала Италию найти приемлемый выход из положения, а государства-члены – проявить солидарность и предоставить Италии необходимую помощь. После того, как в начале июля итальянский суд освободил из-под стражи капитана Sea Watch 3, которой грозило десять лет тюремного заключения за спасение и доставку в Италию мигрантов из Ливии, неправительственные организации Pro Activa Open Arms and Sea-Watch.org, ведущие спасательные операции в Средиземном море, обратились при поддержке Европарламента к правительствам европейских стран с призывом прекратить практику криминализации поисковых и спасательных операций в море. При том, что ресурсы Агентства ЕС

пограничной и береговой охраны сильно ограничены и служба не в состоянии оказать помощь всем тонущим мигрантам, НПО считают, что следует создать «общественную службу» помощи терпящим бедствие в море и обращаются ко всем людям и организациям, обеспокоенным данной проблемой, с призывом поддержать их инициативу. В 2019 г., по данным МОМ, в Средиземном море погибло, по крайней мере 597 человек [3]. Представители НПО Pro Activa Open Arms, которые пришвартовали свой корабль в порту Страсбурга, призвали осудить санкции и финансовые штрафы, которые готовит правительство Испании против НПО, активно продолжающих спасать мигрантов в море.

Параллельно с выступлениями НПО адвокаты Омер Шарц, член организации «Глобальная сеть правовых действий» (Global Legal Action Network), и Хуан Бранко, получивший известность как защитник Джюлиана Ассанжа, обратились с иском в Международный уголовный суд против Европейского союза и государств-членов, обвиняя их в преступлениях против человечности, в убийствах, пытках, бесчеловечном обращении и насильственном перемещении мигрантов, пытающихся спастись бегством из Ливии [4]. Адвокаты высказались за осуждение политики, имеющей целью остановить миграционные потоки в Европу любой ценой, в том числе посредством убийства тысяч неповинных граждан, пытающихся спастись из зоны военного конфликта». С 2016 г., подсчитали адвокаты на основе отчетов Евросоюза о помощи ливийской пограничной службе, Евросоюз организовал, прямо и косвенно, перехват и задержание 40 тыс. человек, которым удалось благополучно спастись из Ливии. Еврокомиссия, со своей стороны, постаралась обвинить в перевозке людей нелегальные сети контрабандистов.

В свою очередь, Управление Верховного Комиссара по правам беженцев ООН направило письмо Финляндии, заступившей на пост председателя в Совете ЕС во втором полугодии 2019 г. с пожеланиями не только достижения прогресса по таким актуальным вопросам, как выполнение задач Глобального договора по миграции, который подписали не все страны ЕС, но и реформе политики убежища на основе создания надежной и устойчивой системы со-солидарности и ответственности [5]. Разработка временного механизма высадки мигрантов в европейских портах могла бы стать ключевым элементом данной системы. УВКБ ООН призвал также председательствующую Финляндию наладить диалоги со странами за пределами Евросоюза с тем, чтобы быть уверенными в том, что права мигрантов не нарушены в результате создания временного механизма. УВКБ ООН надеется, что государства-члены выполнят свои обязательства по расселению 50 тыс. беженцев; а также, что улучшение защиты внешней границы ЕС при расширении полномочий Агентства береговой и пограничной службы не произойдет в ущерб правам на получение убежища людей, приезжающих в ЕС. В завершение, в документе высказывается пожелание создания эффективной и справедливой системы возвращения мигрантов на родину.

Последняя рекомендация ООН ко времени появления документа была частично выполнена еще до начала председательства Финляндии в ЕС. 7 июня в Люксембурге министры внутренних дел государств-членов ЕС одобрили уже-

сточение «директивы о возвращении», которая, в частности, позволяет увеличить время содержания под стражей лиц, ожидающих возвращения в страну исхода, перевозка которых самолетом в данную страну несет определенные риски. По заявлению министра внутренних дел Румынии, председательствовавшей в Совете в первом полугодии 2019 г., министры внутренних дел обеспокоены низким уровнем высылки мигрантов, которым было отказано в международной защите – 36,7%. Румынский министр пообещала улучшить текст директивы, добавив список критериев, определяющих степень рискованности перелета, или возможностей, при соблюдении прав мигрантов, доставки их в другую считающуюся безопасной страну за пределами ЕС.

Европарламенту предстоит сформировать позицию по директиве, однако профильный комитет гражданских свобод (LIBE Committee) уже выразил сомнения в необходимости повышать уровень высылки, мотивируя свои сомнения, в том числе, опасениями нарушений прав высылаемых мигрантов.

26 июля 2019 г., на следующий день после сообщения о гибели 100–150 человек, направлявшихся из Ливии к берегам Европы, Высокий представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности Федерика Могерини и члены Комиссии Йоханнес Хан, курирующий политику соседства, и Димитрос Аврамопулос, отвечающий за вопросы миграции, в совместном заявлении государства-члены и международные организации «обеспечить надлежащее поисково-спасательные мероприятия, а также и безопасные альтернативы пересечению Средиземного моря посредством расселения и добровольных возвращений их в страны исхода, чтобы прекратить гибель мигрантов в море». Члены Комиссии и Высокий представитель заверили ливийские власти в своей готовности оказывать помощь в противодействии нелегальной миграции и продолжении сотрудничества с УВКБ ООН и МОМ по защите и эвакуации мигрантов из Ливии. В тот же день более 100 организаций из разных стран ЕС, в том числе Лига прав человека, Координация и инициативы в защиту беженцев (CIRE), Оксфам-солидарность и Врачи мира призвали прекратить криминализацию солидарности с мигрантами. Они обратились к вновь избранному Председателю Комиссии ЕС Урсуле фон дер Ляйен пересмотреть Директиву об ответственности за содействие незаконному въезду, транзиту и проживанию, которая позволяет поставить вне закона гуманитарную помощь. По данным НПО, 158 европейцев, помогавших мигрантам, получили с 2015 г. различные наказания.

Сосредоточить деятельность по защите беженцев лишь на Ливии было бы ошибкой, заявил 26 июня 2019 г. на пресс-конференции в Брюсселе Винсент Кошетель, специальный представитель УВКБ ООН, и предложил больше внимания обратить на ситуацию в соседних с Ливией странах, например к югу от Марокко, и найти альтернативные и безопасные пути переправки нуждающихся в защите.

Кошетель назвал мифом утверждение о том, что Ливия – промежуточный путь в Европу, для многих ищащих убежище Ливия – страна конечного назначения. При этом система содержания мигрантов в стране не соответствует меж-

дународным требованиям защиты беженцев и ищущих убежище. По данным УВКБ ООН, 34% мигрантов, проживающих в ливийских центрах содержания, – молодые люди до 17 лет, и приблизительно более 50% – до 25 лет [6].

В то время как ситуация с миграцией в ЕС в целом стабилизируется, она быстро ухудшается на острове Кипр. Турция стала новыми воротами для мигрантов из Сирии и африканских стран, например Камеруна, о чём сообщил во время встречи в Брюсселе с членами Комиссии и агентствами 27 июня министр внутренних дел Кипра Константинос Петридес [7]. По оценкам министра, число мигрантов, прибывающих на Кипр, население которого составляет всего 850 тыс. человек, постоянно увеличивается с 2016 г. Число лиц, обратившихся за международной защитой в 2017, выросло на 50% в сравнении с 2016 г., а в 2018 г. – еще на 69%. Сегодняшние тенденции свидетельствуют о еще большем росте: примерно тысяча заявлений ежемесячно за первые три месяца 2019 г.

Министр проинформировал европейских коллег, что через Турцию и Кипр проходит новый путь контрабанды мигрантов: они прилетают из Турции в Северный Кипр, а потом перемещаются в южную часть острова. Новым маршрутом пользуются в основном сирийцы и иранцы, которым не нужны турецкие визы. До этого, чтобы попасть в Турцию, мигранты приплывали на лодках. Кипр считает, что Турция не выполняет своих обязательств перед Евросоюзом в соответствии со сделкой, заключенной в марте 2016 г.

Поскольку реформа системы убежища в ЕС застопорилась, Кипр надеется на помощь европейских коллег. Пока лишь два-три государства-члена готовы принять и расселить ищущих убежище и беженцев.

Проблема переправки мигрантов из Турции заставила канцлера Германии Ангелу Меркель 29 августа 2019 г. в Берлине в присутствие премьер-министра Греции Кириакоса Мицотакиса пообещать найти возможность усовершенствовать условия «сделки» между Турцией и ЕС, заключенной в марте 2016 г. с тем, чтобы содействовать выполнению Турцией ее обязательств по отношению к беженцам. Меркель также обсудила свое предложение с президентом Турции Эрдоганом, заверив его, что ЕС в состоянии эффективнее выполнять свою часть сделки.

С подобными заверениями канцлер вынуждена была выступить в связи с усиливающимся притоком мигрантов из Турции на греческий остров Лесbos, куда только 29 августа 2019 г. прибыло 500 человек. Все они были размещены в лагере Мория на переполненном острове, где своей участи ожидает около 10 тыс. мигрантов при том, что лагерь рассчитан всего на 3 тыс. человек.

В соответствии со сделкой 2016 г. между ЕС и Турцией, Евросоюз получил возможность регулярно высылать в Турцию беженцев, которые прибыли нелегально в государства-члены. Турция же согласилась не допускать проникновения нелегалов в ЕС со своей территории. На самом же деле, возвращений мигрантов в Турцию было не так много, отчасти из-за процедуры рассмотрения заявлений об убежище, которую правительство Греции проводило в Тур-

ции до выезда претендентов. По условиям сделки, государства-члены обязались обеспечить выплаты Турции для содержания мигрантов и предоставить им возможности расселения в случае легального приезда в ЕС. По данным на март 2019 г., за три года лишь 2 тыс. 224 человека были возвращены из Греции в Турцию и 20 тыс. 262 мигранта из Турции расселены по странам ЕС [8].

21 августа Комиссия приветствовала решение итальянского суда разрешить мигрантам, находящимся на борту судна испанской НПО Open Arms, сойти на берег в порту острова Лампедуза. 80 человек получили возможность покинуть временно конфискованное судно после двухнедельного заточения на его борту.

Комиссия высказала готовность координировать распределение мигрантов между государствами-членами, согласившимися принять их, – Францией, Германией, Португалией и Люксембургом. Изначально на борту находились 147 человек, 67 пустились вплавь к берегам Италии.

Тем временем появилась новая проблема: судно под норвежским флагом «Викинг», зафрахтованное НПО SOS Méditerranée и Врачи без границ, было задержано в проливе между Сицилией и Мальтой. Лишь через две недели мигрантам удалось сойти на берег в малтийском порту, откуда их согласились расселить шесть государств-членов (Франция, Германия, Португалия, Люксембург, Румыния и Ирландия).

Дискуссии и разногласия по поводу прав мигрантов и безопасности продолжаются в Европейском союзе уже несколько лет. Причиной их служат давние расхождения между странами ЕС относительно интерпретации и применимости положений морского права и обязательств по защите прав человека, с одной стороны, и неспособностью/нежеланием сотрудничать и найти компромиссное решение, что повысило бы эффективность спасательно-поисковых операций. В последние же годы дискуссии осложнились усиливающейся политизацией операций и высадки мигрантов на берег как на уровне ЕС, так и государств-членов. Кроме того, граждане ЕС все больше поддерживают репрессивную миграционную политику по отношению к людям, пересекающим Средиземное море, и, в конечном итоге, криминализацию деятельности НПО. Тем временем число утонувших мигрантов хотя и снижается, но не до такой степени, чтобы можно было говорить о решении проблемы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Carrera S., Cortinovis R. Search and rescue, disembarkation and relocation arrangements in the Mediterranean. Sailing Away from Responsibility?/ S. Carrera, R.Cortinovis. Search and rescue, disembarkation and relocation arrangements in the Mediterranean. Sailing Away from Responsibility? – Brussels: CEPS, 2019. – P. 1 - 6.
2. Bulletin Quotidien Europe. – № 12281. – 25.06. 2019.
3. IOM. Mediterranean Developments. <https://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-reach-27834-2019-deaths-reach-597>
4. Deux avocats accusent l'UE de crimes contre l'humanité envers les migrants de Libye / Le Monde. – 3 June 2019.
5. UNHCR's Recommendations for the Finnish Presidency of the Council of the European Union (EU) / UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). – June 2019. <https://www.refworld.org/docid/5ce656077.html>
6. Bulletin Quotidien Europe. – № 12283. – 27.06.19.
7. Bulletin Quotidien Europe. – № 12284.- 28.06.19.
8. Bulletin Quotidien Europe. – № 12317. – 31.08.19.
9. Assessment by the Lanzarote Committee of the follow-up given by the Hungarian authorities to the recommendations addressed to them further to a visit undertaken by a delegation of the Lanzarote Committee to transit zones at the Serbian/Hungarian border/ Council of Europe. – 6 June 2019. <https://rm.coe.int/assessment-by-the-lanzarote-committee-of-the-follow-up-given-by-the-hunoco/168094d2d2>
10. Migrants' Missing Project/ IOM, 2019. <https://missingmigrants.iom.int/region/americas?region=1422>

ИММИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В СУДЕБНОЙ ПРАКТИКЕ ЕС

В.В. Войников

Балтийский Федеральный университет им. И. Канта

Аннотация: рассматривается проблема реализации политики ЕС в сфере легальной иммиграции через призму судебной практики. Автором дана общая характеристика политики ЕС в области легальной иммиграции, на основе анализа отдельных судебных решений показаны особенности implementation на национальном уровне указанной политики, кроме того, выявлены ключевые вопросы, подлежащие разрешению в рамках указанных дел.

Ключевые слова: пространство свободы, безопасности и правосудия, иммиграционная политика, суд ЕС, Европейский Союз, судебная практика.

Abstract: the problem of implementing the EU policy in the field of legal immigration through the prism of judicial practice is considered. The author gives a general overview of the EU policy in the field of legal immigration, shows the implementation of this policy at the national level by analysing the certain cases, in addition, key issues that need to be resolved in the framework of these cases are identified.

Keywords: area of freedom, security and justice, immigration policy, European Court of Justice, European Union, EU case law.

Миграционная политика является предметом правового регулирования в рамках ЕС в течение длительного времени.

При этом применительно к ЕС миграция может быть рассмотрена в двух смыслах: миграция трудовых ресурсов внутри Союза как элемент внутреннего рынка и института гражданства; международная миграция, связанная с въездом на территорию ЕС иностранцев. К настоящему времени в рамках ЕС создана солидная правовая основа, регулирующая как миграцию трудовых ресурсов внутри ЕС, так и въезд иностранцев на территорию Союза. Данное обстоятельство позволило ряду исследователей ввести в научный оборот понятие «миграционное право ЕС», при этом, по мнению проф. А.О. Четверикова, элементами миграционного права является как внутренняя миграция, относящаяся к внутреннему рынку, так и внешняя иммиграция, являющаяся компонентом пространства свободы, безопасности и правосудия (далее – ПСБП) [1, с. 8]. Аналогичной позиции придерживается Е.Н. Егорова, которая определяет миграционное право ЕС как систему юридических норм, направленных на регулирование всех аспектов перемещения лиц (граждан ЕС и граждан третьих стран), а также вопросов управления внешними границами [2, с. 3].

Предложение о введении в научный оборот такого термина, как миграционное право ЕС с указанным выше содержанием, представляется достаточно дискуссионным. Дело в том, что суть любого правового регулирования в

миграционной сфере состоит в том, чтобы четко определить правовой статус иностранных граждан, а также условия их въезда и пребывания. Иными словами, данный статус должен отличаться от статуса собственных граждан. Основная идея внутреннего рынка состоит в обеспечении отсутствия какой-либо дискриминации в отношении режима въезда и пребывания по признаку национальной принадлежности. Таким образом, политику в области обеспечения свободы передвижения работников в рамках ЕС трудно квалифицировать в качестве элемента миграционной политики, соответственно, такие отношения не могут быть предметом регулирования миграционного права.

В рамках настоящей статьи иммиграционная политика будет рассматриваться в узком смысле, в том, который раскрыт в статье 79 договора о функционировании ЕС (далее – ДФЕС), выступающей основой для формирования иммиграционного законодательства ЕС. При этом в широком смысле регулятивной основой иммиграционной политики выступают не только акты иммиграционного законодательства, но и судебная практика, формируемая судом ЕС, а в некоторых случаях и Европейским судом по правам человека.

Основная цель настоящей работы заключается в рассмотрении иммиграционной политики ЕС через призму судебной практики посредством анализа отдельных судебных решений и их влияния на формирование иммиграционного законодательства.

Судебная практика по вопросам иммиграционной политики стала формироваться в период до принятия Лиссабонского договора. Однако в тот период компетенция суда ЕС в области иммиграции была ограничена [3, с. 261]. В частности, согласно статье 68 Договора, учреждающего Европейское сообщество, такие ограничения касались преюдициальных запросов в области ПСБП. После вступления в силу Лиссабонского договора такие ограничения были сняты, и суду ЕС была предоставлена компетенция по судебному контролю в области иммиграционной политики в полном объеме.

Таким образом, судебная практика по делам в сфере иммиграционной политики ЕС после вступления в силу Лиссабонского договора получила новое развитие.

Иммиграционная политика ЕС включает в себя два основных направления: легальная иммиграция и противодействие нелегальной иммиграции. Настоящая работа посвящена вопросам легальной иммиграции.

Проблема легальной иммиграции в наши дни приобрела особое значение, поскольку от эффективности данной политики во многом зависит разрешение миграционного кризиса.

В рамках правового регулирования легальной иммиграции ЕС можно выделить три ключевых направления: общая часть иммиграционной политики, касающаяся условий въезда и проживания иностранцев на территории ЕС;

специальная часть, определяющая условия отдельных видов легальной иммиграции (трудовая, учебная и т.д.); интеграции иммигрантов.

Общая часть иммиграционной политики

Общие вопросы легальной иммиграции регламентируются директивой № 2003/109/EC о статусе лиц, имеющих право на долгосрочное проживание (Long-Term Residents Directive)⁵¹ и директивой № 2011/98/EU о едином разрешении (Single Permit Directive)⁵².

Директива № 2003/109/EC регулирует отношения, связанные с условиями предоставления и лишения вида на жительство, объемом прав и обязанностей такого лица, а также условиями проживания на территории других государств-членов ЕС, отличных от того, где получен вид на жительство.

По общему правилу лица, получившие вид на жительство, приобретают широкий круг прав, сопоставимый со статусом гражданина ЕС. Согласно статье 11 директивы № 2003/109/EC, иностранец, имеющий вид на жительство, обладает равными правами с гражданами Союза в доступе к социальным благам. Однако государствам-членам предоставлено право вводить исключения из указанного принципа, за исключением доступа к гарантиям, удовлетворяющим базовые потребности (п. 4 статьи 11). Суд ЕС в деле C-571/10 посчитал, что к таким базовым потребностям относятся питание, проживание и здоровье, соответственно, указанная норма директивы исключает возможность отступлений в национальном или региональном законодательстве от принципа равного доступа к указанным гарантиям⁵³.

Кроме того, указанное выше решение суда интересно также с позиции соотношения между национальным правом и правом ЕС в отношении Европейской конвенции по правам человека (ЕКПЧ) [4]. Суд отметил, что поскольку ЕС не является участником ЕКПЧ, то отсылочная норма к ЕКПЧ, содержащаяся в статье 6 (3) договора о ЕС (далее – ДЕС), не может определять соотношения между ЕКПЧ и национальным правом государств-членов. Более того, ЕКПЧ содержит перечень основных прав, на основе которых строятся базовые принципы права Союза, однако сама ЕКПЧ не может рассматриваться как часть права ЕС (п. 61–63 решения).

⁵¹ Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents // OJ L 016, 23/01/2004 P. 44–53.

⁵² Directive 2011/98/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State //

OJ L 343, 23.12.2011. P. 1–9.

⁵³ Case C-571/10. Judgment of the Court (Grand Chamber), 24 April 2012. Servet Kamberaj v Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) and Others. Reference for a preliminary ruling from the Tribunale di Bolzano. URL:<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-571/10>

Директива № 2003/109/ЕС прямо не предусматривает взимания платы за выдачу вида на жительство. В своем решении суд ЕС отметил, что государства-члены могут устанавливать плату за рассмотрение ходатайства о выдаче вида на жительство (п. 64 решения по делу C-508/10)⁵⁴, тем не менее размер такой платы не может служить препятствием для достижения целей данной директивы (п. 65). В другом решении суд посчитал, что размер платы за рассмотрение ходатайства о выдаче вида на жительства в размере от 80 до 200 евро, установленный законодательством Италии, является чрезмерным и не соответствует целям директивы № 2003/109/ЕС⁵⁵. Более того, согласно решению суда ЕС по делу C-636/16, иностранец, имеющий вид на жительство, получает дополнительные гарантии от высылки из страны ЕС, независимо от характера данной процедуры⁵⁶.

Специальная часть иммиграционной политики

Законодательство ЕС устанавливает особые правила в отношении некоторых видов легальной иммиграции, среди которых необходимо выделить следующее: трудовая иммиграция; воссоединение семей; научно-образовательная иммиграция.

Трудовая иммиграция представляет собой въезд иностранцев с целью осуществления легальной оплачиваемой трудовой деятельности. Регулирование доступа легальных иммигрантов на рынок труда стран ЕС представляет собой одну из ключевых сфер иммиграционной политики ЕС [5]. В области трудовой миграции право ЕС устанавливает специальные правила в трех областях: иммиграция высококвалифицированных работников, иммиграция сезонных работников и внутрикорпоративная иммиграция граждан третьих стран.

Примечательно то, что по состоянию на сентябрь 2019 года судом ЕС не рассмотрено ни одно дело, связанное с применением законодательства ЕС о трудовой миграции.

Ключевым актом в области регулирования привлечения *иностранных высококвалифицированных специалистов* является директива № 2009/50/ЕС (директива о голубой карте ЕС (EU Blue Card Directive))⁵⁷. Для указанной ка-

⁵⁴ Case C-508/10. Judgment of the Court (Second Chamber), 26 April 2012. European Commission v Kingdom of the Netherlands. Failure of a Member State to fulfil obligations. URL:<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=122161&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=12573112>

⁵⁵ Case C-309/14. Judgment of the Court (Second Chamber) of 2 September 2015. Request for a preliminary ruling from the Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio. URL:<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=166761&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=12572558>

⁵⁶ Case C-636/16. Judgment of the Court of 7 December 2017. Wilber López Pastuzano v Delegación del Gobierno en Navarra. Request for a preliminary ruling from the Juzgado de lo Contencioso-Administrativo No 1 de Pamplona. URL:<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62016CJ0636>

⁵⁷ Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment // OJ L 155, 18.6.2009. P. 17–29.

тегории иностранных работников устанавливается специальный порядок трудоустройства и осуществления трудовой деятельности по сравнению с другими категориями иностранных работников.

Базовым актом ЕС, регулирующим *сезонную миграцию*, является директива об иностранных сезонных работниках (Seasonal Workers Directive)⁵⁸. Следует отметить то, что специальное регулирование труда сезонных работников достаточно часто встречается в правовых системах различных государств [6], однако чаще всего такие нормы являются частью трудового законодательства. Задача указанной выше директивы заключается не в регулировании трудовых отношений, а в установлении порядка трудоустройства иностранных граждан

Основным источником регулирования *внутрикорпоративной миграции* является директива о внутрикорпоративных перемещениях (Intra-Corporate Transferees Directive)⁵⁹, устанавливающая порядок рассмотрения ходатайств и выдачи разрешений на привлечение иностранной рабочей силы в рамках внутрикорпоративного перемещения.

Воссоединение семей выступает одной из основных форм легальной иммиграции в ЕС. Важнейшим актом в указанной области является директива № 2003/86/ЕС о семейном воссоединении (Family reunification Directive)⁶⁰.

Отдельные положения указанной директивы, уполномочивающие государства-члены отступать от общих правил, регулирующих воссоединение семей, были оспорены по иску Европейского Парламента, однако решением суда от 27 июня 2006 года иск Парламента был отклонен⁶¹. В своем решении суд отметил то, что общая цель директивы № 2003/86/ЕС состоит в содействии интеграции иностранцев в государствах-членах путем обеспечения возможности семейного воссоединения. Основная идея суда, проходящая красной нитью в судебном акте, состоит в том, что любые исключения, предусмотренные директивой, должны использоваться государствами-членами в такой мере, в какой они соответствуют общей цели директивы и положениям Хартии об основных правах. Иными словами, государства-члены не должны использовать исключения из общего порядка в нарушение общих принципов права ЕС, соответственно, положения директивы, предусматривающие такие исключения, не противоречат первичному праву ЕС.

Директива № 2003/86/ЕС регулирует отношения, связанные с семейным воссоединением лиц, не являющихся гражданами ЕС, при котором один из членов семьи законно проживает на территории ЕС. Однако данная ситуация

⁵⁸ Directive 2014/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the conditions of entry and stay of third-country nationals for the purpose of employment as seasonal workers. OJ L 94, 28.3.2014, p. 375–390.

⁵⁹ Directive 2014/66/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the conditions of entry and residence of third-country nationals in the framework of an intra-corporate transfer // OJ L 157, 27.5.2014. P. 1–22.

⁶⁰ Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification // OJ L 251, 3.10.2003. P. 12–18.

⁶¹ Case C-540/03. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 27 June 2006. Action for annulment. URL:<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62003CJ0540>

выступает лишь одним из видов семейного воссоединения. По мнению Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ), классификация семейного воссоединение в рамках права ЕС выглядит следующим образом⁶²:

1. Семейное воссоединение двух иностранцев, один из которых проживает на территории ЕС. Указанные отношения регулируются директивой № 2003/86/ЕС.

2. Семейное воссоединение гражданина ЕС, проживающего в государстве-члене ЕС, гражданином которого он не является, с членами семьи – гражданами третьей страны. Данная ситуация регламентируется директивой № 2004/38/ЕС о праве граждан ЕС и членов их семей свободно передвигаться и проживать в границах государств-членов ЕС⁶³.

3. Семейное воссоединение гражданина ЕС, проживающего в стране своей гражданской принадлежности, с членами своей семьи из третьей страны. Данный вид семейного воссоединение относится к компетенции государств-членов ЕС. Более того, как разъяснил суд ЕС, поскольку указанная ситуация не регламентируется правом Союза, то положения союзного законодательства не лишают государства-члены отказывать таким заявителям в семейном воссоединении на основе норм национального права⁶⁴.

Воссоединение семей в рамках директивы № 2003/86/ЕС представляет собой процесс, в котором участвуют две стороны: поручитель (sponsor) – иностранный гражданин, законно проживающий на территории ЕС, и члены семьи поручителя, проживающие за пределами ЕС.

Одним из условий для семейного воссоединения является наличие у спонсора стабильных и регулярных доходов для обеспечения всех членов семьи. При этом Суд ЕС разъяснил, что данное положение позволяет компетентным органам отклонять заявку на семейное воссоединение на основе перспективной оценки вероятности того, что спонсор сохранит стабильный и регулярный ресурс, достаточный для обеспечения себя и членов его семьи, без обращения к системе социальной помощи⁶⁵.

⁶² Case of Jeunesse v. The Netherlands (Application no. 12738/10) Judgment Strasbourg 3 October 2014. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng#>

⁶³ Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC (Text with EEA relevance)

OJ L 158, 30.4.2004, p. 77–123.

⁶⁴ Case C-256/11. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 15 November 2011. Murat Dereci and Others v Bundesministerium für Inneres. Reference for a preliminary ruling: Verwaltungsgerichtshof – Austria. URL:<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=114222&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=12574992>

⁶⁵ Case C-558/14. Judgment of the Court (Fourth Chamber) of 21 April 2016. Mimoun Khachab v Subdelegación del Gobierno en Álava. Request for a preliminary ruling from the Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco. URL:<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62014CJ0558>

В другом решении суд отметил то, что хотя в силу статьи 7 (1) (с) директивы № 2003/86/ЕС государства-члены могут требовать доказательств наличия у спонсора стабильных и регулярных доходов, это требование должно применяться в свете статей 7 и 24 (2) и (3) Хартии основных прав, которые требуют от государств-членов рассмотрения заявок на воссоединение семьи в интересах детей, а также с целью содействия семейной жизни и недопущения какого-либо подрыва цели и эффективности этой директивы. Иными словами, по мнению суда такая гибкость в применении положений статьи 7 (1) (с) директивы не должна подрывать цели и эффективность механизма семейного воссоединения (п. 74), а также нарушать положения Хартии об основных правах (п. 77).

Более того, суд отметил, что применение механизма семейного воссоединения должно обеспечивать баланс законных интересов всех сторон (п. 81)⁶⁶.

Ключевым актом в области научно-образовательной иммиграции является директива № 2016/801 о студентах и исследователях (Students and Researchers Directive)⁶⁷. На сегодняшний день положения данной директивы еще не были интерпретированы Судом ЕС. Вместе с тем судебная практика имеется в отношении ранее действовавших актов в области научно-образовательной иммиграции. Так Суд ЕС разъяснил, что при решении вопроса об отказе во въезде иностранному гражданину в рамках образовательной иммиграции компетентный орган государства-члена обязан руководствоваться только положениями, содержащимися в статьях 6 и 7 ранее действовавшей директивы № 2004/114/ЕС. Иными словами, компетентный орган государства-члена не вправе отказывать иностранцу в выдаче вида на жительства по другим основаниям, прямо не предусмотренным данной директивой⁶⁸. В то же время, как указал Суд ЕС в другом деле⁶⁹, уполномоченные органы принимающего государства-члена ЕС при рассмотрении вопроса о допуске иностранца на свою территорию для осуществления научных исследований должны проявлять определенную степень осмотрительности с точки зрения наличия угрозы общественной безопасности со стороны за-

⁶⁶ Joined Cases C-356/11 and C-357/11. Judgment of the Court (Second Chamber), 6 December 2012. O and S v Maahanmuutovirasto and Maahanmuutovirasto v L. Reference for a preliminary ruling from the Korkein hallinto-oikeus. URL:<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=131491&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=12570768>

⁶⁷ Directive (EU) 2016/801 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of research, studies, training, voluntary service, pupil exchange schemes or educational projects and au pairing // OJ L 132, 21.5.2016. P. 21–57.

⁶⁸ Case C491/13 Mohamed Ali Ben Alaya v. Bundesrepublik Deutschland. URL: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=157487&mode=lst&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=EN&cid=284077>

⁶⁹ Case C544/15 Sahar Fahimian v. Bundesrepublik Deutschland. URL: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=2004%252F114%252F&docid=189542&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=500173#ctx1>

явителя. В этой связи Суд ЕС посчитал, что власти Германии вправе были отказать во въезде на свою территорию гражданину Ирана для осуществления научной деятельности в области информационной безопасности на том основании, что указанное лицо может получить в результате своих исследований информацию, которая впоследствии может быть использована против интересов общественной безопасности.

Интеграция иммигрантов

В области интеграции иммигрантов ЕС основная роль в правовом регулировании отводится государствам-членам, ЕС вправе лишь оказывать содействие национальным правительствам, но не устанавливать гармонизированные или единообразные нормы. Исключение гармонизации из инструментов регулирования политики интеграции иммигрантов касается только части 4 статьи 78 ДФЕС. Это означает то, что законодатель не лишен возможности принимать правовые акты, касающиеся интеграции иммигрантов, используя в качестве правового основания иные положения ДФЕС [7]. На такую возможность, в частности, обращал внимание суд в рамках дела C-376/98 (п. 77–79)⁷⁰.

В соответствии со статьей 5 (2) директивы № 2003/109/ЕС, государства-члены вправе для выдачи вида на жительства требовать от иностранного гражданина прохождения процедуры интеграции в соответствии с национальным законодательством. Аналогичное положение содержится в статье 7 (2) директивы № 2003/86 ЕС о семейном воссоединении. Законность указанных норм была проверена в судебном порядке. По мнению Суда ЕС, норма, содержащаяся в статье 7 (2) директивы № 2003/86/ЕС, позволяет государствам требовать от иностранца прохождения интеграционной процедуры при условии, что такое требование не является невозможным или чрезвычайно затруднительным для определенного лица, принимая во внимание конкретные обстоятельства⁷¹. К аналогичному выводу суд пришел при рассмотрении преюдициального запроса в отношении применения статьи 5 (2) и 11 (1) директивы № 2003/109/ЕС⁷².

Судебная практика по делам о легальной иммиграции выступает важным механизмом для корректного применения соответствующего законодательства ЕС. За период после вступления в силу Лиссабонского договора было рассмотрено несколько десятков дел, подавляющее число из которых отно-

⁷⁰ Case C-376/98. Judgment of the Court of 5 October 2000. Federal Republic of Germany v European Parliament and Council of the European Union. ECLI identifier: ECLI:EU:C:2000:544. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A61998CJ0376>

⁷¹ Case C153/14 Minister van Buitenlandse Zaken v. K. A URL: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=2003%252F86%252F&docid=165654&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=510201#ctx1>

⁷² Case C-579/13. Judgment of the Court of 4 June 2015. P and S v Commissie Sociale Zekerheid Breda and College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amstelveen. Request for a preliminary ruling from the Centrale Raad van Beroep. URL: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=164725&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=12580645>

сится к категории преюдициальных запросов. При этом большая часть преюдициальных запросов была связана с интерпретацией положений директивы № 2003/86/ЕС о праве на семейное воссоединение и директивы 2003/109/ЕС о статусе лиц, имеющих право на долгосрочное проживание. Одним из ключевых вопросов, подлежащих разрешению в рамках указанных дел, являлось обеспечение соблюдения при применении государствами-членами законодательства ЕС положений Хартии об основных правах, имеющей прямое действие [8], а также общих принципов и целей правового регулирования легальной иммиграции в ЕС.

Таким образом, судебная практика позволила обеспечить и продолжает обеспечивать более эффективную иммиграционную политику ЕС как в рамках действующего законодательства, так и при разработке новых правовых актов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Четвериков А.О. Миграционное право Европейского союза / А.О. Четвериков: учебник. М.: Проспект, 2018. – 338 с.
2. Егорова Е.Н. Правовое регулирование миграционных потоков в Европейском Союзе / Е.Н. Егорова. М.: МГИМО-Университет, 2018. – 224 с.
3. Lenaerts K., The Contribution of the European Court of Justice to the Area of Freedom, Security and Justice, 59 Int'l & Comp. L.Q. p. 255 – 301 (2010) p. 261
4. Ankersmit L. Case C-571/10 Kamberaj: the Charter and not the ECHR has effect in Member States' legal orders (2012). <https://europeanlawblog.eu/2012/04/26/case-c-57110-kamberaj-the-charter-and-not-the-echr-has-effect-in-member-states-legal-orders/> (дата доступа: 08.09.2019)
5. Потемкина О.Ю. Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза / О.Ю. Потемкина. М., 2011. – 368 С.
6. Шония Г. В. Понятие и правовое регулирование труда сезонных работников в России и за рубежом: сравнительный анализ / Г.В. Шония // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 8 (69). – С. 107–113.
7. Hailbronner K., Thym D. EU Immigration and Asylum Law. Commentary. 2nd ed. München ; Oxford ; Baden-Baden : C.H. Beck ; Hart ; Nomos, 2016. 1638 p.
8. Ippolito F. Migration and Asylum Cases before the Court of Justice of the European Union: Putting the EU Charter of Fundamental Rights to Test? European Journal of Migration and Law 17 (2015) p. 1–38.

SECURITY ISSUES IN THE EUROPEAN UNION IN THE LIGHT OF CURRENT DEVELOPMENTS

Doris Kiendl
FH JOANNEUM University of Applied Sciences

Abstract: *this paper deals with the current state of the European Union's security policy. The paper shows that there is a sufficient legal framework under European Union law in order to establish a European security system. In addition, the European Commission has put special emphasis on strengthening the European security framework through the establishment of various EU agencies. Several European initiatives push towards more resources and more common projects in order to manage security risks, such as illegal immigration or terrorist attacks. The paper also critically discusses the challenges for the implementation of the European security policy. In particular, the high degree of diversity in the approaches, political values and strategic goals of the member states makes it very difficult to reach a consensus among the EU member states and to arrive at common positions. The paper concludes that global risks call for global action. The European Union shall engage even more in joint global security initiatives, in particular with the United Nations.*

Key words: *European Agenda on Security, European Border and Coast Guard, Subsidiarity, Solidarity, Fundamental Rights.*

Аннотация: в статье рассматривается текущее состояние политики безопасности Европейского Союза. Исследование показывает, что, в соответствии с законодательством Европейского Союза, существует достаточная правовая база для создания европейской системы безопасности. Кроме того, Европейская комиссия уделяет особое внимание укреплению основы европейской безопасности путем создания различных агентств ЕС. Несколько европейских инициатив направлены на увеличение ресурсов и увеличение числа общих проектов с целью управления рисками безопасности, такими как нелегальная иммиграция или террористические атаки. В статье также критически обсуждаются проблемы реализации политики европейской безопасности. В частности, высокая степень разнообразия в подходах, политических ценностях и стратегических целях стран-членов крайне затрудняет достижение консенсуса между государствами-членами ЕС и выработку общих позиций. В статье делается вывод, что глобальные риски требуют глобальных действий. Европейский союз будет еще больше участвовать в совместных инициативах в области глобальной безопасности, в частности с Организацией Объединенных Наций.

Ключевые слова: *европейская повестка дня по вопросам безопасности, европейская пограничная и береговая охрана, субсидиарность, солидарность, основные права.*

1. INTRODUCTION

The European Union pursues the objective, *inter alia*, to create a European area of freedom, security and justice with respect for fundamental rights (Article 67 TFEU). The Treaty of Maastricht introduced the «Common External and Security Policy» of the European Union. The current European Commission has put special emphasis on security issues in the light of migration and justice (European Commission 2019a).

This paper first describes the legal background of the European Union security policy. The paper both summarizes EU primary law, case law of the European Court of Justice and relevant documents of the European Commission. Secondly, the paper sheds light on the current challenges to overcome. Several obstacles make it very difficult to successfully manage threats to security in Europe. These challenges are both internal and external. Internal challenges relate to the fragmentation of competences between the Union institutions and the member states. The difference in the priorities among the stakeholders and the focus on national interests rather than European Union solidarity create obstacles in the way how security issues are dealt with. External challenges exist due to global threats to security which have to be addressed. The paper concludes with a future outlook on the security agenda in an increasingly unstable global environment.

2. THE LEGAL FRAMEWORK OF THE EUROPEAN SECURITY POLICY

The powers of the European Union are derived from the member states. The member states have delegated certain competences to the Union, where it is necessary to achieve the goals of the European Union (Davies, 2016). These powers of the European Union have been codified in the Treaties, in particular in the Treaty on the European Union (TEU) and in the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU).

A) THE SUBSIDIARITY PRINCIPLE

Since the competences of the EU institutions are limited, the member states have been keen on strengthening their role in the European Union, especially through fostering the principle of subsidiarity in the treaties. The principle of «subsidiarity» is applicable in such areas where the European Union and the member states have shared legislative powers. In such areas, the European Union may only create laws unless the legislation cannot be done effectively on the member states level (Davies, 2016). This gives member states a considerable power to stop legislation on the EU level and bring matters back to the national level.

According to the Treaty of Lisbon, the EU and the member states share competences in migration, asylum and border management (Articles 77 and 78 TFEU; Emiliani, 2017). Therefore, law-making in these fields has not been fully harmonized; there are considerable differences in the laws and in the approaches of the different EU member states. No common EU asylum system has been achieved. EU Directives only set a minimum standard on procedures.

While the European integration process has had a considerable progress in the late 20th century especially with the Treaty of Maastricht as a substantial step towards a deeper level of integration, the 21st century has brought a turn in the opposite direction. The Union has been enlarged when it comes to the number of member states (from 15 member states in the late 20th century to 28 members after the accession of Croatia in 2013), but the coherence among the member states has become rather fragile and the actual solidarity among the member states has decreased, although solidarity is explicitly regulated in the TFEU as a fundamental principle in the European Union (Article 222 TFEU). Solidarity is defined in the following way in Article 222 TFEU: «The Union and its Member States shall act jointly in a spirit of solidarity if a Member State is the object of a terrorist attack or the victim of a natural or man-made disaster. The Union shall mobilise all the instruments at its disposal, including the military resources made available by the member states (...).»

The actual implementation of the solidarity clause is, however, ambiguous. Researchers have found that there is, in fact, an absence of solidarity and the authority structure of the European Union is ill-suited to manage the complex system (Ferrera and Burelli, 2019). The European Union is an organization of high heterogeneity within the member states, both with respect to their level of economic development and with respect to their priorities and values. Still, several European institutions, in particular the European Commission, have been active in pushing towards a more coherent European security system. The next part of this paper elaborates on these initiatives.

B) INITIATIVES FOR A EUROPEAN AGENDA ON SECURITY

The European Union institutions have taken some steps in order to arrive at a common approach on European security. When it comes to the EU's position in the world, a position was created on the European Union level to reinforce the EU's voice on the global level. The position of the «High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy» shows that the EU perceives foreign affairs to be closely linked with security issues, since the High Representative is in charge of both areas. In 2016, a Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy was launched by the High Representative, and recently, in 2019, an interim report was published which elaborates on global governance, cooperative regional orders and on how the European Union copes with the challenges of complex security issues (European Commission 2019c).

In addition, the European Commission as the «guardian» of the treaties has undertaken numerous efforts in pushing for the creation and implementation of the European security area. One key document in this regard is the «European Agenda on Security» of 2015 (COM (2015) 185 final). The «European Agenda on Security» highlights the importance of a more effective European security policy. This requires a coordinated response at European level.

The Agenda refers to fundamental rights and stresses the high relevance that all security measures must comply with the principles of necessity, proportionality

and legality. Appropriate safeguards have to be taken to ensure accountability and judicial protection. Citizens shall have confidence on transparency and democratic control, and therefore the role of the European parliament in the legislative process on the European level has been strengthened.

The emphasis on fundamental rights and proportionality is also visible in the case law of the European Court of Justice. The Court has ruled that all European legislation must comply with the standards of fundamental rights as codified in the Charter of Fundamental Rights of the European Union, in particular the right to privacy (European Court of Justice, Joined Cases C-293/12 and C-594/12). Any legislation must not go beyond what is necessary to achieve the goals (principle of proportionality).

The European Agenda on Security of 2015 also addresses the fact that currently the system is very fragmented in Europe. The fragmentation exists for two reasons. On the one hand, both the EU institutions and the member states contribute to the European security area. On the other hand, there are numerous EU agencies involved in the implementation of the European security policy. Therefore, the 2015 Agenda stresses the point that a closer collaboration among the many agencies and stakeholders is necessary and a cross-sectorial approach shall be taken in order to better tackle the global security challenges which impact the countries and citizens in the European Union. The lack of coordination makes the European Union and its citizens particularly vulnerable (Keinis (2017) 70).

In addition, the Agenda addresses the deployment of security experts in the EU delegations in European Neighbourhood Policy in order to have an intensive dialogue on security measures with non-EU countries (Shyrokykh and Rimkute 2019).

C) THE EUROPEAN BORDER AND COAST GUARD

One of the achievements in the context of the European Agenda on Security was the creation of the «European Border and Coast Guard» (EBCG) in order to manage migration flows (Emiliani, 2017). The EBCG was established on the basis of an EU Regulation which entered into force on 6 October 2016. The main goal of the EBCG is to ensure the effective control of the EU's external borders and to deal with irregular migrants.

However, recent developments in the common foreign security policy illustrate that the problem is far from being solved in a satisfactory way. Therefore, the European Commission has put forward a proposal for a Regulation on the EBCG in 2018 which aims at extending the capacities of the EBCG considerably (European Commission 2018). This proposal is currently in the review process at the European Parliament.

While the present EBCG consists of staff members who are deployed by the member states in case of need, the new EBCG will consist of a standing corps of 10.000 border guards. This new system will enable a much better training and strategic management of the EBCG forces. In addition, the Commission proposes to triple the funding for migration and border management to € 34,9 billion, compared

to about € 13 billion in the current period (European Commission 2018). It remains to be seen how the next European Commission who will take office in November 2019 will deal with security issues and how the other EU institutions, in particular the European Council will reach a consensus on the future priorities. The next part of this paper illustrates that many challenges need to be overcome in order to successfully manage security issues in the European Union.

3. OBSTACLES IN THE IMPLEMENTATION OF THE EUROPEAN AGENDA ON SECURITY

The European Commission regularly publishes progress reports on the effective implementation of a «genuine» Security Union. The most recent progress report («Nineteenth Progress Report») was delivered on 24th July 2019 (European Commission 2019b).

The Nineteenth Progress Report shows that reinforced information sharing between the Member States, taking measures against radicalisation and against money laundering and enhancing cybersecurity are on top of the agenda. In these respects, the European Commission has put forward proposals to the European Parliament and the Council for legislation. Overall, the real value of these initiatives depends, in particular, on the more coherent and consistent implementation within the European member states.

a. INTERNAL OBSTACLES IN THE EUROPEAN UNION

The biggest dilemma in European security issues is the balance between the sovereignty of the member states and common security interests of the European Union as an organization (Keinis, 2017 65). The failure of security policies in the European Union is especially caused by different political priorities within the European Union member states, by a lack of strategic consensus in the Council and by a geographic divide between those governments of EU member states who are more focused towards the East, in particular Russia, and those who are more focused towards the Middle East and Northern Africa (Keohane 2016).

The problem of a lack of commitment on the member states level to engage in common security initiatives is also visible when it comes to the implementation of EU legislation into the laws of the European member states. For instance, the EU Directive 2017/541 on combating terrorism (OJ L 88/6 of 31 March 2017) had to be implemented into the national laws of the member states by 8 September 2018. Since only 12 member states had complied with the obligations under this Directive on time, the European Commission initiated infringement procedures in November 2018 against 16 member states for failing to communicate the adoption of national legislation for the purpose of fully transposing the aims of this Directive into national law. By 11 March 2019, still three countries had not notified any implementation measures and four countries had only notified partial transposition (European Commission 2019a). Similar delays in the implementation of EU legislation occurred with respect to the European Directive 2017/853 on the control of the acquisition and possession of weapons.

As long as the European Union member states put national priorities over common European security priorities, it will be difficult to effectively manage global security threats.

b. THE GLOBAL DIMENSION: THREATS TO SECURITY

In the 21st century, citizens have become increasingly concerned about security all over the world. Currently, many conflicts exist in numerous regions of the world, both with respect to economic and security issues. These conflicts have had an effect on the European Union as well, since external conflicts have triggered migration to the European Union and the EU has to respond to conflicts abroad. Many conflicts, however, have even directly entered in Europe. Terrorist attacks have happened in many countries, including European Union member states. Agreements on non-proliferation and arms-control are at risk. The European Commission defined a Global Strategy in order to respond to the «even more connected, contested and complex world» (European Commission 2019c). Among others, the European Union seeks to establish a single Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument to support the neighbourhood countries with humanitarian aid as well as instruments of development cooperation and education. This should bring more stability into the region.

Global governance implies that the European Union engages in multilateral projects jointly with the United Nations. While the European Commission regularly publishes strategy papers on extending and implementing further steps of a European security policy, the real outcome is modest due to the internal obstacles mentioned above.

4. CONCLUSION

Security is a high priority in the European Union. The European Union has been created in order to ensure that the EU citizens can live in a peaceful environment. This can be derived from the provisions in the Treaties. Several Articles of the TFEU emphasize the importance of the constitution of an area of freedom, security and justice (Article 67 TFEU). Global Threats reinforce the mandate of the European Union institutions and of the governments of the member states to protect their citizens against global security risks.

However, the reality of the implementation of the European security policy is complicated. It is complicated because numerous complex risks have to be managed, and also because member states interests and common EU interests are often contradictory. Even if member states have the obligation under EU law due to their membership to change their national laws in order to implement European security directives, some countries resist because of national obstacles. The principle of subsidiarity favours the member states in enacting laws, unless the matter cannot be effectively regulated on the member states level.

Sadly, a more coherent approach in the European Union will most likely only come true if the global threats from outside create such a high tension that answers can only be provided jointly. The current debate on how to solve environmental issues could be seen as a model. Global problems require global solutions (Harrari 2016). Also in the area of security, the European Union should foster more collaboration on the global level with all stakeholders in order to gradually arrive at a more balanced system.

BIBLIOGRAPHY

1. Beetz, J.P. (2017), A two-tier conception of European Union peoplehood: A realist study of European citizens' bonds of collectivity, *European Law Journal* 23/2017, pp. 467-481.
2. Davies, K. (2016), *Understanding European Union Law*, 6th edition 2016, Routledge London.
3. Emiliani, T. (2017), E Pluribus Unum? The Communitarization of EU Migration, Asylum and Border Management Policies in Times of Crisis, *European Integration Studies* 11/2017, pp. 19-30.
4. European Commission (2015), The European Agenda on Security, COM (2015) 185 final of 28 April 2015.
5. European Commission (2018), Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard, COM (2018) 631 final of 12 September 2018.
6. European Commission (2019a), Eighteenth Progress Report towards an effective and genuine Security Union, COM (2019) 145 final of 20 March 2019.
7. European Commission (2019b), Nineteenth Progress Report towards an effective and genuine Security Union, COM (2019) 353 final of 24 July 2019.
8. European Commission (2019c), The European Union's Global Strategy. Three Years on, Looking Forward.
9. Ferrera, M., Burelli, C. (2019), Cross-National Solidarity and Political Sustainability in the EU after the Crisis, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 57/1, pp. 94-110.
10. Harrari, Y.N. (2016), *21 Lessons for the 21st Century* (Cape Publisher).
11. Keinis, V. (2017), The Theoretical and Practical Challenges of European Security Community in the Context of Globalization, *European Integration Studies* 11/2017, pp. 65-74.
12. Keohane, D. (2016), The paradox of EU defence policy, <https://www.europeangeostrategy.org/2016/03/the-paradox-of-eu-defence-policy/>
13. Neuvonen, P.J., (2019), Retrieving the „subject“ of European integration, *European Law Journal* Vol. 25, pp. 6-20.
14. Shyrokykh, K., Rimikute, D. (2019), EU Rules Beyond its Borders: The Policy-specific Effects of Transgovernmental Networks and EU Agencies in the European Neighbourhood, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 57/4, pp. 749-767.

ИДЕНТИЧНОСТЬ И МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В КОНТЕКСТЕ ПОЛИТИКИ БЕЗОПАСНОСТИ

И.М. Узнародов

Ростовский государственный экономический университет

Аннотация: рассматриваются изменения в политике безопасности на европейском континенте в связи с современными миграционными процессами; показаны рост социальной напряжённости, проблемы в сфере формирования европейской идентичности и сохранения культурной основы общества.

Ключевые слова: европейская идентичность, Европейский Союз, миграционные процессы, политика безопасности.

Abstract: changes in security policy on the European continent are considered in connection with modern migration processes; the growth of social tension, problems in the sphere of formation of the European identity and preservation of the cultural basis of society are analyzed.

Keywords: European identity, European Union, migration processes, security politics.

Совсем недавно понятие «безопасность» было синонимом обороны и связывалось в основном с военной мощью и готовностью вооруженных сил отстоять суверенитет и территориальную целостность своей страны. Сегодня для большинства европейских государств угрозы безопасности приобрели иной характер. Их связывают с коррупцией, организованной преступностью, дефицитом природных ресурсов, контрабандой оружия и наркотиков, терроризмом.

Безопасность – сфера деятельности, которая в наибольшей степени затрагивает жизненно важные интересы государств и граждан. В XXI веке, говоря о политике безопасности, эксперты всё чаще упоминают противодействие экстремизму и терроризму, что предполагает в первую очередь сохранение стабильности внутри национальных государств.

Для европейских государств сегодня эта проблема связана прежде всего с миграционными процессами. На протяжении многих лет европейский континент оставался привлекательным местом для мигрантов, куда во второй половине прошлого столетия хлынул поток людей из стран Северной Африки, Западных Балкан, Ближнего Востока, желающих обрести экономическое благополучие или пытающихся убежать от политических конфликтов. К концу XX века поток мигрантов заметно усилился. А в последние годы в общем потоке переселенцев стали преобладать беженцы. Согласно докладу ООН о миграционных процессах в мире, в Европе в 2017 г. проживало 78 млн мигрантов [1].

В XXI веке экстремизм и терроризм превратились из проблемы отдельных государств в угрозу безопасности для целых регионов и мира в целом.

Если раньше терроризм на европейском континенте был скорее внешней угрозой, то теперь он превратился в серьёзную внутреннюю проблему различных стран независимо от их уровня экономического развития и обеспеченности населения. Важное значение в данном контексте приобрели этнические и религиозные конфликты, а также проблемы, связанные с прибывающими в Европу мигрантами, особенно нелегальными.

Особую опасность представляют мигранты из региона Большого Ближнего Востока, где не утихают разного рода конфликты и который стал основным источником распространения исламского экстремизма и терроризма. Справедливости ради следует отметить, что источником экстремизма и терроризма являются не только регионы и страны, отстающие от развитого мира в условиях глобализации, но и развитые государства Европы. Теракты там совершают молодые экстремисты, зачастую европейски образованные, использующие Интернет и западные технологии.

Сегодня от террористических угроз не застрахован никто. Если раньше конфликтность, связанная с иммиграцией, проявлялась в сферах трудоустройства и социального обеспечения, то в начале нового столетия она обрела политическую экстремистскую составляющую, а собственно проблема безопасности зачастую выглядит как системное противостояние части мигрантов и принявших их обществ [2].

В этом контексте понимание взаимосвязи политических процессов и миграции, а также выявление сущности, характера и направленности их взаимодействия на обозримую перспективу становится неотъемлемым элементом планирования национальной безопасности. Экономический кризис и резкое сужение рынков труда в европейских странах в конце 2000-х годов поставили проблему миграции и национальной безопасности на одно из первых мест в политике государств [3].

Отражением отмеченных процессов в работах исследователей стало введение в научный оборот понятия «секьюритизации иммиграции». После событий 11 сентября 2001 г. проблемы иммиграции, особенно из мусульманских стран, начали обсуждать в Европейском Союзе в контексте борьбы с терроризмом. Иммигрантов и беженцев стали всерьёз рассматривать в качестве источника опасности для общественного порядка и внутренней стабильности европейских государств. Со временем к политикам и экспертам присоединились и простые граждане, что выразилось в росте поддержки ультраправых партий, сделавших миграционную проблему центральной в своих политических программах.

Получивший широкий общественный резонанс вопрос о безопасности привёл к тому, что, наряду с обеспечением свободной мобильности граждан и ликвидации внутренних границ Евросоюза, были предприняты шаги для установления дополнительного контроля за внешними границами. Так появились решения о введении систематических проверок на границах ЕС, о повышении эффективности использования EURODAC (European Dactyloscopy) – базы данных отпечатков пальцев соискателей убежища и нарушителей гра-

ниц. В 2004 г. начала функционировать единая система обмена визовыми данными между странами-членами ЕС для борьбы с визовым мошенничеством и терроризмом, а также скоординированы и упрощены соглашения о реадмиссии нелегальных иммигрантов [4].

Привязка иммиграции к терроризму позволила развивать и внедрять в европейскую миграционную политику различные практики секьюритизации, в том числе – обмен визовыми данными и идентификационными базами данных. Под пристальным вниманием оказались конкретные категории людей, в частности иммигранты из мусульманских стран, которых выделяли как несущих угрозы социальной стабильности, культурной идентичности и национальной безопасности.

Основным движущим фактором секьюритизации иммиграции в ЕС стало стремление к защите, во-первых, социальных и экономических прав граждан европейских государств, а во-вторых, европейской идентичности и культуры. Однако реализовать это стремление далеко не просто.

Лучшим вариантом, конечно, было бы получить переселенцев, знающих местный язык, имеющих образование и профессию, однако подавляющее большинство мигрантов весьма далеки от этого. Поэтому им трудно адаптироваться к новой жизни, превратиться в законопослушных граждан, пополнить ряды работающих и тем самым поддержать экономику принимающей страны на достойном уровне в условиях демографического кризиса.

В то же время постоянное увеличение численности иммигрантов на европейском континенте ведёт к росту социальной напряженности, поскольку прибывающих нужно содержать, обеспечивать медицинским обслуживанием, учить, чтобы в перспективе они могли сами себя обеспечить. А лишних денег даже в богатых европейских государствах сегодня нет.

В качестве примера можно привести Германию, где по официальным данным осело около 1 млн сирийцев. Они предпочитают закрепляться в стране, получив официальный статус мигранта, подразумевающий выплату пособия, сравнимого с пособием по безработице для немецких граждан. Одновременно с этим, по информации Бундесбанка (немецкого центрального банка), денежные переводы в Сирию из Германии выросли в 10 раз – за минувший год сирийцы перевели на родину около 200 млн евро, заметная часть из которых очевидно – мигрантские пособия (согласно статистике Федерального агентства по труду, безработица среди мигрантов достигает 57%). Не случайно среди граждан ФРГ набирают силу антииммигантские настроения. По данным фонда Фридриха Эберта, в феврале 2019 г. с предубеждением к вынужденным переселенцам относились 54,1% граждан [5].

Обычные граждане Европейского Союза далеко не в восторге от такого положения. В наши дни уже никого не удивляет, что коренное население всё чаще высказывается против того, чтобы «кормить безработных приезжих». В XXI веке последних воспринимают как конкурентов (за рабочие места, жилье, социальные выплаты, медицинское обслуживание) и неприятных сосе-

дей (грязь, несоблюдение элементарных гигиенических правил, шум и т.д.). В росте преступности также ощущается значительный «вклад» иммигрантов, не говоря уже о террористических актах [6].

В результате, в европейских странах сегодня ширится предубеждение против иммигрантов. Растут и антиисламские настроения. Западные обычные люди, долгое время ориентировавшиеся на толерантность и мультикультурализм, начали бояться ислама, который превратился во вторую после христианства религию европейского континента. Об этом говорят данные исследования «Religionsmonitor 2013», которое провел фонд Бертельсмана (Bertelsmann Stiftung), опросив 14 000 респондентов в 13 странах. Оказалось, что они не на шутку встревожены распространением ислама в собственных странах и нежеланием прибывших интегрироваться в местный социум. Наивысший процент неприятия ислама в Европе зафиксирован в Испании (60%), несколько меньше (50–55%) – в Швейцарии, Дании, Нидерландах и Швеции, наименьший – в Великобритании (45%, что тоже много) [7].

К сказанному следует добавить, что постепенно в массовом западноевропейском сознании складывается мнение, будто за спиной мусульманских общин скрывается «пятая колонна», которая не только враждебно относится к европейским ценностям, но и пестует террористов, жаждущих побольнее ужалить принявшие их государства. Соответственно на массовом уровне формируется негативное в целом отношение к исламскому меньшинству.

Особо следует отметить последствия миграционного кризиса, начавшегося в 2015 г., когда европейские государства исчерпали свои возможности по приёму и размещению вынужденных мигрантов. Вопрос распределения беженцев осложнялся рядом противоречий между самими европейскими странами, которые разделились на два лагеря: тех, кто готов принимать беженцев, и тех, кто выступал против размещения на их территории мигрантов. Против в основном выступали восточно европейские страны – Венгрия, Чехия, Польша, Словакия, которые обвиняли в проблемах Ближнего Востока государства Западной Европы, считая их ответственными за миграционный кризис.

Ситуацию с принятием и распределением беженцев обострил теракт, произошедший во Франции вечером 13 ноября 2015 года, который стал самым крупным терактом в истории страны. Террористы использовали для связи современные информационные технологии, а после того, как теракты уже произошли, в Интернете появились угрозы в адрес граждан европейских государств, что побудило государства, выступавшие против размещения мигрантов, занять ещё более негативную позицию по данному вопросу.

Несомненно, что вместе с проблемой приёма беженцев требовалось решать и проблему защиты населения от возможных террористических действий со стороны радикально настроенных боевиков, которые сумели просочиться на территорию европейских стран. Согласно заявлению министра высшего образования Ливана И. Бу Сааба, около 2% беженцев из Сирии, которые направлялись в страны Евросоюза, являлись членами террористической

группировки «Исламское государство». Не исключено, что целью их приезда в Европу было создание сети нелегальных резидентур и подготовки масштабных терактов на континенте.

По информации руководителя Федерального ведомства по защите Конституции ФРГ (контрразведка) Х.-Г. Маасена, исламистские экстремисты активно вербуют в свои ряды беженцев, уже прибывших в Германию из стран Ближнего Востока. По его словам, многие беженцы являются суннитами, и местные салафиты (сторонники крайне консервативного толкования ислама) рассматривают этот факт в качестве благоприятного для реализации своих замыслов [8].

Миграционный кризис способствовал принятию Советом ЕС решения о дополнительных мерах безопасности. С ноября 2015 г. ужесточили контроль внешних границ, сохранив при этом все принципы Шенгена. Речь шла о подключении системы пограничного контроля стран-членов Шенгена к базам данных Интерпола на всех пунктах пересечения внешних границ и создании систем автоматической проверки документов. Были также подтверждены инициативы Франции по вопросу введения в действие системы обмена данными об авиапассажирах, принятия экстренных мер по борьбе с финансированием терроризма, обмена разведывательной информацией между полицейскими [9].

Не менее тревожно складывается ситуация и в сфере идентичности и культуры. Иммигранты уже нарушили этнический и культурный баланс на континенте, способствуя размыванию европейской идентичности, которая всегда имела большое значение для идеологических построений Евросоюза.

Следует отметить, что в конструирование идентичности ЕС вовлечены законодательные, исполнительные и судебные институты Союза, а также политические элиты и структуры национального уровня. В соответствующих документах ЕС говорится о европейской идеи и ее составляющих (просвещении, свободе, демократии, общей истории, культуре, традициях), об особой международной политике и вкладе в решение глобальных гуманитарных проблем. В отчете «Евробарометра» за 2012 г. составляющими идентичности ЕС были названы единая валюта – евро, демократические ценности, общая история, культура, достижения европейской экономики, географический фактор, флаг, девиз Евросоюза «Единство в многообразии» и гимн [10].

Однако подавляющее большинство прибывших в Европу в XXI веке переселенцев совсем не интересуют европейские ценности и особенности европейской цивилизации. Если к этому добавить трудности с адаптацией к новым условиям, то вполне понятно их стремление отгородиться от европейского социума и создать своё «параллельное общество», которое практически полностью дублирует уже действующие социальные, культурные, религиозные и экономические структуры. Существование в Европе таких иммигрантских сообществ, активно требующих для себя всё больше прав, воспринимается коренным населением как потенциальная угроза их собственной идентичности, поскольку ставит под вопрос сложившуюся систему ценностей [11].

Как подчёркивает Г. Вайнштейн, вместо формирования европейской идентичности на первый план теперь выходит задача интегрирования выходцев из незападного культурно-цивилизационного пространства в общую либеральную культуру европейского общества [12]. В случае неспособности Европы решить эту задачу может возникнуть реальная угроза существованию европейской демократии, а потом – и самой европейской цивилизации.

Особенно преуспели в создании параллельных сообществ иммигранты-мусульмане. Сегодня в ряде стран они требуют предоставить им право жить по законам шариата, что предполагает выведение мусульман из-под юрисдикции принявших их стран и легализацию практик, никак не укладывающихся в рамках европейского представления о цивилизованности – многоженства, физического насилия над женщинами в семье, осуждения на смерть сменивших свое вероисповедание мусульман. В Великобритании, например, существуют более 85 судов шариата, что означает интеграцию мусульманского права в государственную правовую систему в той или иной форме. При этом отсутствуют прозрачность системы судов шариата и подконтрольность их органам юстиции и обществу. К тому же, суды шариата не ограничены регламентом и нигде не сказано, что светская правовая нормативная система сохраняется в качестве ведущей [13].

Существование параллельных сообществ сопровождается повышенной активностью разного рода движений исламистских радикалов, которые пытаются расширить свое влияние. По данным, опубликованным в печати, в Западной Европе открыто функционируют более 700 различных «центров», партий и организаций радикальной направленности. Такие объединения не ограничиваются выполнением культурно-просветительских и гуманитарных функций – в них тесно переплетаются религиозная и политическая составляющие. Все они имеют связи с радикальными структурами на Ближнем и Среднем Востоке, в странах Северной Африки и представляют реальную угрозу безопасности европейского общества [14].

В то же время мигранты-мусульмане проявляют повышенную активность и в политической сфере. Они стремятся отстаивать свои интересы, создавая для этого политические партии и движения, в том числе – радикальные. Среди выдвигаемых ими требований – предоставление равных прав с коренным населением, в том числе права на самостоятельное этнокультурное развитие, участие в местных выборах, облегчение процедуры получения гражданства и т. д. Представители мусульманских организаций лоббируют интересы своих единоверцев на разных уровнях, организуют митинги, пикеты, демонстрации. В результате они добиваются облегчения процедуры натурализации во многих европейских странах, создания совместных с властями совещательных органов, роста числа религиозных учреждений, необходимых для распространения своего влияния.

Примером такого рода деятельности является Радикальная Европейская арабская лига, которая открыто выступает с требованием официального прекращения политики интеграции иммигрантов-мусульман в общество принимающей страны, настаивает на превращении арабов в «равноценный эт-

нос», придании арабскому языку статуса государственного, а исламу – роли официальной религии, введении квот для мусульман в учебных заведениях и государственных учреждениях. Активисты Лиги наравне с полицией патрулируют улицы населенных мусульманами кварталов Антверпена, наблюдая за «правильностью» действий местной полиции. По некоторым данным, по своей направленности лига близка к организации «Хезболла» и ее целью является создание в Европе исламского государства [15].

В результате неприятия иммигрантами европейских ценностей растет напряженность в странах-реципиентах. Коренное население ощущает, что у них на глазах размывается привычная культурная основа общества. Весьма актуальным стал вопрос не только о сохранении своей культуры и традиций, но и о сохранении своей европейской. Многие граждане Евросоюза уже воспринимают мигрантов не только как составляющую глобальных процессов перераспределения трудовых ресурсов, но и как угрозу национальной самобытности своих стран.

Важным элементом современного европейского самосознания, выполняющим функцию объединения значительной части населения Европы, становятся антииммиграントские и антиисламские настроения. Они отражают перемены в политических взглядах, симпатиях, ценностных ориентациях практических всех слоев населения. Поэтому сегодня уже никого не удивляют выступления против иностранцев в разных концах Европы. Одновременно проводятся акции против миграционной политики Европейского Союза, и даже имеют место нападения на лагеря беженцев. Всё это не способствует внутренней стабильности в государствах европейского континента.

Итак, в XXI веке важной составляющей политики безопасности европейских государств стало противодействие экстремизму и терроризму, которые тесно связаны с миграционными процессами. Последние также приводят к усилению социальной напряженности на европейском континенте, размыванию европейской идентичности, привычной культурной основы общества. Всё это создаёт угрозу дестабилизации в обществе, ставит под вопрос успешность проводимой Евросоюзом политики углублённой интеграции.

Соответственно новые вызовы требуют и новых подходов в сфере безопасности. Но для этого требуется сначала объективно оценить складывающуюся на континенте обстановку и направить совместные усилия в нужном направлении.

ЛИТЕРАТУРА

1. International Migration Report. 2017. Highlights. – New York: United Nations, 2017. – 31 p.
2. Безопасность Европы / под ред. В.В. Журкина. – М.: Весь Мир, 2011. – 752 с.
3. Шишмарева М.В. Иммиграционный процесс и европейская идентичность / М.В. Шишмарева // Мир и политика. – 2011. – № 12. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.intelros.ru/readroom/mir-i-politika/-12-63-dekabr-2011/13427-immigracionnyy-process-i-evropeyskaya-identichnost.html> (дата обращения 14.06.2019).
4. Маталаева Ф.Э. Секьюритизация международной миграции в Европе / Ф.Э. Маталаева // Обозреватель. – 2017. – № 2 (325). – С. 45-57.
5. KM.RU – информационный мультипортал. [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.km.ru/economics/2019/07/25/ekonomicheskaya-situatsiya-v-mire/848699-ekonomika-germanii-rushitsya-iz-za-bez> (дата обращения 26.07.2019).
6. Узнаров И.М. Проблема иммигрантов в странах Запада на современном этапе / И.М. Узнаров // Terra economicus. – 2014. – № 1. – С. 116-118.
7. Портал «СЕДМИЦА.ру». [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.sedmitza.ru/text/3662670.html> (дата обращения 12.10.2017).
8. Маринин А. Неконтролируемая массовая миграция – угроза европейской безопасности / А. Маринин // Зарубежное военное обозрение. – 2015. – № 10. – С. 3-12.
9. Мовкебаева Г.А., Маланченко О.С. Современный миграционный кризис в Европе и его последствия / Г.А. Мовкебаева, О.С. Маланченко // Вестник Казахского национального университета имени аль-Фараби. 2016. [Электронный ресурс]. – URL: <https://articlekz.com/article/16301> (дата обращения 20.04.2017).
10. Хахалкина Е.В. Европейский Союз, Великобритания и проблемы общеевропейской идентичности / Хахалкина Е.В. // Сибирские исторические исследования. – 2014. – №1. – С. 49-58.
11. Федорцев В.А., Мамедова Л.К. Европейский союз: поиск «европейской идентичности» / В.А. Федорцев, Л.К. Мамедова // Проблемы национальной стратегии. – 2011. – № 4. [Электронный ресурс]. – URL: http://priss-baltic.rudatauploadspdf/fedortsev_mamedova_pns_04-11.pdf (дата обращения 18.10.2014).
12. Вайнштейн Г. Европейская идентичность. Возникающая реальность или фантом? [Электронный ресурс]. – URL: <http://politcom.ru/8315.html> (дата обращения 18.03. 2017).
13. Пинюгина Е.В. Исламизация Великобритании: социально-политические последствия / Е.В. Пинюгина [Электронный ресурс]. – URL: http://www.perspektivy.info/misl/cenn/islamizacija_velikobritanii_socialno-politicheskije_posledstviya_2014-09-29.htm (дата обращения 18.10.2014).
14. Добаев И.П. Исламизация Европы: миф или реальная угроза? / И.П. Добаев // Мировая экономика и международные отношения. – 2008. – № 4. С. 50-56.
15. Маринин А. Неконтролируемая массовая миграция – угроза европейской безопасности / А. Маринин // Зарубежное военное обозрение. – 2015. – № 10. – С. 3-12.

ПРОБЛЕМА ПЕРЕМЕЩЕНИЯ МИГРАНТОВ В ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ МОРСКИМ ПУТЁМ

И.В. Форет
Воронежский государственный университет

Аннотация: в настоящей статье анализируются вопросы миграционной политики Европейского Союза, а также проблемы притока мигрантов и возможность их приема на территории ЕС в контексте миграционного кризиса. Автор также исследует деятельность правозащитных организаций, направленную на оказание помощи беженцам, прибывающим морским путем.

Ключевые слова: беженец, право Европейского Союза, миграционный кризис, миграционная политика ЕС.

Abstract: this article analyzes the issues of migration policy of the European Union, the focus is on the influx of migrants and the possibility of their reception in the EU in the context of the migration crisis. The author also examines the activities of human rights organizations aimed at assisting refugees arriving by sea.

Key words: refugee, EU law, migration crisis, EU migration policy.

Кратчайший путь миграции беженцев из стран Северной Африки в страны ЕС проходит через Средиземное море к берегам Греции, Италии, Мальты.

В апреле 2015 года произошло большое количество морских катастроф с участием мигрантов, переплывавших Средиземное море на неприспособленных для этого плавательных средствах. В результате кораблекрушений погибли более 1200 человек. В тот момент стало очевидным, что службы береговой охраны и ВМС прибрежных государств ЕС не могут обеспечивать безопасность беженцев, переправляющихся морским путем. Во-первых, большинство катастроф происходило в нейтральных водах, патрулирование которых не входит в зону ответственности суверенных государств. Во-вторых, ни у одной страны ЕС нет заинтересованности в притоке нелегальных мигрантов. В-третьих, пересечение государственной границы стран-членов ЕС априори является незаконным действием, поэтому даже если плавательные суда мигрантов имели техническую возможность сообщить о месте своего нахождения или подать сигнал SOS в случае бедственного положения, у служб береговой охраны часто не было технической возможности откликнуться на просьбу о помощи достаточно быстро.

Трагические массовые кораблекрушения 2015 года подтолкнули правозащитников и поддерживающую беженцев часть общества Европейского союза к объединению в вопросе спасения жизней беженцев на море.

В мае 2016 года в Дрездене (Германия) была основана неправительственная некоммерческая организация Миссия Лайфлайн [1], ставящая своею целью спасение беженцев в море. На деньги пожертвований в 2017 году участники Миссии Лайфлайн приобрели спасательный корабль стоимостью 200 000

евро и приступили к патрулированию Средиземного моря. Корабль Лайфлайн участвовал в спасательной операции у берегов Ливии в 2017 году, за которую капитан корабля Клаус-Петер Рейш был награжден премией австрийской Лиги по правам человека (старейшей правозащитной организацией Австрии).

21 июня 2019 года судно Лайфлайн подобрало в нейтральных водах 234 терпящих бедствие беженца и поставило об этом известность правительство Италии, выразив намерение доставить мигрантов в один из её портов. Власти Италии, мотивируя тем, что капитан корабля отказался выполнить данное ему предписание передать мигрантов ливийской береговой охране, отказались пускать Лайфлайн в свои порты и принимать беженцев. В течение нескольких суток ни одна европейская страна не пускала Лайфлайн в свои порты, пока Мальта не согласилась это сделать. При этом власти Мальты арестовали судно Лайфлайн в связи с нарушением правил мореплавания (в том числе и по причине того, что судно ходило под флагом Нидерландов, власти которых представили информацию о том, что корабль не зарегистрирован на территории их государства) [2]. В итоге, в отношении капитана корабля было возбуждено уголовное дело, и малтийский суд приговорил его к штрафу в размере 100 000 евро, а само судно было конфисковано.

Очевидно, что страны ЕС, всерьез обеспокоенные количеством прибывающих мигрантов, надеялись предотвратить возможные злоупотребления иностранных лиц, стремящихся попасть в ЕС без наличия на то веских причин и оснований, а также не допустить создания прецедента, легализующего перевозки беженцев на территорию ЕС целыми кораблями. При этом миграционный кризис в ЕС и массовое спасение людей на море обнажил юридическую коллизию морского права. Согласно Конвенции ООН по морскому праву от 1982 года [3], Международной конвенции по поиску и спасению на море от 1979 года [4], а также Международной конвенции по охране человеческой жизни на море от 1974 года [5], корабли обязаны, по мере возможности, помогать терпящим бедствие на море, но при этом города и порты не обязаны принимать пострадавших и вообще давать свое разрешение на вход в свою акваторию.

После случая с судном Лайфлайн массовые спасательные операции некоммерческими организациями было уже не остановить. Такую же функцию осуществлял спасательный корабль Aquarius, зафрахтованный организацией Врачи без границ, а также судно Mare Jonio итальянской гуманитарной организации Mediterranea Saving Humans.

Да и Миссия Лайфлайн вскоре организовала сбор средств на приобретение нового судна, получившего название Eleonore. В конце августа 2019 капитан Клаус-Петер Рейш вновь направился к берегам Ливии, где спас 104 мигранта, терпящих бедствие. Запросив возможность швартовки в портах Мальты и Италии и получив от властей указанных государств соответствующий отказ, Клаус-Петер Рейш 02 сентября 2019 года направил судно к берегам Сицилии, где оно и было арестовано итальянской полицией. Очевидно, что в отношении капитана корабля будет проводиться расследование. Отставной министр внутренних дел Италии Маттео Сальвини, в комментарии ситуации с судном Eleonore, заявил, что лица, нарушающие запрет на пересечение границ тер-

риториальных вод, будут наказаны по всей строгости закона. Сам же Клаус-Петер Рейш объясняет свои действия крайней необходимостью, связанной с состоянием здоровья нелегальных мигрантов.

Стоит отметить, что помимо судимости Клаус-Петер Рейш и вся команда Миссия Лайфлайн в 2019 году удостоились премии имени Льва Копелева за заслуги в борьбе за мир и права человека. Таким образом, европейское общество неоднозначно оценивает указанную деятельность благотворительных организаций: с одной стороны, одобряется сам факт спасения терпящих бедствие людей, но, с другой стороны, власти европейских стран всеми силами пытаются предотвратить их прибытие на свою территорию, опасаясь массовых имитаций кораблекрушений со стороны мигрантов, стремящихся в ЕС. Несмотря на постепенное уменьшение притока нелегальных мигрантов на территорию Европейского Союза, проблема их перемещения морским путем только обостряется.

Верховный комиссариат ООН по делам беженцев неоднократно призывал власти европейских государств принимать мигрантов с судов, потерпевших кораблекрушение, и справедливо указывал на то обстоятельство, что создание капитанам судов препятствий для захода в порты с целью высадить спасенных людей неизбежно приведет к уклонению судов от участия в спасательных операциях.

ЛИТЕРАТУРА

1. Некоммерческая организация, занимающаяся вопросами спасения жизней мигрантов на море. – URL: <https://Миссия-Лайфлайн.de/>
2. Капитан корабля, спасший беженцев, предстанет перед судом. – URL: <https://germania.one/kapitan-korablia-spashshij-bezhencev-predstanet-pered-sudom/>
3. Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10 декабря 1982 года. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/1900747>
4. Международная конвенция по поиску и спасению на море от 27 апреля 1979 года. – URL: <https://base.garant.ru/2561006/>
5. Международная конвенция по охране человеческой жизни на море от 01 ноября 1974 года. – URL: <https://base.garant.ru/71353064/>

ОСОБЕННОСТИ ПОЛИТИКИ ИНТЕГРАЦИИ И АДАПТАЦИИ ДЕТЕЙ ИММИГРАНТОВ В РОССИИ

Н. Е. Журбина
Воронежский государственный университет

Аннотация: в статье анализируется политика России по интеграции и адаптации детей иммигрантов из стран постсоветского пространства, а именно Узбекистана, Таджикистана и Армении. Рассматривается структура органов власти, ответственных за регулирование и контроль над миграционными потоками, миграционная ситуация в РФ в 2017–2018 гг. Особенное внимание уделяется мерам государства, принимаемым для интеграции детей иммигрантов, а также отношению российского общества к иммигрантам и их детям, в частности взаимоотношению российских детей и детей мигрантов. Особый акцент в статье делается на то, что добрососедские отношения между иммигрантами и принимающим обществом является залогом социальной стабильности.

Ключевые слова: иммиграция в Россию, миграционная ситуация, адаптация, интеграция, миграционная политика.

Abstract: the article analyzes the integration policy of Russia towards the migrants' children from Post-Soviet area based on the study of migrants from Tajikistan, Uzbekistan and Armenia. The structure of government departments which are responsible for control and regulation of immigrants flows and the migration situation in Russia in 2017-2018 is considered. Special attention is paid to measures to integrate and adapt migrants' children. The article deals with perception of migrants and their children in the Russian society including the relationships between Russian children and migrants' children. The focus is on the necessity of friendly relationships between migrants and the host society which is a key to social sustainability.

Keywords: immigration, adaptation, integration, migration policy.

Проблемы интеграции и адаптации иммигрантов в странах с высоким уровнем иммиграции являются ключевыми направлениями государственной миграционной политики. Органичное вхождение иностранных граждан в принимающее их общество является залогом социальной стабильности и безопасности. Однако это возможно только при условии взаимных усилий как со стороны иммигрантов (желание интегрироваться в общество), так и со стороны местного населения (терпимость к иной культуре и языку). При этом одним из самых важных вопросов, оказывающих прямое влияние на социальную обстановку в стране приема в долгосрочной перспективе, является интеграция детей иммигрантов (владение языком, получение образования и трудоустройство). Эту мысль подтверждают слова Верховного комиссара ООН по делам беженцев Филиппо Гранди: «Мы должны инвестировать в образование беженцев, иначе мы рискуем получить поколение детей, которые

вырастут неспособными жить самостоятельно, находить работу и быть полноправными участниками своих сообществ» [1].

Целью данной статьи является анализ особенностей политики интеграции детей мигрантов в российское общество на примере иммигрантов из Узбекистана, Таджикистана и Армении. Выбор стран исхода обусловлен как количеством граждан этих стран в России, так и их культурно-религиозной спецификой.

Согласно данным Министерства внутренних дел РФ, в 2018 г. на миграционный учет было поставлено более 17 млн чел. Из них самыми многочисленными группами (более 1 млн чел.) являлись граждане Узбекистана и Таджикистана (рис. 1) [2].



Рис. 1 Количество иммигрантов (более 1 млн чел.) по странам исхода, в %

Армения входит в группу стран, поставляющих мигрантов в количестве от 400 тыс. до 1 млн чел. и занимает в ней 4 позицию (рис. 2) [2].

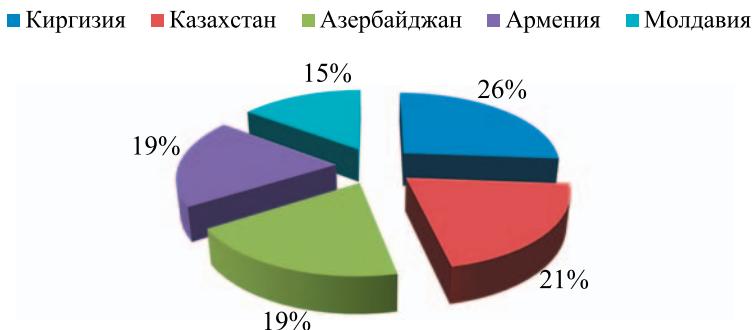


Рис. 2 Количество иммигрантов (менее 1 млн чел.) по странам исхода, в %

Миграционное сальдо, то есть количество тех, кто остался в России, составило 4 506 040 чел. [2], подавляющее большинство которых составили граждане Узбекистана (1 249 181 чел.) и Таджикистана (796 191 чел.) (рис. 3).

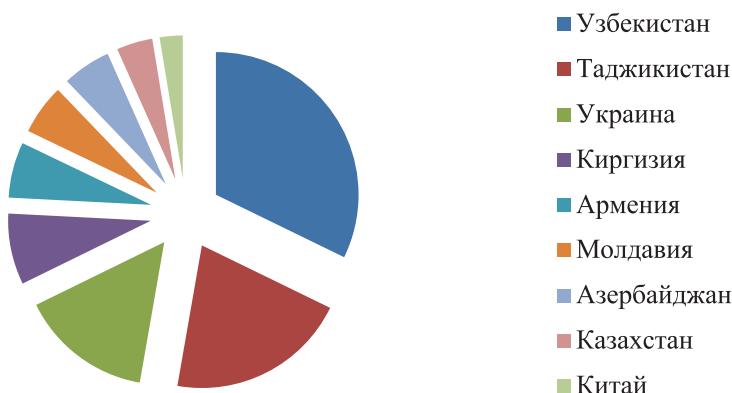


Рис. 3 Страны, граждане которых остались в РФ

Очевидно, что наибольшее количество иммигрантов прибывает в Россию из стран СНГ, а именно из Узбекистана, Таджикистана, Украины, Киргизии и Армении.

Если говорить о категории вынужденных мигрантов, состоящей из трех групп (лица, получившие временное убежище, беженцы и вынужденные переселенцы), то в 2017 г. и 2018 г. самой многочисленной группой были выходцы из Украины, тогда как Узбекистан и Таджикистан находились на третьем и пятом месте соответственно (рис. 4) [3].

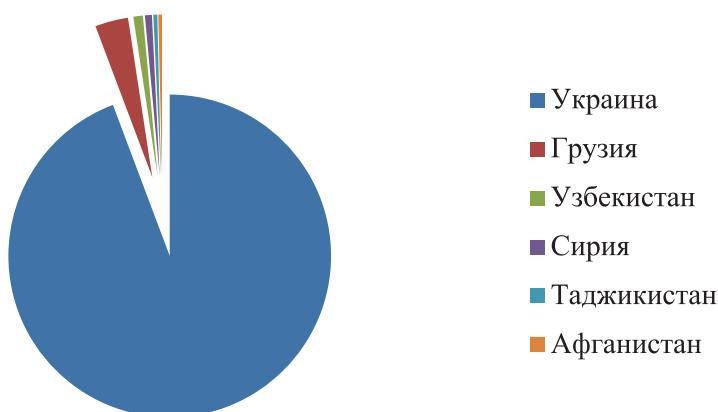


Рис. 4 Количество вынужденных мигрантов в 2017 и 2018 гг. по странам исхода

Что касается причин иммиграции в Россию, то основной ее целью является поиск работы (табл. 1), что объясняется ухудшением социально-экономической ситуации в странах – бывших республиках Советского Союза [4].

Таблица 1. Иммиграция в РФ в 2018 г. по цели

№ п/п	Страна	Цель			
		Обучение	Работа	Частная цель	Другое
1.	Узбекистан	34 203	2 007 407	304 090	35 310
2.	Таджикистан	34 763	1 018 497	253 851	17 772
3.	Китай	76 470	123 385	62 097	176 286
4.	Украина	29 133	460 622	524 697	56 815
5.	Киргизия	16 654	351 959	74 287	10 440
6.	Казахстан	86 447	111 464	230 436	41 437
7.	Азербайджан	13 430	186 167	199 874	28 132
8.	Армения	9 801	207 945	87 459	12 584

Что касается Узбекистана и Таджикистана, то устойчивый положительный естественный прирост населения в этих странах привел к избытку рабочих рук на внутреннем рынке, что вынудило население искать работу на международных рынках труда, в частности на российском.

Причины эмиграции из Армении, по мнению армянского исследовательского центра «Регион», заключаются в высоком уровне безработицы (30%), нехватке хорошо оплачиваемых рабочих мест, несоответствии образовательных программ, предлагаемых вузами, требованиям рынка труда, а также большая армянская диаспора, которая оказывает поддержку своим соотечественникам в странах приема [5].

Приток иностранных граждан необходим Российской Федерации, так как он способствует решению таких важных проблем, как восполнение дефицита населения и трудовых ресурсов. Об этом говорится в тексте «Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы», согласно которой главными ее целями являются создание миграционной ситуации, которая способствует социально-экономическому и демографическому развитию страны, а также поддержание межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе [6].

Реализации этих целей служит государственный аппарат, состоящий из федеральных и региональных органов власти. На федеральном уровне два профильных ведомства ответственны непосредственно за миграционную политику: Главное управление Министерства внутренних дел России по вопросам миграции [7] и Федеральное агентство по делам национальностей [8]. Также вопросами, связанными с реализацией миграционной политики в конкретных сферах жизни общества, занимаются и другие министерства, как,

например, Министерство труда и социальной защиты, Министерство просвещения, Министерство науки и высшего образования, Министерство культуры и другие.

Помимо федеральных органов власти на региональном уровне те же вопросы решают их подразделения. Кроме того, в составе региональных правительств существуют отдельные подразделения, занимающиеся вопросами межнациональных отношений (на Юге, в г. Ростове – Управление социально-политических коммуникаций, в г. Воронеже – Управление региональной политики, в г. Москве – Департамент национальной политики и межрегиональных связей города Москвы и т.д.). Более того, при губернаторах есть Консультативные советы по межэтническим отношениям или Национальные палаты (как в г. Воронеже), куда входят представители этнических меньшинств. Таким образом, наличие разветвленной структуры органов власти, в компетенцию которых входят разные аспекты политики по отношению к иммигрантам, является несомненным положительным моментом и свидетельствует о важности для российских властей сферы межэтнических отношений, однако не гарантирует эффективность миграционной политики.

Для того чтобы проводить грамотную миграционную политику в национальных интересах, необходимо осуществлять регулярный всесторонний мониторинг демографической, социально-экономической и миграционной ситуации, включающий сбор и анализ демографических показателей как собственного, так и иностранного населения, пребывающего на территории страны, включая половозрастной состав, уровень образования, владение русским языком и прочие вопросы. Это первый и самый важный этап разработки миграционной политики.

Примечательно то, что вся имеющаяся доступная официальная статистическая информация не содержит отдельных данных по иммиграции с целью воссоединения с семьей, а также данных о половозрастном составе иммигрантов, уровню владения ими русским языком, а также их территориальному перераспределению, что значительно затрудняет анализ миграционной ситуации. В отчетах Главного управления Министерства внутренних дел России по вопросам миграции относительно цели въезда иммигрантов содержатся только разделы, посвященные работе, туризму, обучению, и такие категории, как «частная цель» и «иное». Недостаточное внимание к первому этапу влечет за собой неправильные решения на последующих этапах разработки миграционной политики и чревато не только ухудшением жизни не только мигрантов, но и принимающего общества, социальными, межкультурными и межрелигиозными конфликтами.

Стоит обратить внимание на опыт других стран, как, например, Германия, занимающая первое место в Европе по количеству иммигрантов (12 165 083 чел.) [9]. Ежегодные отчеты Федерального ведомства по вопросам миграции и беженцев занимают около 150 страниц текста и включают в себя статистические и аналитические данные, касающиеся всех категорий мигрантов, процессов иммиграции и эмиграции, законодательства и судопроизводства,

процедуры добровольного возвращения, переселения, а также анализ иммиграции по целям и другую важную информацию [10].

Согласно сведениям средств массовой информации, иммигранты распределяются по территории России неравномерно: большинство сосредоточено в экономически развитых городах европейской части России, а также приграничных территориях Сибири и Дальнего Востока, причем треть всех работников выбирает в качестве конечного пункта г. Москву и Московскую область, а 15% – г. Санкт-Петербург и Ленинградскую область [11].

Так же, как и в Европе, трудовая иммиграция в Россию постепенно превращалась в семейную, когда к мужчинам-мигрантам стали приезжать их семьи. Самая большая проблема заключается в том, что в стране не ведется учет семей мигрантов, в частности их детей. На вопрос журналистов, чем это обусловлено, в Министерстве образования и науки ответили, что закон «Об образовании» (статья 78) гарантирует равные права на образование в России для всех, в том числе и для иностранных граждан, поэтому ведомство не ведет статистики того, граждане каких стран обучаются в российских школах» [12].

Тем временем от 20 до 30 % детей в российских школах являются детьми мигрантов, прибывших из стран СНГ и российских регионов. В докладе Министерства труда и социальной защиты РФ есть сведения о том, что в 2016 г. в РФ прибыло 1,5 млн детей в возрасте до 18 лет (почти 10 % от общего потока мигрантов) [13].

Согласно данным исследования НИУ Высшая школа экономики, дети иммигрантов составляют в школах Центральной части России от 7 до 16%, причем большая часть – в Московской области (16,2%). По неофициальным подсчетам, в Москве сегодня учится около 60 тысяч детей мигрантов [14]. Какое количество из них исключено из системы образования, не известно. Такое «исключение» может происходить по двум причинам: незнание русского языка и/или отсутствие регистрации.

В условиях отсутствия официальной статической информации и стратегии интеграции и адаптации мигрантов регионы, сталкивающиеся с этими проблемами, пытаются решить их самостоятельно. Так, например, в г. Воронеже в 2018 г. открылся Центр для детей мигрантов, в котором их обучают русскому языку, основам правовой грамотности и российского права, этикета в межкультурной коммуникации, истории России.

Активную работу по адаптации детей иммигрантов в школьную среду проводит МБОУ «Лянторская средняя общеобразовательная школа № 6» в г. Сургуте, где создан консультативный пункт по интеграции и адаптации детей мигрантов. Силами специалистов службы психолого-педагогического и медико-социального сопровождения в школе проводятся диагностика личностной сферы детей мигрантов, индивидуальные консультации с детьми мигрантов, выявление интересов и склонностей ребёнка, вовлечение во внеурочную деятельность, в секции, профилактика асоциального поведения и проблем в обучении, общении, организуются недели толерантности и другие мероприятия [15].

К процессу выявления проблем в сфере адаптации детей мигрантов и поиску путей их решения постепенно подключается и научное сообщество. В последние несколько лет стали появляться результаты отдельных исследований по интеграции и адаптации детей иммигрантов в г. Москве, г. Санкт-Петербурге и других крупных городах России.

В этой связи интересным представляется исследование Центра миграционных исследований в г. Москве в 2017 г., посвященное проблемам защиты прав детей, не имеющих гражданства РФ. В ходе исследования было опрошено 529 мигрантов – родители, имеющие детей в возрасте от 0 до 17 лет, дети иммигрантов, а также 10 экспертов из сферы образования, государственных учреждений, правозащитных организаций и ученые [16].

Больше всего было опрошено мигрантов-родителей из Узбекистана (84 чел.) и Таджикистана (81 чел.) (вместе 1/3 всех опрошенных), 7,8 % – из Армении (41 чел.) и других стран. В ходе опроса, в частности, выясняли, насколько доступно образование для детей, как они адаптируются и интегрируются в российское общество.

Результаты показали, что свободный доступ к поступлению в государственный детский сад есть у 38 % респондентов. У 44% дети не ходят в детский сад, так как им трудно устроить туда ребенка. Главной проблемой при устройстве детей в детский сад является отсутствие свободных мест (42 %), на втором месте – отсутствие регистрации (29%) или медицинской карты и страховки (20%). Школы оказались более доступны, чем детские сады: у 83% дети ходят в школу.

В связи с тем, что дети иммигрантов плохо знают русский язык или их уровень образования не соответствует уровню школы, в российских школах (как и в вузах) сложилась такая практика, что их принимают с потерей одного – двух лет. Больше всего таких случаев с детьми из Узбекистана и Таджикистана, испытывающих наибольшие трудности в обучении из-за плохого знания русского языка.

Исследование показало, что лучше интегрируются дети, чьи родители больше общаются с родителями других детей в детском саду или в классе. Активнее всего это делают родители из Армении (11 %), менее активно – родители из Таджикистана (7%) и Узбекистана (6%).

В настоящее время очень мало внимания уделяется семьям мигрантов, при том, что одним из источников формирования определенного отношения детей иммигрантов к принимающему обществу является их семья. Между тем семьи мигрантов приезжают с разным культурным и материальным багажом. Семьи с более высокими потребностями прилагают усилия для продвижения своих детей по социальной лестнице, для чего необходимо получить российское образование. Однако на деле получается так, что дети вливаются в уже сложившуюся среду в школе, игнорирующую особенные потребности мигрантов в силу отсутствия нормативно-правовой базы, регламентирующей отношения всех участников образовательного процесса.

В настоящее время большинство школ могут предложить учащимся, у которых русский язык не является родным, стандартную программу обучения с выделением нескольких дополнительных часов на изучение русского языка. Существует опыт создания отдельных экспериментальных классов, как, например, в г. Екатеринбурге [17], или даже школ, как в г. Москве, состоящих только из детей мигрантов, но эта мера скорее ухудшает процесс адаптации детей, нежели способствует ему. Еще одним препятствием гармоничного вхождения детей мигрантов в школьную среду является отсутствие у учителей навыков работы с этими детьми.

Интересным представляется вопрос о взаимоотношениях детей иммигрантов и российских детей. Согласно исследованию Центра миграционных исследований, в российских школах нет особой ксенофобии и в основном отношение к детям – не гражданам РФ хорошее, о чем рассказали 84% родителей. В младших классах дети вообще не замечают этнических различий, а в более старших чаще всего к детям-мигрантам относятся нейтрально, как к сверстнику, однокласснику.

Следует учитывать еще один важный момент: из приведенных выше результатов опроса, а также из нашей повседневной жизни видно, что рассматриваемые три группы мигрантов интегрируются в российское общество неодинаково: армяне интегрируются намного лучше, чем узбеки и таджики. Это можно объяснить несколькими причинами.

Из более чем 180 народностей, населяющих Россию (г. Воронеж, например, населяют более чем 178 национальностей), армяне являются седьмой по численности народностью, а в некоторых регионах – второй по численности (в г. Воронеже – третьей по численности, 0,44 % от общего количества населения [18]), как, например, на Юге России, куда армян переселила еще Екатерина II для развития земледелия и сыроварения [19].

В России создана общественная организация «Союз армян России» [20], которая работает уже пятнадцать лет. Армяне широко представлены в России крупными учеными, военными, актерами, бизнесменами и т.д. Еще с советских времен было много смешанных семей. Стоит отметить, что россияне воспринимают армян не как мигрантов, а как один из народов, с которыми мы веками живем вместе и рядом. К тому же, армяне являются христианами, что тоже играет не последнюю роль.

Что касается узбеков и таджиков, то они находятся на 24 и 29 местах в списке этнических групп в России. Интеграция мигрантов из этих стран происходит значительно труднее. Более того, мигранты из Узбекистана и Таджикистана часто не хотят интегрироваться в местное общество по ряду причин. Во-первых, большая часть из них планирует поправить свое материальное состояние и вернуться на родину, поэтому не считает нужным учить язык и более тесно общаться с россиянами. К тому же, они много работают и практически не имеют времени на повышение своего образовательного уровня и изучение языка. Неудивительно, что именно их чаще всего россияне воспринимают как «чужаков».

Результаты опроса общественного мнения, проведенного Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ) в 2018 г. на тему отношения российских граждан к иммиграции и ее влиянию на жизнь страны, показали, что «россияне стали лояльнее относиться к иммигрантам, однако по-прежнему считают, что они несут с собой больше проблем, чем блага для принимающей страны» [21]. Причем наибольшее неприятие вызывают иммигранты из Таджикистана (15%) и Узбекистана (14%).

Происходит это, чаще всего, в г. Москве и г. Санкт-Петербурге, куда мигранты и стремятся больше всего. Одна из причин такой нетерпимости – образ рабочего-строителя, иронично называемого «джамшутом», который активно поддерживается СМИ, особенно в комедийных передачах и шоу.

Еще одной важной причиной является их религия и опасения распространения среди них радикального ислама. Эти опасения усиливаются с каждым сообщением СМИ о раскрываемых группировках, планирующих совершение терактов на территории России, членами которых чаще всего являются представители Центральной Азии. Согласно заявлению заместителя генпрокурора РФ, в России только за первые полгода 2018 года было предотвращено 19 терактов [22].

Приезжающие в Россию граждане Таджикистана и Узбекистана являются активными верующими, регулярно совершают обряды и ходят в мечети. При этом мечети являются не только частью Родины, они оказывают материальную, информационную помощь, поэтому должны быть одной из главных действующих сил в решении проблемы радикализации иммигрантов – мусульман.

Особенное внимание следует уделять детям и молодым людям – мигрантам, большая часть которых, приезжая в Россию на заработки из сельской местности, получают первый в своей жизни опыт жизни в крупных городах и реагируют на него по-разному. Кто-то не может справиться с возникающими трудностями и становится легкой добычей для экстремистов.

Одной из проблем является и то, что большая часть мероприятий, направленных на адаптацию мигрантов, проводится внутри их сообщества и не помогает им интегрироваться в принимающее общество.

Однако обозначенные проблемы не являются непреодолимыми. Необходима взаимная интеграция мигрантов и принимающего общества, совместные мероприятия, направленные на знакомство с культурой, обычаями и традициями обеих сторон.

Негативное восприятие «чужого/другого» появляется у детей, как правило, от родителей, иногда от учителей и «подогревается» СМИ и так называемым «общественным мнением». Активное обсуждение и выдвижение на первый план вопросов межрелигиозных, межрасовых различий в СМИ при обсуждении проблем миграции, адаптации и интеграции мигрантов не только является преувеличенным и не вполне обоснованным, но и усиливает их.

Как правило, если конфликты и происходят между детьми общества приема и детьми иммигрантов, то они имеют бытовой или межличностный характер.

Отсутствие достоверной информации по этим вопросам приводит к тому, что этот информационный вакуум заполняется слухами, мифами, порожденными тем, что местные жители видят своими глазами увеличение количества мигрантов на улицах, в школах, в магазинах и других общественных местах. В условиях, когда нетнятной официальной государственной миграционной политики, повышается роль неформальных интеграционных практик иностранцев посредством социальных сетей, этнических анклавов, что влечет за собой исключение мигрантов из принимающего сообщества и создает дополнительную угрозу для принимающего общества.

Таким образом, основными проблемами в сфере государственной миграционной политики по отношению к детям мигрантов являются:

- отсутствие детализированной системы учета иммигрантов по полу, возрасту, степени владения русским языком, уровню образования и квалификации;
- отсутствие регулирования и управлениями миграционными потоками (неравномерное размещение мигрантов, их концентрация в крупных городах и регионах);
- отсутствие государственной стратегии (единого подхода) и программ по интеграции и адаптации мигрантов, в частности детей мигрантов, отсутствие нормативно-правовой базы.

Для изменения этой ситуации необходимо:

- наладить систему детализированного учета иммигрантов;
- разработать и принять единый подход к интеграции и адаптации мигрантов, в частности детей мигрантов, с учетом региональной специфики;
- четко разграничить компетенции между федеральным центром и регионами в миграционной сфере;
- ввести уроки русского языка как иностранного для детей мигрантов, так как незнание языка является главным фактором их изоляции от российских сверстников;
- организовывать программы повышения квалификации педагогических кадров, посвященные особенностям работы с иноэтническими детьми, и особенное внимание уделять совместным интеграционным программам для иммигрантов и принимающего общества (позитивный опыт таких программ есть в странах ЕС, в частности в Германии);
- формировать позитивный или, по крайней мере, нейтральный информационный фон по вопросам миграции.

Все необходимые меры для коренного изменения ситуации прописаны в двух важных документах: «Концепции государственной миграционной политики до 2025 г.» и «Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» [23], что дает надежду на позитивные изменения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Образовательный кризис беженцев: более половины всех детей-беженцев школьного возраста не получают образования//Агентство ООН по делам беженцев. Россия. – URL : <https://www.unhcr.org/ru/20696-educrisis.html>
2. [Статистические сведения по миграционной ситуации]: Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации за январь-декабрь 2018 г. с распределением по странам мира// Главное управление по вопросам миграции МВД РФ. – URL : <https://xn--blaew.xn--plai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/15851053/>
3. [Демография]: Численность вынужденных переселенцев, беженцев и лиц, получивших временное убежище//Федеральная служба государственной статистики РФ. – URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/tab-migr4.htm; Россия в цифрах. 2018: Крат.стат.сб./Росстат.- М., 2018. – С. 84.
4. [Статистические сведения по миграционной ситуации]: Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации за январь – декабрь 2018 года с распределением по странам и регионам//Министерство внутренних дел РФ. – URL : <https://xn--blaew.xn--plai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/15851053/>
5. Миграция в Армении и Азербайджане сегодня//Публичные диалоги. – URL : <http://www.publicdialogues.info/virtual-parallels?page=1>
6. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы/MigrantMedia.ru. – <https://migrantmedia.ru/migracionnoe-zakonodatelstvo-rf/ukaz-o-kontseptsii-gosudarstvennoy-migratsionnoy-politiki-rossiyskoy-federatsii-na-2019-2025-gody/>
7. Официальный сайт Главного управления Министерства внутренних дел России по вопросам миграции. – URL : https://xn--blaew.xn--plai/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/guvm
8. Официальный сайт Федерального агентства по делам национальностей. – URL : <http://fadn.gov.ru/>
9. Trends in International Migrant Stock: The 2015 Revision//United Nations. Population Division. Department of Economic and Social Affairs. – URL : <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml>
10. Das Bundesamt in Zahlen 2018. Asyl, Migration und Integration// Bundesamt für Migration und Flüchtlingeю – 152 с. – URL : <file:///C:/Users/%D0%BA%D0%B5%D0%B9/Downloads/bundesamt-in-zahlen-2018.pdf>
11. Россиян заменили гастарбайтерами: шокирующая статистика трудовой миграции из Средней Азии// МКРУ. – 13.05.2018. – URL : <https://www.mk.ru/economics/2018/05/13/rossiyian-zamenili-gastarbayerami-shokiruyushhaya-statistika-trudovoy-migracii-iz-sredney-azii.html>
12. Афанасьева Н. Чужие дети: как учатся мигранты и беженцы/ Н. Афанасьева// Учеба.ру. – 28.04.2018. – URL : <https://www.ucheba.ru/article/6120>
13. Государственный доклад о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации//Минтруд России. – С. 9. – URL : <https://rosmintrud.ru/docs/mintrud/protection/474>
14. Кожанова Е. Исследователи впервые подсчитали число детей мигрантов в российских школах//Комсомольская правда. – 05.04.2019. – URL : <https://www.kp.ru/daily/26926.4/3973119/>
15. Адаптация и интеграция детей-мигрантов//Официальный сайт МБОУ «Лянторская средняя общеобразовательная школа № 6» – URL : <http://lschool6.edusite.ru/p289aa1.html>

16. Полетаев Д.В. Интеграция детей мигрантов в России на примере Москвы/Д.В. Полетаев//Сборник материалов научно-практической конференции 15 ноября 2018 г. в г. Санкт-Петербурге «Интеграция и адаптация мигрантов и беженцев в России». – С. 99
17. Зборовский Г.Е. Обучение детей мигрантов как проблема их социальной адаптации/ Г.Е. Зборовский, Е.А. Шуклина// Демоскоп Weekly. – № 597 – 598 5 – 18 мая 2014. – URL : <http://www.demoscope.ru/weekly/2014/0597/analit06.php>
18. Информационные материалы об окончательных итогах Всероссийской переписи населения 2010 года// Федеральная служба государственной статистики. – URL : http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/perepis_itogi1612.htm
19. Мамедова Л. Армяне в России как рыбы в воде// Pravda.ru Наследие. – 30.10.2015. – URL : <https://nasledie.pravda.ru/1280210-ananytz/>
20. Официальный сайт Союза армян России. – URL : <http://sarinfo.org/armw/armrus/armrus.php>
21. [Данные опросов] : Иммиграция в Россию: благо или вред?//ВЦИОМ. – №3845. – 19 Декабря 2018. – URL : <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9487>
22. В России в 2018 году предотвращено 19 терактов//Известия. – 03.08.2018 г. – URL : <https://iz.ru/773948/2018-08-03/v-rossii-v-2018-godu-predotvrascheno-19-terakov>
23. Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года//Правительство России. – 04. 01.2019. – URL : <http://static.government.ru/media/files/CUL9A0E6HoAoHwOAGFA0PEESa8uDftT8.pdf>

V. ПОЛИТИКА ИДЕНТИЧНОСТИ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОЛИТИКИ БЕЗОПАСНОСТИ

IRAQI AUTHORS IN EXILE, THE TRAUMA OF WAR, AND THE STRUGGLE TO GAIN LIBERATING DISTANCE

M. Tamcke
Georg-August University of Goettingen

Abstract: *terrorism has become an increasingly non-specific term in public discourse. It has been instrumentalised by politicians to create fear of immigrants regardless of the danger they might actually pose. In addition to written claims of responsibility by former terrorists, the literary work of oriental authors can also provide an inside perspective in the situation in the Near East and in Germany. This article will offer a few examples of how oriental authors judge the current situation, share their experiences and their fears through literature thus making it accessible to the German public. Sitting somewhere between fact and fiction these literary accounts reinforce existing opinions among the public and also indirectly shape political standpoints.*

Key words: terrorism, the Near East, Germany, Iraq, oriental authors.

Аннотация: терроризм становится все более неспецифическим термином в публичном дискурсе. Это стало инструментом для создания страха перед иммигрантами независимо от того, какую опасность они могут представлять. В дополнение к письменным заявлениям об ответственности бывших террористов, литературные произведения восточных авторов могут также дать представление о внутренней картине ситуации, сложившейся на Ближнем Востоке и в Германии. Данная статья описывает несколько примеров того, как восточные авторы судят о текущей ситуации, делятся своим опытом и страхами с помощью литературы, делая ее доступной для немецкой публики. Находясь где-то между фактом и вымыслом, эти литературные рассказы укрепляют существующие мнения среди общественности, а также косвенно формируют политические позиции.

Ключевые слова: терроризм, Ближний восток, Германия, Ирак, восточные авторы.

What stance do writers take who have lived through violence, war, and terrorism? With the example of two Iraqi authors who live in exile, I want to exemplify how «literary reality» can convey «actual reality» – communicate emotional and traumatic experiences – and in doing so contribute to a reflexive discourse that stands against the terror of fear.

1.Sherko Fatah

Published in 2008, Sherko Fatah's Das dunkle Schiff (The Dark Ship) instantly received nominations for both major book prizes in Germany (Preis der Leipziger

Buchmesse and Deutscher Buchpreis). The novel begins with a short prologue that introduces a nameless juvenile protagonist on a hot and windy summer's day:

It might have been the most beautiful day of his life. Not because of the gentle light or the soft wind – no, on this late and slow-moving day, he experienced for the first time the calm serenity that beauty affords, and at the same time, its futility. (p.5)⁷³

This scene describes an awakening, an epiphany, a moment of realisation – maybe a moment of maturation – that casts the world in a different light:

Out here, he no longer felt the isolation, the bleak wasteland, he saw the landscape like an open hand. He breathed heavily. For a moment he thought, I am still a child, my lungs are not wide enough to carry me through this day. And even if they were, so he suspected, he could never walk far enough into it. (p.6)⁷⁴

He observes women gathering herbs in the distance and with a childish fascination watches a helicopter land nearby. Two soldiers jump out and run towards the women, driving them inside the helicopter.

He stood and watched them take off, first with a jerk then in a continuous ascend, as if pulled into the air, leaving behind a cloud of dust. With a slight tilt to the side the helicopter took another turn, spiralling upwards, higher and higher, until it swam freely in the sky. His eyes followed them and he waved again. The machine returned and came closer, the thunder growing louder and louder until he had to stop his ears. Tilting his head back, he could see the women. And then they fell, one after the other they fell though the hatch with outstretched arms, glistening in the light; the wind tearing at their robes as if to try and catch their fall. (p.7)⁷⁵

And that is how the prologue ends.

The subsequent narrative is divided into five parts and follows the life of the protagonist Kerim.

The first part describes his childhood. A son of Alevi parents who run a restaurant in northern Iraq, his childhood ends abruptly when his father is killed by the secret service. Kerim has to take responsibility for his family and the restaurant.

⁷³ Original quotation: „Vielleicht war es der schönste Tag seines Lebens, nicht des leichten Lichtes und des sanften Windes wegen, nein, an diesem späten, saumselig vergehenden Tag verspürte er ein erstes Mal die tiefe Ruhe, welche die Schönheit gewährt, und erfuhr zugleich ihre Vergeblichkeit.,,

⁷⁴ Original quotation: „Er fühlte nicht mehr die Abgeschiedenheit hier draußen, nicht mehr die rauhe Einöde, er sah die Landschaft wie eine geöffnete Hand. Er atmete schwer. Ich bin noch ein Kind, dachte er kurz, meine Lungen sind nicht weit genug für diesen Tag. Und selbst wenn sie es wären, so ahnte er, dann könnte ich doch niemals weit genug in ihn hineingehen.,,

⁷⁵ Original quotation: Er stand und sah sie abheben, ruckartig erst, dann unaufhaltsam, wie in den Himmel gezogen, bis sie die Staubwolke unter sich ließen. Ganz leicht legte sich der Helikopter auf die Seite und flog erneut seine weite Kurve, schraubte sich allmählich höher und höher, bis er befreit im Himmel dahinschwamm. Er blickte ihnen nach und winkte wieder. Und tatsächlich kam die Maschine erneut heran, das Donnern wurde laut und lauter, bis er sich die Ohren zuhielt. Den Kopf im Nacken sah er die Frauen. Da fielen sie, eine nach der anderen stürzte aus der Luke, mit gebreiteten Armen glänzten sie auf im Licht, und wie um sie aufzuhalten, riss an ihren Gewändern der Wind.

In the second part he is abducted by «religious warriors» (Glaubenskrieger) and taken to the Kurdish mountains. He falls under the spell of a charismatic teacher and seems to accept his fate until he flees shortly before he is recruited for an attack. He returns home emaciated to a family who believed him to be dead.

Confronted with the danger of being persecuted by religious warriors, Kerim decides to leave the country. The third part of the novel relates his illegal crossing on a ship to Europe, which was organised by smugglers. A stowaway in a dark and claustrophobic cargo hold, he is constantly under threat of being discovered.

Kerim manages to get to Berlin where he seeks out his uncle Tarik. He applies for asylum and soon learns what that entails: it meant telling a good story, or how it is described in the novel: «It was important to construct palpable danger to life and limb» (p. 264). Kerim patiently complies and follows the system. He learns to speak German, moves out of the accommodation for asylum seeker and into the home of his uncle, he meets a woman, and his memories catch up with him.

This is where *Das dunkle Schiff* (The Dark Ship) turns into a migration novel. It revolves around the power of narratives – the necessity to remember – and it asks whether there is sense to it all considering the traumatic experience of violence at its heart.

When Kerim returns from the camp where he was held by the religious warriors, his family understands his need to stay silent:

Kerim never spoke about his experience, he only hinted at being abducted when he was on his way to his grandparents. His mother did not pry. Instead she insisted he eat something and immediately started preparing food. (p. 153)⁷⁶

When his memories start to assault him in Berlin, he, conversely, becomes more and more detached from his family at home:

He could have called his mother, his brothers, or Shirin any day, at any time with his new mobile phone. But to his own surprise, his desire to do so subsided. Weekly telephone calls from his uncle already took a toll on him and their talks grew more awkward each time. Simple things required laborious explanations and the significance of what happened to him got lost in short sentences. It seemed as if the distance between him and the people once closest to him grew larger with every week he spent abroad, as if his voice grew louder, but he had less to say. (p. 318)⁷⁷

⁷⁶ Original quotation: Kerim erzählte nichts über seine Erlebnisse, er deutete nur an, entführt worden zu sein, als er damals die Großeltern besuchen wollte. Seine Mutter fragte nicht weiter, sondern bestand darauf, dass er sofort etwas aß, und machte sich daran, es vorzubereiten.

⁷⁷ Original quotation: Mit dem neuen Handy hätte er seine Mutter, seine Brüder oder Shirin theoretisch jeden Tag, zu jeder Stunde anrufen können. Zu seiner Überraschung jedoch verspürte er immer weniger das Bedürfnis danach. Schon die wöchentlichen Anrufe vom Telefon seines Onkels begannen ihm Mühe zu bereiten, die Gespräche wurden schwerfälliger. Einfache Dinge waren umständlich zu erklären, was er erlebt hatte, musste er in kurzen Sätzen beschreiben, so dass es immer nichtssagend blieb. Es war, als würde die Entfernung zwischen ihm und diesen einstmales vertrauten Menschen spürbarer mit jeder Woche die er länger in der Fremde war, als riefe er immer lauter hinüber und könnte dabei immer weniger sagen.

Internet cafés are no solution either: «The written word created distance, became clotted with clichés, like large letters painted on signs that had to be recognisable from a great distance.» (p.318)

While his family seems out of reach in foreign lands, his new acquaintances in Berlin hang on his every word when he tells them about the war and his escape. They sit «with their mouths half-open» and forget to draw on their cigarettes (p. 319).

It was already getting dark. The flat screens cast the room in a surreal light. Each of them showing a small rifle at the bottom of the screen, constantly wandering through artificial terrain, but on this occasion they stand still, if only for the duration of his story. (p. 319)⁷⁸

But Kerim's narrative soon turns out to be quite ambivalent. Kerim is puzzled by Amir, who seeks him out and is particularly captivated by his story:

*...he was already asking himself how Amir might react to his story. He was sitting on the sofa with a blank and inscrutable face having heard enough for the night as it seemed. [...] Kerim reassured himself. What could a young man in this far-away country gain from his story except diversion? (p.346)*⁷⁹

The mystery is solved in the fifth and last part of the novel, which sets off with an optimistic beginning and ends with a catastrophe. Kerim is keen to «start afresh,» when he receives a positive response and becomes a recognised refugee: «I want nothing to connect me to the past aside from the people I truly love.» (p.350). He seems cheerful when he says goodbye to his roommates in the refugee accommodation. «If anyone has a chance,» they assure him, «it is you. You are so, so – pure. You don't have a past that darkens you, anyone can see that» (p-351). The reader knows, of course, that Kerim does indeed have a past that haunts him. It becomes clear how much he still suffers only three pages later, when his uncle Tarik hands him a letter from his mother. He is «instantly overcome by homesickness and pain» (p.354). Such «encounters with the past» (p.355) show how thin a layer is safeguarding Kerim's memories. In her letter to Tarik Kerim's mother writes about his return after his abduction:

*Kerim came home today and I thank God for that. He got thin and he doesn't speak to us. He has changed, his eyes are glowing. But he is alive. I believe he was in serious danger, he looks much older. I will not ask him any questions. I will remain silent. I will slaughter a sheep, grateful that God has brought him back to me. (p.356)*⁸⁰

⁷⁸ Original quotation: Es dunkelte bereits. Die flachen Computerbildschirme tauchten den Raum in unwirkliches Licht, auf jedem am unteren Bildrand ein kleines Gewehr, das sonst unaufhörlich durch künstliche Landschaften wanderte, nun aber, für die Zeit seiner Erzählung, stillstand.

⁷⁹ Original quotation: ...er fragte sich bereits, welche Wirkung das Gesagte auf Amir haben mochte, der mit undurchdringlicher Miene auf dem Sofa saß und für diesen Abend offenbar genug gehört hatte. [...] Kerim sprach sich selbst gut zu. Was konnte dem jungen Mann, hier in einem fernen Land, das alles schon bedeuten außer etwas Zerstreuung.

⁸⁰ Original quotation: Heute ist Kerim zu uns zurückgekommen, und ich danke Gott dafür. Er ist dünn geworden und spricht nicht mit uns. Er hat sich sehr verändert, seine Augen glühen. Aber er ist am Leben. Ich glaube, er war in großer Gefahr, er sieht viel älter aus. Ich werde ihm keine Fragen stellen. Ich werde schweigen. Ein Schaf werde ich schlachten, glücklich darüber, dass Gott ihn uns zurückgegeben hat.

After Tarik has finished reading the letter to Kerim, he adds:

I will not pressure you into telling me. I, too, am simply grateful to know you are here. You have endured much for your age. But whatever you have brought with you, whatever you took on board the ship, you have to let it go and start afresh. (p.356)⁸¹

«I have not brought anything,» Kerim answered tersely – only to be at once reminded of a suicide squad he was part of, which he had filmed. The scene is described in all its horrifying detail, but without emotive flourishes. «I have not brought anything,» Kerim repeats (p. 361).

„I will not ask you about it“ [Tarik repeats] „Keep it to yourself, lock it away somewhere inside you, close a door behind it. [...] Detach yourself from the things that lie behind you. Believe me, you will have plenty of time to reminisce. (p.361)⁸²

In suppressing, forgetting, denying, and staying silent, Kerim continues a kind of family tradition:

They had never really talked much in his family. Whenever his grandparents had told stories about the past, the children had gazed into the distance and listened in silence. His father had only ever given orders and lectures. It was the same at school and again with the religious warriors. (p. 369)⁸³

At this point the opening quote from the prologue is referenced again. When Kerim and his father are forced to go poaching and search for escaped donkeys from plundered villages, his father asks him:

«Do you remember the picnic we had in the mountains, when the helicopters came and took the women? What have I told you back then?» Kerim thought about it:

«If I never talk about it, it will become something like a dream».

«And is that what happened?»

Kerim answered in the affirmative. (p.79)⁸⁴

«You will never forget», his father added, «but what happened will become less important.» Trauma will become a dream.

With the novel itself Sherko Fatah proves his protagonist's father wrong: It is true, you will not forget your memories by never talking about them. But silence does not make them any less relevant – on the contrary, it makes them grow to reach

⁸¹ Original quotation: Ich werde dich nicht drängen, es mir zu erzählen. Auch ich begnüge mich damit, froh zu sein, dass du hier bist. Du hast für dein Alter viel erlebt. Aber was immer du von dort mitgebracht hast, was immer du noch auf dem Schiff bei dir hattest, du musst es jetzt vergessen und etwas Neues beginnen.

⁸² Original quotation: „Ich werde dich nicht danach fragen,, [wiederholt daraufhin Tarik] „Behalte es für dich, schließe es irgendwo in dir ein, mach eine Zimmertür zu. [...] Löse dich jetzt von dem was hinter dir liegt. Glaube mir, du wirst später noch viel Zeit für deine Erinnerungen haben.

⁸³ Original quotation: In seiner Familie hatte man nicht sehr viel geredet, und wenn seine Eltern Geschichten von früher erzählten, dann blickten die Kinder irgendwohin und hörten still zu. Von seinem Vater kannte er eigentlich nur Anweisungen oder Belehrungen. Ebenso war es in der Schule und bei den Gotteskriegern gewesen.

⁸⁴ Original quotation: «Erinnerst du dich an unser Picknick in den Bergen, als der Helikopter kam und die alten Frauen mitnahm? Was habe ich Dir damals gesagt?» Kerim überlegte: «Wenn ich niemals darüber rede, wird es irgendwann nur noch wie ein Traum sein.» «Und war es so?» Kerim bejahte.

monstrous dimensions. The escape to Germany is less of a solution than part of the problem, because although the new surroundings might help to create distance from the past, they do not help to process it. In fact, the experience of migration can be traumatic in itself. The foreign environment calls for the creation of an inner home.

In a struggle of self-preservation, the immigrant has to hold on to the different elements that connect him to his homeland (familiar objects, regional music, memories and dreams that express various aspects of his native country), in order to still experience the «feeling of self». (Ginberg 1990:147)⁸⁵.

And so Kerim finds solace and relief in joint prayers «in a bare room lit by neon lights» at the university. Years of being told that forgetting his past was necessary ultimately led him to the desire to «become someone else» (p. 384) and answer the «call to/of faith». The radical nature of his plans coincides with a vivid recollection of a traumatic massacre. There seems to be no escape from his past and the more he tries to suppress his memories the more they torment and burden him. Any attempt to flee is answered by another attack. Kerim can neither escape his memories nor the complications in his life history. Amir, the one who had followed his story so tentatively, is Kerims undoing in the end.

Sherko Fatah, born in 1964 in East Berlin, is the son of a Kurdish father from Iraq and a German mother. He grew up in East Berlin until his family moved to West Berlin via Vienna in 1975. There he studied Philosophy and History of Art.

He received the prestigious Aspekte-Literaturpreis for his debut novel *Im Grenzland* (In Borderland) published in 2001. The narrative of this book, as well as the two books that followed (Donnie, 2002 and Onkelchen, 2004), revolves around the subject of violence and how to cope with it. In Donnie a former member of the foreign legion is haunted by memories of the Algerian War. The narrator tries to construct a coherent story from these memories but soon realises that everything the old man reports is unreliable. In Onkelchen the narrator seeks the story behind the silence of the protagonist – a refugee from Iraq who lives in Germany illegally – by travelling to northern Iraq. The country remains inaccessible and foreign to him, which shows him the limits of his own capacity to understand.

In his books Sherko Fatah is not interested depicting the violent acts of «the others» as a form of irrational, exotic, wild barbarity that is the opposite of the world familiar to us. He rather sees the self within the other – referencing what he considers the essence of Joseph Conrad's writing – but without supporting a form of relativism that is completely void of evalution. „In the unruly outskirts of civilisation,« he once said, «we can observe what is truly at its core: barbarism» (Wirtschaftswoche, 25 Sept. 2008).

⁸⁵ Original quotation: In seinem Kampf um Selbsterhaltung muß sich der Immigrant an verschiedene Elemente seiner Heimat (vertraute Objekte, die Musik seines Landes, Erinnerungen und Träume, in denen sich Aspekte des Herkunftslandes ausdrücken) klammern, um die Erfahrung des «Sich-Selbst-Spürens» aufrechterhalten zu können.

2. Najem Wali

Najem Wali was born in Basra in 1956. When the war started between Iran and Iraq in 1980 he fled to Germany and studied German and Spanish Literature in Hamburg and Madrid. His novel *Die Reise nach Tell al-Lahm* (The Journey to Tell al-Lahm) was published in 2004. The narrator opens mysteriously: „Only three people know the true events of this story. I am not among them.“ The novel creates suspense through the confusion between inner and outer world that is crumbling under the forced insincerity of the dictatorship. Wali counters the oppressive atmosphere of mistrust with a breathless tale – a complex and convoluted story. It is an act of defiant self-assertion in the middle of a damaged life. It shares with Fatah’s novel *Das dunkle Schiff* the subject matter of liberation through the narrative process. It could even be called a near existential necessity to tell of dictatorships and societies, like the one in Iraq, who have been traumatised by war.

It is not Najem Wali’s primary interest to accuse Saddam Hussein’s regime, instead he wants to show the kind of mentality that enables such regimes. The novel is preceded by a quote from Boris Vian: «This story is true since I invented it». Your own story becomes the last reference point in a world that is out of joint.

In Wali’s next novel, *Jussifs Gesichter* (Jussif’s Picture), he takes the same post-modernist approach and develops it even further. The forgery becomes „the singular truth that determines“ the narrator’s life. True to Max Frisch’s motto according to which everyone invents their own story and calls it life, we see Jussif construct his life story with the difficult relationship to his brother Junis at its core. The siblings are connected through traumatic events from their childhood, which is a blind spot at the centre of the novel, which is set between the Kuwait War in 1991 and the US invasion in 2003. The fact that the narrator is thoroughly unreliable, creates a haunting haziness. The reader cannot help but be caught up in uncertainty: ever-changing names and characters, as well as flash-backs and flash-forwards create the distressing impression of a society that is depleted on the inside. A society that has lost sight of their standards. Truth and identity have fallen prey to the tyranny of despotism.

Unlike Najem Wali who processes his experience through literature, Fatah attempts to reconstruct and (re)appropriate recent events in Iraqi history. Where one chooses to turn experience into literature, the other seeks experience in literature itself. In both cases the «literary reality» brings us closer to the «actual reality» of living in a country marked by terrorism and war. They offer the reader a glimpse into a world where emotions are distorted by oppression and thought has to take a detour in order to comply with reality. Authors who are affected by their experience have found a way to distance and liberate themselves from these strategies through literature.

РЕЛИГИОЗНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ И МИГРАНТЫ: ОТ ИСЛАМСКОЙ РАДИКАЛИЗАЦИИ К ХРИСТИАНСКОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ МИССИИ

Р.Н. Лункин
Институт Европы РАН

Аннотация: в рамках бурных процессов иммиграции в Европу и обостренного внимания к этой проблеме со стороны общественности и властей религиозные организации особенно активно участвуют в судьбе мигрантов разных категорий и разных национальностей. При этом сама по себе социокультурная работа мусульманских и христианских общин недооценивается. Это служение носит многообразный характер и затрагивает далеко не только узкую сферу личной религиозности мусульман или христиан по происхождению. Новыми явлениями в Европе стали сетевые мусульманские общины нового типа, национальная миссия церквей среди в том числе формально верующих мусульман, национальные общины, объединяющие как христиан, так и мусульман из разных стран, Африки, Латинской Америки и Ближнего Востока, Турции, России и т.п. Христианская миссия способна купировать многие угрозы миру и безопасности, переформатировать потенциальных радикалов. Мусульманские общины воспринимаются как источник радикализации, а их способность к социализации верующих недооценивается в силу их традиционной критичности к европейскому проекту. Однако во многом и христианские и мусульманские миссии похожи по формам гражданской активности и критике либерализма и ценностей Евросоюза.

Ключевые слова: миграция, межрелигиозный диалог, христианство, протестантизм, православие, католицизм, государственно-церковные отношения.

Abstract: in the article analyzed the role of the religious associations in their work with migrants from different countries on the example of the activities of the set of Christian churches in Russia and European Union. That kind of mission plays a special role in the conditions when the waves of inner migration and immigrant crisis touch all Eurasian space. The Strategy of the Christian missions based on the social work, not on the direct mission for converting of the migrants in the certain communities. The main part of the migrants (in Russia, for example, from Northern Caucasus) and immigrants (from Central Asia and Middle East) belong to the muslim culture and they were come from the traditional society with its own clan rules. In connection with that the mission proceeds from the social and legal help and social adaption in the first hand for those who need it. The cultural and religious missions became the next period of the integration of the migrants into society. In general, the Muslim and Christian are similar in their forms of civil activity and in the critics of the liberalism and values of the European Union.

Key words: migration, interreligious dialogue, Christianity, Protestantism, Orthodoxy, Catholicism, Church-State relations.

Активность религиозных объединений в среде мигрантов имеет особое значение в условиях, когда волны внутренней миграции и иммиграционного кризиса затрагивают в той или иной степени всё евразийское пространство. Большинство мигрантов (к примеру, в России с Северного Кавказа) или иммигрантов (из Центральной Азии в России или Ближнего Востока в Европе) принадлежат к мусульманской культуре и являются выходцами из общества с традиционным клановым укладом. Миссией среди мигрантов из разных стран в основном занимаются различные христианские церкви в России и странах Европейского союза (православные, католики, протестанты) [1]. Мигранты сталкиваются с безработицей, нищетой, непониманием местных законов, в целом испытывают отчуждение от окружающего общества (как правило, мегаполиса). В связи с этим миссия среди мигрантов исходит из необходимости, в первую очередь, социально-правовой помощи и социальной адаптации для тех, кто в этом нуждается. Культурная и религиозная миссии являются следующим этапом интеграции мигрантов в окружающее общество. Стратегия христианских миссий выстраивается на основе социального служения, и у каждой конфессии и конкретной церкви существуют свои особенности перехода от социального аспекта служения к миссии по привлечению мигрантов в свои общины.

Христианское мировоззрение, которое оказалось более понятным для иммигрантов, чем государственная политика по их интеграции или выдворению, было воплощено в целом ряде инициатив. Церкви значительно расширили свою работу через гражданские институты, показав, что они являются значимой частью демократического общества, способны привлекать волонтеров и добиваться своих целей, в том числе политическими средствами. Эффективность социальных проектов церквей связана с тем, что в отличие от светских гуманитарных акций христианские волонтеры стараются создать квази-общину из числа тех, кому они помогают (члены такого сообщества могут не участвовать в богослужениях и многие являются мусульманами).

Логическим продолжением переселения легальных иммигрантов в Европу является работа с ними. Община св. Эгидия организовала проект «Люди, ищающие мира», членами которого являются мусульмане. В 1982 году община св. Эгидия организовала курсы итальянского языка, чтобы люди не закрывались и интегрировались в окружающее общество. За 30 лет через эти курсы прошло несколько сот тысяч людей. Община специально не создавала monoнациональные группы, а в различных праздниках участвовали все члены проекта – вместе праздновали Рождество и Рамадан, привлекали к волонтерской работе всех, независимо от вероисповедания и нации (желающие, мусульмане и христиане, ходили по тюрьмам и больницам и т.д.).

Показательным примером «нового лица» европейского христианства и элементом современной идентичности Европы являются протестантские церкви евангелистского или евангельского направления (баптисты, пятидесятники, харизматы, евангельские христиане). Именно эти евангельские церкви с конца 1990-х – начала 2000-х годов ассимилируют часть иммигрантов, формируют этнические общины и целые союзы со своей культурой,

христианской, от отличной от того, что характерно для католиков, лютеран, православных. Однако, по существу, евангелисты или евангелики являются лучшим подтверждением эффективного сочетания прямой проповеди и социальной работы, близости к нуждам простых иммигрантов, независимо от цвета кожи и страны происхождения, о чем говорит и папа Франциск.

Церкви не только откликнулись на эту болевую точку Европы, но и стали средоточием евангельской иммигрантской культуры с этническими особенностями. Евангелисты из Африки и Латинской Америки влились в протестантское сообщество Европы, привнеся на почву Старого Света свои представления о церковной культуре, миссии, проповеди, богослужении. Более того, африканские и латиноамериканские и иные евангельские церкви стали частью европейского христианства, и без них будущее христианского континента уже немыслимо.

Относительный бум мигрантских церквей во Франции был отмечен в середине 2000-х годов. По сравнению с посещаемостью служб в католических приходах регулярные многолюдные собрания евангелистов, выходцев из Африки, Азии и Латинской Америки, особенно заметны. Если ранее евангельские общины были микроскопическими, то на 2006 год была отмечена цифра в 460 тыс. активных прихожан. Во Франции действует Сообщество церквей африканского происхождения, куда входят иммигрантские общины. Периодически возникают проблемы с местными властями, но, как заявляют представители Сообщества, власти и представители МВД довольно быстро привыкают к ним, наблюдая за положительным эффектом деятельности церкви в округе. Один из примеров – община в Иври-сюр-Сен (Ivry-sur-Seine) Христианский центр «Влияние», основанная конголезцами Ивом и Иваном Кастану. Они подчеркивают, что их церковь сфокусирована на нуждах людей, не только духовных, но и финансовых, семейных, любых других. Помимо этого, представители 26 национальностей из разных частей Африки чувствуют себя единым целым в церкви [2].

В Великобритании увеличение числа практикующих верующих в новых евангельских церквях также стало открытием конца 2000-х годов. Харизматические церкви активно привлекают выходцев из Африки и Латинской Америки. К примеру, в одном из самых больших районов на Юго-Востоке Лондона – Льюишаме – 65 пятидесятнических церквей связаны с нигерийской диаспорой, остальные обслуживают выходцев из Ганы, Конго, Кот-д’Ивуара [3].

Несмотря на высокомерное отношение к такого рода церквям со стороны католиков и «традиционных» протестантов (лютеран), они делают большую социальную работу, поддерживая семьи мигрантов, создавая ощущение семьи, а также воспитывая веротерпимое отношение как между церквями, так и по отношению к мигрантам из разных стран. Было бы не совсем правильно считать, что евангельские проповедники просто попали в вакуум, образовавшийся в результате секуляризации общества и ослабления англикан, католиков и методистов в Британии. Один из христианских экспертов Эд Уэст обратил внимание на сам характер церкви и ее веры. По его словам, средний возраст евангельской церкви около 20 лет, тогда как в католическом приходе

полными энергии считаются все, кому меньше 75. У евангелистов много людей из рабочего класса, обращенных мусульман, людей разных наций, объединенных в единое братство [4].

Точной статистики по поводу обращений в христианство мигрантов и беженцев нет, но в прессе появлялись сведения о нескольких тысячах выходцах из Ирана, Афганистана и Сирии, которые становились членами евангельских общин. Однако после того, как сразу около 600 человек крестились в Германии, оказалось, что многие мигранты таким образом хотели приобрести статус беженца, так как в Иране и других странах переход в другую веру является вероотступничеством и карается смертной казнью [5]. Миссией среди беженцев в лагере в Кале занималась церковь во главе с пастором-африканцем Тефери Шурено. Он привлекал в общины в основном христиан из Эфиопии и Эритреи. Однако в феврале 2016 года временный палаточный храм был разрушен французскими полицейскими, которые очищали 100-метровую зону безопасности вокруг лагеря, а пастор Шурено и беженцы защищали храм с крестом в руках [6].

Представление о том, как изменились европейские церкви, благодаря иммиграции, в последнее десятилетие и как это активизировало сами общины, можно получить на основе доклада Комиссии Церквей по мигрантам в Европе «Картография миграции и картография ответов европейских церквей на вызовы миграции» (2016 год) [15]. Так, на основании общеевропейского исследования, в 60% всех церквей от 6 до 100% мигрантов-прихожан. В тех общинах, где больше 60% мигрантов, как правило, и руководство из числа иммигрантов. 74% респондентов ответили, что в местных приходах заметно присутствие этнических меньшинств, которые либо служат и собираются отдельно, либо являются составной частью общины. 25,7% заявили, что до 20% священнослужителей являются сами иммигрантами. Особенno стоит отметить присутствие иммигрантов среди церковной молодежи – в 32% церквей один из пяти молодых людей является иммигрантом. Большинство церквей ищет те или иные способы взаимодействия с миграционной средой – в 48% церквей есть активисты или команды, помогающие беженцам, в 65% общин есть специальные проекты и межцерковное сотрудничество.

Комиссия Церквей по мигрантам в Европе выделяет христианские объединения с самым заметным этническим компонентом (40-60% и более иммигрантов) и национальной миссией в крупнейших странах Европы. В Италии это Федерация протестантских церквей, Вальденсийская церковь и Методистская церковь привлекают выходцев из Ганы, Филиппин, Латинской Америки и Южной Кореи, а среди баптистов много румын и украинцев. В Великобритании это пятидесятнические церкви (самая большая – Мусама Диско Кристо Черч), Совет африканских и карибских церквей Соединенного Королевства и Альянс трансатлантических церквей и церквей Тихого океана. В Ирландии в рамках национальной миссии активна Методистская церковь – в общинах много выходцев из Африки и Индии, а также Бразилии, среди молодежи – до 40% иммигрантов (из них половина новые иммигранты, а половины – второе поколение мигрантов).

В Германии в Евангелическо-Лютеранской церкви (ЕЛЦ) существуют общинны выходцев из Индонезии, Ганы, Финляндии, Нидерландов, Швеции и Вьетнама. В ЕЛЦ также есть разного рода комиссии и проекты межкультурного служения. Во Франции особенно выделяется в международной работе Объединенная протестантская церковь Франции (в Париже самый высокий процент иммигрантов в церквях – 20%), есть и этнические союзы – Союз африканских и карибских церквей. Французская протестантская федерация поддерживает межцерковные проекты с церквями, которыми руководят иммигранты.

Давая общую картину распространения миссии среди мигрантов, Комиссия Церквей по мигрантам в Европе дает свою классификацию общин: церковь этнического меньшинства как часть более широкого объединения с другой традицией; международная церковь как мультиэтническая община, которая использует какой-либо национальный язык в богослужении; межкультурная церковь, в которой есть разные этнические группы со своим служением. В реальности можно говорить о двух видах служения – во-первых, этническая община со своей национальной миссией (в Москве, например, есть филиппинская и корейская община в Католической Церкви, но они собираются отдельно). Во-вторых, мультинациональная и, следовательно, мультикультурная община, которая активно занимается миссией среди мигрантов, но интегрирует их в рамках более широкого объединения и общего богослужения (последний вариант наиболее характерен для протестантских церквей в России, хотя есть и этнические церкви).

Один из ярких примеров подобной миссии среди мусульман-мигрантов – деятельность протестантской церкви «Слово жизни» в Москве (основана в начале 1990-х гг. миссионерами из Швеции и Норвегии). Руководителем служения среди мигрантов является пастор Андрей Мриль, он родился в Узбекистане и потом переехал в Россию, но по-прежнему хорошо понимает, как надо общаться с выходцами из республик Центральной Азии⁸⁶. Миссия в Москве началась в 2006 г., к этому времени уже была группа верующих из киргизов и свои национальные служители. По признанию пастора, в мегаполисе этнические границы, которые очевидны на родине, стираются, и узбеки, таджики, киргизы становятся единым целым (казахов среди иммигрантов меньше, и они считаются более образованными). Кроме того, они сталкиваются с одни-ми и теми же проблемами, а местное население их не различает.

Религиозная миссия церкви сталкивается с целым рядом трудностей. Прежде всего, это связано с определенным пониманием Иисуса Христа как пророка, почти такого же, как пророк Мухаммед. С именем Христа связано только то, что он «человек и пророк». Помимо этого, когда выходцам из Центральной Азии говорят о церкви, то они представляют себе исключительно православный храм, здание, а не что-либо иное, более абстрактное богословское понятие (православие при этом считается только «русской верой»). 90%

⁸⁶ Информация о миссии церкви среди мигрантов основана на полевом материале автора – социологическое интервью с пастором церкви «Слово жизни» Андреем Мрилем от 09.02.2019.

иммигрантов в той или иной степени воспитаны в религиозной мусульманской среде, они твёрдо убеждены, что православная церковь – «не наша», а поэтому и прямое приглашение в церковь вызывает у них противление. Это священное пространство, но не для них. По словам пастора, «у них как будто вставлен какой-то свой религиозный антивирус. Если кто-то ходит в храм или пришёл ко Христу, то он становится предателем».

В связи с этим работа с выходцами из Азии начинается на социальном уровне, с помощи и содействия оформлению документов, жилья, работы, юридического сопровождения в легализации (как правило, первая консультация бесплатно), помощи в бытовых нуждах. Церковь находит нерелигиозную площадку для того, чтобы помогать и общаться с иммигрантами. Если таджики или киргиза приглашают прямо в церковь, то он, как правило, разворачивается и уходит из-за надписи «Христианская церковь» (это надпись на здании церкви «Слово жизни» в Москве у м. Алексеевская), даже если человека приглашали на юридическую консультацию. Поэтому в данной сфере чрезвычайно важна социальная основа. В рамках волонтёрского проекта распространяются объявления с предложением помочь с регистрацией и работой, некоторым церковь помогает снимать квартиру, других устраивает в строительные бригады. С 2011 г. волонтёры кормят нуждающихся на Казанском вокзале, на который прибывает много поездов с Юга, многие люди там теряют документы, их обманывают, они остаются без средств. Бомжей вначале отправляют в Центр восстановления (ребцентр), а затем уже устраивают на работу. Среди реабилитантов есть и представители интеллигенции, и бывшие уголовники. По желанию они могут посещать библейские курсы и богослужения, после чего некоторые остаются в церкви, но большинство уезжает на родину.

В рамках существующей христианской общины выходцев из Центральной Азии (Азиатское служение церкви) богослужение проводится на русском языке, поскольку среди верующих представители нескольких национальностей. Однако «прославление», то есть пение христианских песен, проходит уже на разных языках, также и проповеди иногда проходят на родных языках в зависимости от того, какая группа собирается. Музыкальная церковная группа состоит из узбеков и таджиков. Всего в московской азиатской общине «Слово жизни» собирается до 80 чел. Как отмечает пастор Андрей Мриль, «сколько соберётся людей, зависит от погоды, проверок и наличия полиции рядом». Раз в год в церкви празднуют Навруз, который объединяет всех выходцев из Центральной Азии.

Внутрицерковная работа включает в себя два формата – «храмовый», то есть собрания непосредственно в церкви, и домашние группы, которые могут собираться на квартирах. Собрания домашних групп по своему стилю больше приближены к азиатской культуре – все сидят на матрасах на полу, периодически делают плов, читают Священное Писание на узбекском и таджикском языках. Как отмечает пастор А. Мриль, «у нас нет задачи ломать культуру, мы, наоборот, хотим сохранить азиатские обычаи, но мы разделяем культуру и религию, есть моменты, где мы ставим черту». Пить из пиалы чай и есть

плов руками, что делают далеко не все, это культурные элементы. Совершение молитвы (намаза) после еды – это религиозная часть. На домашних группах протестантские служители молятся вместе с бывшими или считающими себя мусульманами, поднимая руки вверх и совершая омовение лица, как все мусульмане. При этом в качестве молитвы читается «Отче наш». Многие из тех, кто приходит на домашние группы, знакомятся через социальные сети, их приглашают на «азиатские встречи», а не на богослужения.

Часть протестантских общин Европы и США, которые занимаются миссией в мусульманской среде, использует слово «Аллах» для обозначения Бога. Другая часть считает, что у мусульман Бог не является аналогом библейского Бога – Элоима, а мусульмане поклоняются «духу пустыни» (такого же мнения, к примеру, придерживался и священник РПЦ Даниил Сысоев, обращавший мусульман в православие: убит в 2009 г. по религиозным мотивам). В церкви «Слово жизни» придерживаются мнения, что семантика у понятия «Аллах» может быть разная, надо просто корректно это слово использовать.

Как и в странах Европейского союза, иммигранты и в России сталкиваются с религиозно-культурным диссонансом вокруг себя. Окружающую культуру секуляргого общества они ассоциируют с христианством, даже если эта культура включает в себя свободное отношение, по их мнению, к стилю одежды, разврату, алкоголю и т.д. Многие иммигранты, по признанию служителей церквей, боялись принять Христа, так как боялись стать такими же, как все люди вокруг. В связи с этим протестантские миссионеры в первую очередь говорят о том, что они «проповедуют не религию, а Христа, не культуру, а спасение».

В отличие от христианской миссии в самих мусульманских регионах или на Ближнем Востоке в европейском мегаполисе проблемы с мусульманским родственным окружением почти не возникает. Соплеменники могут назвать новообращенного христианина «кяфиром», предателем веры своих отцов, но в большом городе всегда легко раствориться или уехать, что на родине сделать сложнее. Многие прошедшие библейские курсы в церквях за пределами своего дома становятся христианами, но боятся об этом говорить среди родственников. Однако в настоящее время и среди выходцев из Центральной Азии постепенно ломается стереотип о том, что если ты узбек, киргиз и т.д., то ты должен быть обязательно мусульманином.

В протестантской среде специальная миссия среди мигрантов в больших городах чрезвычайно распространена. В московской церкви «Слово жизни», помимо «азиатского служения» для выходцев из Центральной Азии, есть группа выходцев из Вьетнама и Малайзии. Самостоятельная церковь есть у христиан, приехавших из Узбекистана (собирается в Реутове). В пятидесятнической Церкви «Благая Весть» (пастора из США Рика Реннера) в Москве есть киргизская группа. Некоторые миссионеры ведут занятия по русскому и английскому языкам в районе крупных рынков. В одном из районов Москвы узбекское служение действует в рамках корейской пресвитерианской церкви. Своё мигрантское полуподпольное служение существует в Санкт-Петербурге («пятидесятническая церковь «Свет Азии»).

Внутри протестантских конфессий есть свои различия в подходе к служению среди иммигрантов из разных стран: пятидесятники сочетают социальную работу с евангелизацией и обращением в веру, баптисты более целенаправленно привлекают в церковь, либеральные лютеранские церкви отодвигают обращение в веру на второй или третий план. Отличие ситуации в России от стран Европейского союза (в значительной степени Западной Европы) состоит в том, что в России национальные общинны являются частью более крупных русскоязычных церквей, тогда как в Европе за последние 10–15 лет появились самостоятельные национальные церкви выходцев из Африки, Ближнего Востока, Турции, Латинской Америки, где уже коренные европейцы представляют меньшую часть новообращённых [7].

Логическим продолжением переселения легальных иммигрантов в Европу является работа с ними. Община св. Эгидия организовала проект «Люди, ищающие мира», членами которого являются мусульмане. В 1982 г. община св. Эгидия организовала курсы итальянского языка, чтобы люди не закрывались и интегрировались в окружающее общество. За 30 лет через эти курсы прошло несколько сот тысяч людей. Община специально не создавала monoнациональные группы, а в различных праздниках участвовали все члены проекта – вместе праздновали Рождество и Рамадан, привлекали к волонтёрской работе всех, независимо от вероисповедания и нации (желающие, мусульмане и христиане, ходили по тюрьмам и больницам и т.д.) [8].

В рамках Русской православной церкви долгое время не было целенаправленной работы с иммигрантами, хотя отдельные инициативы существовали [9]. В 2006–2009 гг. активным миссионерством в мусульманской среде занимался Миссионерский центр свящ. Даниила Сысоева, который фактически за свою миссию был убит в 2009 г. В 2014 г. был принят официальный документ «Принципы и направления работы с мигрантами в РПЦ», который провозгласил принципы милосердия (странноприимства) и межрелигиозного диалога: «Церковная работа с мигрантами, многие из которых исповедуют традиционные нехристианские религии, неотделима от межрелигиозного диалога. Церковь, уважая убеждения людей, исповедующих другие традиционные религии, одновременно считает возможным их культурологическое знакомство с религиозными традициями страны пребывания, а также способствует их вовлечению в жизнь тех общин своих единоверцев, которые известны конструктивной деятельностью в принимающем обществе» [10].

С 2018 г. был запущен «азиатский» проект РПЦ под патронажем Комиссии по миссионерству и катехизации Епархиального управления Москвы по переводу церковной литературы на языки народов Средней Азии. Тогда ещё диакон Дионисий Гришков, руководитель центра социальной помощи мигрантам при храме Евфросинии Московской в Котловке, отмечал, что проект зародился достаточно давно среди рядовых московских миссионеров, в том числе из мигрантской среды. По словам отца Дионисия, «необходимость в переводе церковной литературы появилась, так как в Москве уже есть крещёные жители Средней Азии. Хочу устроить их первую встречу, организовать для них богослужение с элементами национальных языков. Для этого недавно перевели на узбекский и

киргизский языки часослов, на таджикский – молитвослов. Нам приходится обращаться к помощи профессионалов переводчиков. Зачастую они – крещённые в протестантских общинах носители языка... Все народы Средней Азии имеют свою христианскую историю. Но даже если бы не было, это долг Церкви – заботиться об исполнении заповеди научить все народы» [11].

Стратегия работы религиозных объединений (христианских церквей) с мигрантами включает в себя несколько этапов: социальная поддержка, интеграция в общество, привлечение к окольцерковной активности, становление мигранта как члена общины или человека, который, по крайней мере, симпатизирует этой общине и не боится её. Протестанты и католики оказались в наибольшей степени вовлечены в эту миссию, именно у этих конфессий есть свои наиболее развитые и доказавшие свою эффективность на практике проекты и миссионерские церкви [12]. Представители РПЦ находятся только в начале пути своего служения в этой сфере, но в значительной степени они повторяют опыт католиков и протестантов. Если протестантские конфессии делают упор именно на социальной адаптации и интеграции, а миссионерская деятельность идёт следом или даже параллельно, то православные и католики делают упор на культурной миссии – сочетании образования, изучения местной культуры и правовой интеграции в общество и трудовую деятельность. Протестанты прямо говорят о своём намерении евангелизировать мигрантов (исключение – либеральные церкви, к примеру, лютеранские церкви в Скандинавии, которые работают с мусульманами и помогают им, но прямо не ставят целью их обращение в веру). Для православных и католиков также на первом плане в рамках их работы с мигрантами не воцерковление, а скорее включение приезжих в свой культурный контекст, тогда как для многих евангелистов такой контекст не является значимым в рамках их мировоззрения. Вместе с тем и тот и другой подходы к социально-миссионерской деятельности ведут, во-первых, к разносторонней интеграции иммигрантов в общественную среду, а во-вторых – в создание благоприятной мигрантской среды, где отсутствует почва для распространения экстремистских псевдорелигиозных идей.

Ключевые слова о новой европейской идентичности были сказаны папой Франциском в интервью французской газете *La Croix* в 2016 году. Понтифик назвал помещение мигрантов в гетто худшей формой, приведя в пример террористов в Брюсселе, которые выросли в гетто, и осудил «экспорт демократии» в другие страны. В новой Европе надо отказаться от сознания колониализма: мусульманка должна иметь право носить платок, а католик – крест. «Когда я слышу разговоры о христианских корнях Европы, я иногда опасаюсь триумфалистского и даже мстительного тона», – сказал понтифик. – «Да, Европа имеет христианские корни, и христианство несет ответственность за то, чтобы поливать эти корни. Но это должно делаться в духе «омывания ног»» [13]. Чрезвычайно важно, что первая поездка папы в 2013 году за пределы Рима была на остров Лampedusa к беженцам. С точки зрения папы, вакуум идеалов и потеря идентичности ведут к распространению экстремизма и религиозного фундаментализма, а вакуум порождает страх, который ведет к восприятию другого как врага [14].

Участие христианских церквей Европы и России в разрешении миграционного кризиса стало вдохновляющим примером для духовенства и верующих. Оказалось, что христианство и его институты не только не изгнаны из общества в результате секуляризации, но и востребованы обществом, нужны ему. Таким образом, процесс десекуляризации привел не только к возвращению церквей и религиозной тематики в публичную сферу, но и к интеграции околоцерковных гражданских институтов (проектов, движений, фондов и т.д.) в демократическую политическую систему при всей ее внешней безрелигиозности.

Ради расширения своей миссии и политического влияния многим христианским деятелям пришлось идти против общественного мнения, которое выступает за ограничение потока въезжающих в страны ЕС, части либеральных политических сил, которые стремятся минимизировать влияние миграционного и религиозного фактора, а также правых партий, которые настроены националистически. Но в итоге церковные миссии, пусть и не в столь массовом масштабе, стали не просто оазисами милосердия, но и центрами массовой асимиляции в той или иной форме мигрантов разных категорий в европейских обществах. Новой основой идентичности современной Европы стала многонациональность и церковная миссия, меняющая лицо христианства на континенте и отношение к «чужим» в самом разном смысле этого слова.

ЛИТЕРАТУРА

1. Лункин Р.Н. Миссия милосердия: социальное служение церквей // Современная Европа. №4(70), 2016. С. 154-158.
2. Evangelical Churches Flourishing in Europe. Voice of America. October 31, 2009. URL: <http://www.voanews.com/content/a-13-2006-07-24-voa48/322976.html>
3. Martin D. (2009). Britain's tolerance to Islam results in more than 1m Muslims setting up home here. Daily Mail, 14 December. URL: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-1235527/Britains-tolerance-Islam-results-1m-Muslims-setting-home-here.html#ixzz375Ex5tdo> (дата обращения: 30.04.2017).
4. Ed West. I'm not surprised Evangelical Christianity is on the rise. The Telegraph. December 14th, 2009. URL: <http://blogs.telegraph.co.uk/news/edwest/100019857/im-not-surprised-evangelical-christianity-is-on-the-rise/>
5. European Churches Witnessing «mass baptisms» for Migrants, by Oliver Jane, 6 March 2016. URL: <http://www.breitbart.com/london/2016/03/06/european-churches-witnessing-mass-baptisms-for-migrants/>
6. French authorities destroy refugees church and mosque in Calais jungle. The Tablet. 02 February 2016.
7. Европа XXI века. Новые вызовы и риски. монография // под общей ред. Ал.А. Громыко, В.П. Фёдорова. М., СПб.: Нестор-История, 2017. 584 с. Серия: Старый Свет – новые времена. Федеральное гос. бюджетное учреждение науки Ин-т Европы Российской акад. наук. С. 100-122.
8. Современная Италия: старые проблемы, новые вызовы / отв. ред. Е.А. Маслова. М.: Ин-т Европы РАН, 2018. С. 79-91.
9. Митрофанова А.В. Социальная работа православных некоммерческих организаций: направления, цели, типология // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2013. №1. С. 32-43.

10. Принципы и направления работы с мигрантами в Русской Православной Церкви. 20 ноября 2014 г. // Патриархия.Ru. Документ согласован на заседании Высшего Церковного Совета 13 ноября 2014 г.

11. Приймак А. Литургия для трудовых мигрантов. Не найдя себя в исламе, уроженцы Средней Азии заполняют духовную пустоту православием // Независимая газета (НГ-Религии). 18.07.2018.

12. Религиозные миссии на общественной арене: российский и зарубежный опыт. // под ред. А.А. Красикова и Р.Н. Лункина : Центр по изучению проблем религии и о-ва ИЕ РАН. М.: ИЕ РАН, 2016.

13. Папа Франциск: «Вклад Христианства в культуру не должен восприниматься сквозь призму колониализма». 20 мая 2016. // Седмица.Ru

14. Pope Francis speaks during a baptism ceremony in the Sistine Chapel at the Vatican. January 10, 2016. Reuters/Osservatore Romano.

15. Mapping migration, mapping churches' responses in Europe: Belonging, Community, and Integration: the Witness and Service of Churches in Europe. Churches' Commission for Migrants in Europe. 2016. URL: http://www.ccme.be/fileadmin/filer/ccme/70_DOWNLOADS/20_Publications/2016-01-08-Mapping_Migration_2015_Online_lo-res_2_.pdf.

ОПЫТ МИРОВЫХ ВОЙН В ПОЛИТИКЕ ИДЕНТИЧНОСТИ И ВЫСТРАИВАНИИ СТРАТЕГИИ БЕЗОПАСНОСТИ

Л.А. Фадеева, Д.С. Плотников

Пермский национальный исследовательский университет

Аннотация: в данной статье автор исследует влияние опыта двух мировых войн на политику идентичности, проводимую сегодня ключевыми политическими акторами. Политика идентичности понимается в статье как целенаправленная деятельность политических акторов по выстраиванию, конструированию, распространению макрополитической идентичности. Автор отдельно говорит о том, что в настоящее время в политике идентичности Вторая мировая война предстает в разных, противоположных и антагонистических представлениях, цель которых – вывести свою страну из-под обвинений и представить жертвой, тем самым приобщая к мировому сообществу, в котором демаркационная линия прочерчена новой «холодной войной».

Ключевые слова: историческая память, политика памяти, политика идентичности, Европейский союз, международная безопасность.

Abstract: the author examines the influence of the experience of two world wars on the identity politics pursued by political actors today. In the article, the policy of identity is understood as the purposeful activity of official actors in building, constructin, and disseminating macro-political identities. The author also emphasized the fact that at present in the politics of identity, the Second World War appears in different, opposite and antagonistic representations, the purpose of which is to bring their country out of charge and present it as a victim, thereby introducing it to the world community in which the line of demarcation was drawn by the new cold war.

Key words: historical memory, politics of memory, identity politics, European Union, international security.

Память, идентичность, безопасность

Память о войнах и антивоенное кредо создают основы для выстраивания политики безопасности (Данилов 2019). На протяжении многих послевоенных лет в общественном сознании было прочным представление о том, что главное – избежать войны, «только бы не было войны», именно в связи с опытом огромных потерь, понесенных человечеством в двух мировых войнах. Цель данной статьи – определить влияние опыта двух мировых войн на политику идентичности, проводимую сегодня ключевыми политическими акторами. Политика идентичности понимается в статье как целенаправленная деятельность политических акторов по выстраиванию, конструированию, распространению макрополитической идентичности, т.е. ключевых представлений о своей стране, присущих ей характеристиках, включая систему отношений Мы/Они, Другие, Чужие, Враги.

Современная политика идентичности может представлять риски, как отмечает посол ЕС в России Маркус Эдерер, «когда ключевой становится идея «моя страна прежде всего» или «моя страна — сама по себе»⁸⁷. Политика идентичности в таком случае выступает как легитимация внешнеполитического курса через определение Своих и Чужих, от которых исходит угроза.

Память о прошлом представляет собой важное основание идентичности нации (понимаемой в гражданском смысле) и ее консолидации. Некий консенсус по поводу взглядов на собственное прошлое позволяет обществу лучше осознать собственное место в мире и определиться с будущим. В конструировании истории решающая роль принадлежит политической и интеллектуальной элитам, которые посредством государственной политики в области образования, процедурам и технологий коммеморации (публичных актов «вспоминания») формируют культуру памяти, режим памяти, войны памяти. Этому посвящена обширная литература (Малинова 2015).

Изменчивая память о Первой мировой войне

Как известно, коллективная память изменчива, конструируемая, зависит от множества обстоятельств. Исследователи Первой мировой войны указывают, что само название войны менялось со временем и различалось в разных странах. Так, сочетание «Первая мировая война» вместо понятия «Великая война» стало использоваться англичанами лишь с 1945 г., когда завершилась Вторая мировая. «Великой войне» посвящено огромное количество исследований, книг, фильмов, активно развивается специальное издание «Исследования Первой мировой войны». Сетевая международная энциклопедия «1914–1918 Online» постоянно расширяет библиографический список, в котором содержится более 9 тыс. наименований книг о Первой мировой (Баранов 2018).

Хью Стрэчен рассматривает Первую мировую войну как явление глобального масштаба по своему характеру. Он, как и многие другие исследователи Первой мировой войны, обращают внимание на то, что в Британии и Франции эту войну предпочитали называть Великой, в отличие от Германии и ряда других стран. Например, в Венгрии до сих пор «Трианон» — символ потерь, которые венгры считают самыми крупными и болезненными во всей мировой истории. «Трианон», как и «Версаль», символизирует противоречивость результатов войны и памяти как коллективного феномена, в особенности, как политики в отношении к Первой мировой войне. Но если виктимизм венгров проявлялся преимущественно в риторике, то виктимизм немцев очень скоро обернулся реваншизмом и создал питательную почву для нацизма.

В дореволюционной России войну называли немецкой, в левых кругах — империалистической, а современные исследователи считают, что ее можно назвать «забытой» или «неизвестной» войной, поскольку она слабо идентифицирована в исторической политике и национальной памяти (Глебова 2014). Память о Первой мировой была вытеснена революционными событиями, не

⁸⁷ Ederer M. Interview. Available at <http://www.eedialog.org/ru/2018/11/02/snob-konspekt-otkrytogo-intervyu-posla-evropejskogo-soyuza-v-rossii/>

нашла должного отражения ни в искусстве, ни в памятниках, ни в политике памяти.

В странах Центральной Азии в характеристике событий Первой мировой войны используется советская традиция трактовать войну как империалистическую. В политике памяти акцент делается на Восстании 1916 года в Средней Азии в связи с противоречивой политикой Петербурга. Поводом к восстанию послужил указ императора Николая II о призывае на тыловые работы местного населения. Восстание прокатилось по территории современных Казахстана, Кыргызстана, Узбекистана и Таджикистана. В указе Президента Кыргызстана по поводу 100-летия трагических событий 1916 года восстание именуется национально-освободительным движением кыргызского народа⁸⁸.

Эпоха мировых войн и революций

Существует традиция в истории не подразделять период с 1914 по 1945 гг. на этапы, а именовать его «эпохой мировых войн и революций» или «эпохой катастроф», «эпохой крайностей». (Хобсбаум 2004). Известный английский историк Эрик Хобсбаум точно уловил ключевой момент современных дискуссий и расколов по поводу Второй мировой войны. Он объяснял, что в условиях послевоенного мирового кризиса постепенно исчезали институты либеральной демократии, это происходило с 1917 по 1942 год почти повсеместно под прессингом наступавшего фашизма. «Демократию спас только временный и странный союз между либеральным капитализмом и коммунизмом для защиты от претендовавшего на мировое господство фашизма, поскольку победа над гитлеровской Германией была, несомненно, одержана Красной армией, которая только и могла это сделать, – заявляет Хобсбаум. – Во многих отношениях время возникновения союза капитализма и коммунизма против фашизма (в основном 1930-е и 1940-е годы) является доминантой истории двадцатого века и ее ключевым моментом. Это было время исторического парадокса в отношениях капитализма и коммунизма, находившихся в течение большей части двадцатого века (за исключением краткого периода антифашизма) в состоянии непримиримого антагонизма». (Хобсбаум 2004: 5).

Претендующий на пост премьер-министра Великобритании Борис Джонсон выпустил книгу «Фактор Черчилля. Как один человек изменил историю», в которой он доказывает ключевую роль Черчилля не только в «битве за Британию», но и во всей Второй мировой войне (Джонсон 2015). Черчилль в значительной мере символизирует опыт этой войны и его осмысление: при всем своем яром и яростном антикоммунизме он был активным участником антигитлеровской коалиции, умело и дипломатично взаимодействовал со Сталиным в годы войны, но в 1946 г. в Фултонской речи предложил иную стратегию. Отдав должное США, которые вместе с превосходством в силе принимают на себя «неимоверную ответственность перед будущим», Черчилль подчеркнул необходимость новой стратегической концепции.

⁸⁸ Президент Кыргызской Республики. Указ от 27 мая 2015 г. О 100-летии трагических событий 1916 года. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/68824>

«На картину мира, столь недавно озаренную победой союзников, пала тень. Никто не знает, что Советская Россия и ее международная коммунистическая организация намереваются сделать в ближайшем будущем и каковы пределы, если такие существуют, их экспансионистским и верообразительным тенденциям», — предостерегал он. Сказав необходимые по тому времени слова о своем восхищении доблестным русским народом и «моим товарищем военного времени» маршалом Сталиным, он заявил: «Мы понимаем, что России необходимо обеспечить безопасность своих западных границ от возможного возобновления германской агрессии. Мы рады видеть ее на своем законном месте среди ведущих мировых держав. Мы приветствуем ее флаг на морях». После этих заверений Черчилль счел своим долгом довести факты, что «от Штеттина на Балтике до Триеста на Адриатике на континент опустился железный занавес», по другую сторону которого распространяется советское влияние и все возрастающий контроль Москвы. «Я не верю, что Россия хочет войны. Чего она хочет, так это плодов войны и безграничного распространения своей мощи и доктрин, — заключил он⁸⁹.

Джонсон пишет, что Фултонская речь была воспринята в Британии с возмущением, как широкой общественностью, так и политиками, в том числе консерваторами. Однако к концу 1940-х гг. именно такая картина мира утверждается как императив «холодной войны». Впрочем, Черчилль не приравнивал нацистскую Германию к Советскому Союзу военного времени, как это делает Джонсон. В противном случае ломался бы весь конструкт: союзники по антигитлеровской коалиции в борьбе против фашизма как мирового зла.

Холокост как смыслообразующая ось памяти о Второй мировой войне

Исследователи отмечают, что для западных стран, в особенности европейских, смыслообразующим компонентом памяти о Второй мировой войне стал Холокост (MacDonald 2017). «На основе осознания коллективной вины и ответственности европейских народов (включая и население оккупированных нацистами территорий) за трагедию холокоста становилось возможным формирование консолидирующего исторического нарратива», — отмечает российский исследователь Д.В.Ефременко (Ефременко 2019). Украинский историк Г.Касьянов фиксирует: «Старая Европа договорилась, что признание Холокоста символом общей ответственности за мрачные страницы прошлого и память об этой трагедии будут одновременно гарантами политики never again в самом широком контексте, с предохранителями от ксенофобии, расизма, нетерпимости, национальной вражды — всего того, что привело к Второй мировой войне» (Касьянов 2019). Институциализация памяти о Холокосте происходила с помощью поддержки мемориальных комплексов, специализированных музеев Холокоста, в которых использован широкий круг доку-

⁸⁹ <https://historyrussia.org/tsekh-istorikov/archives/fultonskaya-rech-uinstona-cherchillya-1946-goda.html>

ментальных свидетельств и не менее широкий спектр средств воздействия на чувства посетителей. 27 января был объявлен Международным днем Холокоста. В 1990-е годы создана рабочая группа по международному сотрудничеству в области преподавания, изучения и увековечению памяти о Холокосте.

Ожидавшим вступления в ЕС странам Восточной Европы было настоятельно рекомендовано расследовать политику Холокоста в их странах и включить в учебники истории тему Холокоста. Так, Международная комиссия по изучению Холокоста в Румынии под руководством лауреата Нобелевской премии писателя Эли Визеля (2003–2004) сочла жертвами около 400 тыс. евреев, большинство из которых проживало на оккупированных румынскими войсками территориях Украины и Молдавии (Биткова 2017). В результате, в 2004 г. Румыния официально признала эти факты, был учрежден день памяти жертв Холокоста, открыт Национальный институт по изучению Холокоста в Румынии, тема Холокоста была включена в программы школ и университетов Румынии. И все же это не сопровождалось изменением общественных настроений: румыны не хотели рассматривать свою страну как палача, предпочитая роль жертвы, чему способствовало переключение внимания с преступлений режима Антонеску на репрессивный режим Георгиу Дежа и затем Чаушеску (Мачь 2015).

Жертвы двух тоталитаризмов

Правительство Польши подвергает резкой критике исследования, согласно которым поляки принимали участие в преступлениях Второй мировой войны. Например, с таким давлением столкнулись Ян Томаш Гросс из Принстонского университета, Ян Грабовский из университета Оттавы и многие другие ученые, работающие в Центре исследования Холокоста в Польской академии наук⁹⁰. Историческая политика находится в фокусе внимания Президента Польши А.Дуды, который еще в 2016 году указал, что «словосочетание «польские концентрационные лагеря» применительно к фашистским концлагерям на оккупированной территории Польши во время Второй мировой, с его точки зрения, «не только уводит нас от вопроса жестокой оккупационной политики немцев, но и переносит на Польшу часть ответственности за Холокост»⁹¹. В январе 2018 года Сейм Польши принял поправки к закону об институте национальной памяти, вводя штрафы и тюремные сроки до трех лет за публичные заявления о причастности поляков к массовому уничтожению евреев в годы Второй мировой войны, а также штрафы и тюремные сроки за отрицание преступлений украинских националистов против поляков⁹².

⁹⁰ Adekoya, R. Poland's Holocaust Denialism Will Come Back to Haunt It. Режим доступа: <https://foreignpolicy.com/2018/02/09/polands-holocaust-denialism-will-come-back-to-haunt-it/>

⁹¹ К вопросу о доминировании националистического нарратива в Польше. Режим доступа: <https://urokiistorii.ru/article/53367>

⁹² Польша вводит тюремные сроки за слова о причастности поляков к Холокосту. И за отрицание преступлений украинских националистов. Режим доступа: <https://meduza.io/feature/2018/01/28/polsha-vvodit-tyuremnye-sroki-za-slova-o-prichastnosti-polyakov-k-holokostu-i-za-otritsanie-prestupleniy-ukrainskikh-natsionalistov>

Польский кинематограф о событиях Второй мировой пронизан духом трагизма. Ключевая идея – Польша жертва двух тоталитарных систем и 1944-45 несет в себе новую оккупацию. Современные фильмы «Пианист», «Холодная война», «Ида» продолжают традицию Анджея Вайды в духе фильма «Пепел и алмаз», где демонстрируется многострадальная Польша, жертва коммунистов и фашистов. Официальная риторика властей интерпретирует прошлое в подобном ракурсе. Начиная с 2011 года в Польше 1 марта отмечается «день проклятых солдат» – участников антикоммунистической борьбы и борьбы против нацистов как в период Второй мировой, так и во времена существования «социалистической» Польши. День приурочен к вынесению смертного приговора 1 марта 1951 года 7 участникам подпольной антикоммунистической организации «Свобода и независимость»⁹³. Акцент на борьбе с оккупантами и несломленную волю польского народа делает установленный в 1998 году праздник «День Польского подпольного государства», отмечаемый 27 сентября. Считается, что в этот день в 1939 году берет свое начало деятельность польского подполья, боровшегося с нацистами⁹⁴. С 2010 года 1 августа считается днем памяти жертв Польского восстания 1944 года. Именно возле памятника жертвам Польского восстания 1944 года в Варшаве Д.Трамп упомянул о тяге поляков к свободе, через которую проложил некую связь между американским и польским народами⁹⁵.

Польские политики, используя дискурс Второй мировой войны, обосновывают в качестве «врага» не только фашистов, но и коммунистов, при этом акцент на последних усиливается последние годы, о чем свидетельствуют как риторика политиков, установленные официальные исторические даты, фильмы, так и снос советских памятников, включая военным, боровшимся с нацистами⁹⁶. Безусловными врагами являются и «бандеровцы» (пожалуй, это единственное, что сближает российский и польский исторический дискурс о войне). С Украиной Польшу сближает образ врага в лице коммунистов. В качестве друзей Польши выступают США, с которыми поляков объединяет стремление к свободе и независимости. Именно США для современной Польши выступают в роли защитников от потенциальных угроз, исходящих, прежде всего, от России.

Нет ничего удивительного, что именно Польша после вступления в 2004 г. в Евросоюз явилась инициатором обсуждения вопроса о том, что страны Восточной Европы стали жертвами двух тоталитарных режимов: нацистского и советского. «После вступления в ЕС ряда посткоммунистических стран резко усилилась альтернативная версия политики памяти, ак-

⁹³ День памяти «проклятых солдат» в Польше. Режим доступа: <https://regnum.ru/news/polit/2584726.html>

⁹⁴ День Польского подпольного Государства. Режим доступа: <https://ruspekh.ru/events/item/den-poljskogo-podpolnogo-gosudarstva>

⁹⁵ Дональд Трамп: «Польша – пример страны, стремящейся к свободе» <https://www.golos-ameriki.ru/a/ai-vv-trump-poland/3931316.html>

⁹⁶ В Польше начали демонтаж памятника советскому генералу Черняховскому. Режим доступа : <https://ria.ru/20150917/1257384509.html>

центрирующая преступления тоталитарных режимов в отношении народов этих стран и затушевывающая участие местных сил в актах геноцида. При этом мотивация политических элит стран Центральной и Восточной Европы в значительной мере была связана с их стремлением получить признание со стороны «старых» членов ЕС в качестве равноправных партнеров, которым не следует механически «навязывать» западноевропейскую модель культуры памяти», – указывает Ефременко (Ефременко 2019). Результатом стала резолюция ПАСЕ «Необходимость международного осуждения преступлений тоталитарных коммунистических режимов», принятая 25 января 2006 года. Он считает невозможным примирить два альтернативных концепта исторической памяти («уникальность холокоста» vs «коммунизм как зло, равное нацизму»), что может привести к новым войнам памяти и угрожает цивилизационному единству самой Европы.

«Политические и культурные элиты бывшей Восточной Европы теперь не просто объясняли, они требовали признания своих стран жертвой коммунизма, фактически претендую на особый статус. Более того, они в некотором смысле противопоставляли себя бывшей Старой Европе: она ведь пострадала только от нацизма, а мы — двойная жертва: и нацизма, и коммунизма» – так объясняет ситуацию Г.Касьянов (Касьянов 2019). Он указывает на компромиссный характер решения, поскольку «уравнивание нацизма и коммунизма создавало неудобства и для представителей Западной Европы, поскольку СССР был участником антигитлеровской коалиции: тут речь шла не только о моральном долге, но и о необходимости признавать ответственность за то послевоенное переустройство мира, в котором Восточная Европа оказалась под «пятой коммунизма». (Касьянов 2019).

В этой ситуации возникают и вовсе причудливые комбинации, как те, которые воплощены на Площади Свободы в Будапеште, где соседствуют памятник Советским солдатам-освободителям и воздвигнутый за ночь и подготовленный тайком от общественности монумент, где Венгрия представлена в виде жертвы — женщины, на которую нападает злобный коршун — нацистская Германия. Рядом с этим монументом возник произвольный памятник жертвам Холокоста в Венгрии — документальные свидетельства, фотографии, списки жертв, письма, цветы и свечи.

Премьер-министр Антал заявил, что Венгрии нечего стыдиться из-за своей роли во Второй мировой войне, поскольку она участвовала в крестовом походе против большевизма. (Rev 2018). А Виктор Орбан пытается представить венгерские дивизии на Дону как последний европейский форпост против наплыва большевизма в Европу.

Противоречивость современных представлений о Второй мировой войне

«Мы не имеем права смотреть на прошлое с иной позиции, нежели с позиции исторической. Мы не имеем права забывать об очередности фактов, причинно-следственной связи. Мы не можем якобы «гуманистически нейтрально» анализировать трагические события войны и периоды непосредственно после

нее, то есть с точки зрения некоей «симметрии страданий», – предостерегал в 2005 г. В.Клаус, президент Чешской республики, – Люди, которые сегодня выступают с подобными идеями, постоянно требуют от нас делать все новые и новые некие «жесты примирений», которые, однако, фактически уравнивают между собой палачей и жертв, а иногда даже и меняют их местами»⁹⁷.

Сегодня же в политике идентичности Вторая мировая война предстает в разных, противоположных и антагонистических представлениях, цель которых – вывести свою страну из-под обвинений и представить жертвой, а не палачом, тем самым приобщая к мировому сообществу, в котором демаркационная линия прочерчена новой «холодной войной».

Согласно статистике, более 70% японских школьников убеждены, что Япония была жертвой во Второй мировой войне, чему способствует требование Министерства образования убрать из учебников даже выражения «агрессия» или «нападение». Роль Японии в войне характеризуется как вовлеченность в военные действия в определенном регионе (Сенявский, Сенявская 2009).

Рольф Таннер пишет в *Aargauer Zeitung*: «В 1945 году во Франции впервые прошел опрос о том, какая страна внесла наибольший вклад в победу над Германией. 60% назвали Советский Союз. В 2015 году был вновь проведен тот же самый опрос — и вот с почти 60% впереди оказались США». Он говорит об «американизации» истории Второй мировой войны, чему способствует не только политика, но и кинематограф, и компьютерные игры, например *Call of Duty*⁹⁸.

Компьютерные игры представляют «альтернативную историю», где действуют преимущественно американские герои. Например, «Wolfenstein» построена на подвигах американского солдата Уильяма «Би-Джея» Блажковича – в немецком тылу, где он действует либо как пленник Третьего рейха, бегущий от нацистских палачей, либо как агент на специальном задании (Грибан 2017).

Свой вклад вносят и документалисты. Мария Малксоо на основе анализа документального фильма «Soviet Story», созданного на средства группы депутатов Европейского парламента, делает вывод о том, что он призван разрушить нарратив, будто «добрые союзники побили злых нацистов» (Mälksoo 2018). «Картина Второй мировой войны все больше деформируется под воздействием медийных продуктов и лишь ограниченно связана с историческими фактами. Если памятные мероприятия должны играть роль предостережений, чтобы люди делали определенные выводы из истории, то понимание полного контекста событий важнее всего», – призывает Рольф Таннер⁹⁹.

В связи с празднованием годовщины операции «Оверлорд» 6 июня 2019 г. Дуг Маллук (*Baltimore Sun*, США) считает тревожным недосмо-

⁹⁷ http://www.ln.mid.ru/brp_4.nsf/sps/091195668ECBC03FC3256FFA004E45E8

⁹⁸ <https://inosmi.ru/social/20190618/245293349.html>

⁹⁹ Там же

тром оскорбительное отношение к России в годовщину высадки союзников в Нормандии. «Сегодня многие американцы самодовольно полагают, что разгром нацизма — это главным образом достижение США, которые просто воспользовались помощью Советского Союза, замечает Маллук. – Однако верно как раз обратное. Никто не собирается преуменьшать героический вклад американцев — как военных, так и гражданских — в ту победу, однако все же нужно понимать, как все было на самом деле». «Эпидемию исторической амнезии» он объясняет позицией тех, «кто верит в принцип «разделяй и властвуй» в geopolitique»¹⁰⁰.

Интерпретации Второй мировой войны в постсоветских странах

Интерпретации Второй мировой войны в постсоветских странах встраиваются в национальные мифы и зависят от геополитических ориентаций. Страны Балтии вскоре после провозглашения независимости отказались от советского праздника Победы. В Латвии 8 мая отмечается «День победы над нацизмом и день памяти жертв Второй мировой войны»¹⁰¹, официальная трактовка призвана подчеркнуть жертвенность Латвии, раздираемой двумя тоталитарными режимами. 9 мая в странах Балтии отмечается «день Европы», напоминающий о «цивилизационном» выборе Балтийских государств. Место памятников советским солдатам занимают монументы, посвященные «лесным братьям»¹⁰², военным формированиям, боровшимся против советской власти в период и после Второй мировой войны на территории стран Балтии. В Латвии и Литве запрещено использовать советскую и нацистскую символику¹⁰³, которые воспринимаются в качестве экстремистских.

Дискурс Второй мировой войны в странах Балтии схож с польским, где доминирует «виктимизм», проявляющийся в том, что общество и страна в период Второй мировой войны оказались раздираемы двумя тоталитарными системами. При этом акцент делается на том, что победа одного тоталитарного режима (СССР) над другим (Германией) не принесла людям ничего хорошего. Репрессии и борьба с оккупантами продолжились. Таким образом, педалируется образ извечного врага в лице России, которая враждебна данным государствам и по настоящее время стремится дестабилизировать мир и порядок.

Напротив, во всех бывших среднеазиатских республиках СССР, кроме Узбекистана, праздник Дня Победы в Великой Отечественной сохранил советское название (Кожушко 2017: 200). Историческая политика стран Центральной Азии, встраиваясь в национальные мифы, во многом зависит от отношений с Россией (Плотников Д.С. 2016 С.165). Это же касается и тракто-

¹⁰⁰ <https://inosmi.ru/politic/20190617/245285020.html>

¹⁰¹ Латвия отмечает День поражения нацизма и памяти жертв Второй мировой войны <https://tass.ru/obschestvo/4238573>

¹⁰² На месте памятника советским воинам в Литве появится монумент «лесным братьям» <https://yandex.ru/turbo?text=https%3A%2F%2Fwww.pnp.ru%2Fpolitics%2Fn-a-mestepamyatnika-sovetskimi-voinami-v-litve-poyavitsya-monument-lesnym-bratyam.html&d=1>

¹⁰³ Сейм Латвии поддержал запрет на советскую символику <https://lenta.ru/news/2013/04/11/approve>

вок Второй мировой войны. Изоляция от России и восприятие ее политики в качестве имперской характерны для Туркменистана и, в недавнем прошлом, Узбекистана (в период президентства И.Каримова). Именно в этих странах произошло изменение празднования Дня Победы. В Узбекистане с 1999 г. 9-го мая отмечался «День памяти и почестей»¹⁰⁴, тогда как в Туркменистане 9 мая является обычным рабочим днем¹⁰⁵. Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан в целом сохранили советское восприятие праздника Победы.

Специфика Армении связана с пребыванием в затяжном конфликте с Азербайджаном из-за Нагорного Карабаха. Данное обстоятельство отражается на «политике памяти» официальных властей, которые стремятся сформировать образ героев из защитников Нагорного Карабаха, увязав их с героями Великой Отечественной войны. Например, 9 мая считается тройным праздником, где отмечают наряду с окончанием войны День освобождения Шуши и День создания Армии обороны Карабаха. Официальные власти возлагают венки «к памятникам героям Великой Отечественной войны и карабахского освободительного движения» (Плотников 2018: 105).

Грузия, напротив, отказалась от празднования дня Победы, уравнив советскую и нацистскую символику после конфликта с Россией¹⁰⁶, что соотносится с имперским восприятием России как в прошлом, так и настоящем. Грузинские историки и политики доказывают, что для грузинского народа война не была Великой Отечественной, поскольку СССР не был их Отечеством. Она оказалась вовлечена во Вторую мировую войну, поскольку «у инкорпорированной в советское государство маленькой страны не было другого выхода» (Национальные истории 2009: 263).

В Азербайджане 9 мая отмечают «День победы над фашизмом»¹⁰⁷. И.Алиев в праздничной речи, посвященной 9 мая, в 2010 г. упомянул, что «азербайджанская нефть сыграла решающую роль в том, что фашизм был разгромлен»¹⁰⁸. После «апрельской» войны в Карабахе в 2016 году И.Алиев 9 мая 2016 связал события Второй мировой и действия азербайджанской армии в Карабахе, отметив: «Нынешний День Победы отмечается в Азербайджане с особым душевным подъемом. Как вам известно, в начале прошлого месяца в результате очередной вооруженной провокации Армении против Азербайджана наша армия провела успешную контрнаступательную операцию. В результате контрнаступательной операции часть наших оккупированных земель была освобождена от захватчиков, наши позиции на линии соприкосновения еще более укрепились. Хочу еще раз от всей души поздравить весь азербайджан-

¹⁰⁴ День Памяти и почестей отмечают в Узбекистане <https://www.gazeta.uz/ru/2019/05/09/9may/>

¹⁰⁵ День независимости Туркменистана совпал с днем закрытия Азиады, а 9 мая больше не выходной день <https://www.hronikatm.com/2017/10/den-nezavisimosti-turkmenistana-sovpal-s-dnem-zakryitiya-aziadyi-a-9-maya-bolshe-ne-vyihodnoy-den/>

¹⁰⁶ Грузия освободилась от СССР https://www.gazeta.ru/politics/2011/06/01_a_3635113.shtml

¹⁰⁷ В Азербайджане отмечают День Победы над фашизмом <https://azru.org/v-azerbajdzhane-otmechayut-den-pobedy-nad-fashizmom/>

¹⁰⁸ <https://www.youtube.com/watch?v=7pCOuFLlukk>

ский народ с этой исторической и блестящей победой»¹⁰⁹. Таким образом, на примере стран Закавказья можно видеть, что продолжается тенденция легитимации внешнеполитического курса и мобилизации населения против «врага» посредством обращения к событиям Второй мировой войны.

В таких странах Центральной Азии, как Кыргызстан, Таджикистан и Казахстан, Россия воспринимается как сила, несущая модернизацию, и при поддержке России продолжает культивироваться идея общей Победы с советскими символами. Узбекистан и Туркменистан, дистанцировавшиеся от России, склонны интерпретировать Вторую мировую как войну имперскую, куда были невольно вовлечены указанные народы. В целом, для Туркменистана характерно «забвение» данного праздника, тогда как в Узбекистане ситуация меняется ввиду открытой политики нынешнего руководства Республики, что выражается в стремлении показать значимость узбекского вклада в общую победу.

«Бои за историю» в интерпретации Второй мировой войны

Общественные противоречия, касающиеся геополитического выбора в Украине и Молдове, привели к своего рода «боям за историю», где разные политические силы имеют диаметрально противоположные трактовки прошлого, в особенности это касается событий Второй мировой войны.

Начиная с 1990-х гг. представители украинского националистического движения стремились переформатировать трактовки Второй мировой войны, возведя в культ героев воинов УПА, сражавшихся, в том числе, против советских войск. Официальная поддержка данной позиции получена в период президентства В.Ющенко, который присвоил высшую награду «героя Украины» одному из руководителей УПА Шухевичу¹¹⁰, что вызвало негодование со стороны коммунистов и социалистов. В период президентства В.Януковича официальные трактовки Великой Отечественной войны, как и празднование Дня Победы, были во многом схожими с российскими, что активно критиковалось националистическими силами. «Евромайдан», присоединение Крыма Россией и вооруженный конфликт на востоке Украины привели к изменению официальной трактовки событий Второй мировой войны.

С 2015 года в Украине был пересмотрен подход к политике восприятия Второй мировой. День Победы, отмечавшийся, как и в России, 9 мая, был заменен на «день памяти и примирения»¹¹¹, который отмечают по европейской традиции 8 мая. Примечательно, что новым символом «Дня примирения» стал красный мак – символ жертв Первой мировой войны в Европе. Украина

¹⁰⁹ Речь Ильхама Алиева на официальном приеме по случаю 93-й годовщины со дня рождения общенационального лидера Гейдара Алиева и 71-й годовщины Победы над фашизмом <https://ru.president.az/articles/19732>

¹¹⁰ Ющенко присвоил звание «Герой Украины» одному из главарей УПА Шухевичу <https://ria.ru/20071014/83847440.html>

¹¹¹ В Украине 8 мая отмечают День памяти и примирения: что это за дата <https://www.obozrevatel.com/lady/holidays/v-ukraine-8-maya-otmechayut-den-pamyati-i-primireniya-chto-eto-za-data.htm>

репрезентирует себя как жертву двух тоталитарных режимов, «оккупировавших» страну. Официальная позиция властей концентрирует внимание на том, что украинские «патриоты» сражались как за независимость (УПА), так и в рядах РККА. Сейчас настало время «примирить» эти противоборствующие некогда стороны и уравнять их в правах. Начиная с 2015 года День защитника Отечества в Украине отмечается 14 октября¹¹². Именно этот день считается днем основания УПА.

Схожую политику продолжает В.Зеленский, опубликовавший фотографию со своим изображением на фоне подпольщицы УПА и ветерана Великой Отечественной войны, пожимающих друг другу руки¹¹³. Показательно, что у ветерана внук погиб в ходе военного конфликта в Донбассе. В целом, отсылка к опыту Второй мировой войны для подъема боевого духа, обвинения в фашизме противостоящей стороны характерны для обеих сторон конфликта на Донбассе. «Оккупация» Крыма и военный конфликт на Донбассе привели к тому, что фигура В.Путина в стала репрезентироваться по ассоциации с А.Гитлером, а действия России в Украине ассоциироваться с действиями III Рейха в Европе: возник термин «Путлер» как микс фамилий Путин и Гитлер, широко использующийся в современной Украине, включая билборды¹¹⁴. При этом в России термин «Путлер» считается экстремистским¹¹⁵. Украинские СМИ и плакаты периодически связывают победу над фашизмом и борьбу с Россией. Например, на одном из уличных билбордов установлена надпись «Победили Гитлера, одолеем Путина»¹¹⁶. Прямая отсылка к событиям Второй мировой характерна для акции «Николи знову 1939-1945 2014...», например, в видео наступления войск Вермахта и кадры с Гитлером перемешаны с видеокадрами российских военных, В.Путиным и С.Шойгу¹¹⁷. (Кстати, лозунг «Никогда снова» (Never Again) использовали лейбористы в 1945 г., выступая против консерваторов и припоминая им Мюнхенский сговор).

Для Украины Вторая мировая была и остается трагедией. Стремясь сблизиться с Европой и противопоставить себя России, фокус в памяти о Второй мировой войне делается на сравнении III Рейха и современной России, которая предстает в качестве исторического врага. Премьер-министр Украины А.Яценюк в телеинтервью немецкому каналу, рассказывая о «русской агрессии»,

¹¹² Почему Украина празднует День защитника 14 октября <https://www.obozrevatel.com/life/holidays/96752-pochemu-14-oktyabrya-den-zaschitnika-ukrainyi.htm>

¹¹³ Зеленский выложил фото со связной УПА* и ветераном Второй мировой <https://ria.ru/20190508/1553371347.html>

¹¹⁴ В Кирилловке установили билборд с Путиным <http://www.vv.com.ua/news/33055>

¹¹⁵ Фамилия Путлер признана экстремистской <https://www.kommersant.ru/doc/1148472>

¹¹⁶ https://yandex.ru/images/search?text=Путлер%20плакаты&pos=7&img_url=https%3A%2F%2Fcss5.pikabu.ru%2Fpost_img%2F2015%2F05%2F04%2F9%2F1430751384_1900172290.jpg&rpt=simage

¹¹⁷ Николи знову! <https://yandex.ru/video/search?filmId=5033360815932952924&text=Николи%20знову%20клип>

заявил о том, что «мы все хорошо помним о советском вторжении на Украину и в Германию, которого нужно избежать»¹¹⁸. Таким образом, политические элиты Украины стремятся при помоши обращения к теме войны демонизировать Россию и добиться поддержки от международного сообщества собственных действий. Во внутриполитическом контексте наблюдается перенимание европейского опыта и европейских символов вспоминания Второй мировой, при одновременном забвении общесоветских традиций.

В Молдове Советский Союз представлен в учебной литературе в качестве деспотии, где господствовал национальный гнет, в противопоставлении политическому режиму в Румынии как «демократическому конституционному государству на протяжении 1923–1938 гг.» (Фадеева, Плотников 2017). В логике этого повествования включение в состав СССР Бессарабии в 1940 году описывается как очередной акт агрессии со стороны России, называемый «реаннексией Бессарабии». В таком же духе трактуются события Второй Мировой войны; так в параграфе «Румынская армия в антисоветской войне» объясняется, что «...Румыния, вместе с Германией и её сателлитами, действовала поначалу с целью возвращения Бессарабии и Северной Буковины, а затем послала войска вглубь территории СССР, в результате чего оказалась в состоянии войны со всеми крупнейшими державами «Сообщества Объединённых Наций». Ион Антонеску характеризуется как румынский государственный и военный деятель, маршал, премьер-министр Румынии в 1940–1944 гг., который, вступив в войну на стороне нацистской Германии, преследовал цель: возврат Бессарабии и Буковины». Ни в одном из учебников не упомянуто о взятии Берлина войсками Красной Армии, хотя ключевые события Второй мировой войны включают сражения в Северной Африке, высадку в Нормандии и т.д.

Некоторые официальные политики продолжили курс на десоветизацию памяти и формирование образа исторического «врага» в лице России посредством обращения к событиям Второй мировой войны. Например, и.о. Президента М. Гимпу отказался присутствовать на параде Победы в Москве, в дальнейшем издал указ «О провозглашении 28 июня 1940 года днём советской оккупации»¹¹⁹, который предусматривал отказ от проведения культурно-развлекательных мероприятий и возложение цветов к могилам, памятникам и мемориалам жертв советской оккупации и коммунистического режима¹²⁰. По этому случаю перед Домом правительства был установлен памятный камень, открытый 28 июня 2010 года¹²¹. Апелляция к истории была призвана обеспечить общественную

¹¹⁸ Яценюк: в 1941 году СССР напал на Германию и Украину. 07.01.2015. <https://www.youtube.com/watch?v=fUFx6ISXQEY>

¹¹⁹ Указ Михая Гимпу о провозглашении 28 июня 1940 года днем Советской оккупации вступил в силу. Режим доступа: http://ru.publika.md/ukaz-mikhaya-gimpu-o-provozglasheini-28-iyunya-1940-goda-dnem-sovetskoy-okkupacii-vstupil-v-silu_24771.html (Обращение 15.02.2017).

¹²⁰ Там же.

¹²¹ Недовольный житель Кишинева требует сноса камня, установленного перед зданием правительства. Режим доступа: <http://enews.md/news/view/6456/> (Обращение 18.02.2017).

поддержку в давлении на Россию в требовании вывода российских войск из Приднестровья. Бурная общественная реакция на действия и.о. Президента в конечном счёте привела к признанию этого указа неконституционным, по решению КС Молдовы¹²². Тогда летом 2012 г. Либеральная партия (возглавляемая М. Гимпу) зарегистрировала в парламенте законодательную инициативу, касающуюся осуждения тоталитарного коммунистического режима и запрета коммунистической символики¹²³. Как и в Украине, в Молдове есть левые политические силы, которые отстаивают советские интерпретации Второй мировой. В частности, президент Молдовы И.Додон возглавил марш Победы 9 мая и раскритиковал решение молдавских властей о праздновании дня Европы в этот день¹²⁴.

При всех различиях между Молдовой и Украиной в официальном дискурсе обеих стран Второй мировой войны доминирует восприятие России (СССР) в качестве «врага», принесшего их народам горе и страдание.

Белорусский дискурс Второй мировой войны

Великая Отечественная война остается в центре внимания белорусской исторической науки и политики памяти. Сохранение трактовки войны как одного из ключевых исторических событий Беларуси происходит в близком к российскому смысловому варианту. Вместе с тем, после 2014 года некоторые изменения претерпела символика дня Победы, праздника, имеющего традиционно широкий размах в Беларуси. Начиная с 2015 года, официальным символом дня Победы стала «белорусская ленточка», раскрашенная в цвета национального флага Беларуси. Она призвана вытеснить георгиевскую ленточку, которая ассоциируется с пророссийскими силами в Украине¹²⁵.

В целом, тема Великой Отечественной войны, «партизанщины», как и в России, является ключевой в области формирования общей идентичности населения страны и важным инструментом презентации государства на международной арене. В зависимости от текущего политического курса А.Лукашенко использует обращение к теме Второй мировой в разных контекстах. В 2018 году в торжественной речи по случаю дня Победы А.Лукашенко акцентировал внимание на современных конфликтах и попытках приватизации Победы¹²⁶.

В речи 9 мая 2019 года А.Лукашенко заявил об общности белорусов и представителей европейских стран, указав при этом на опасные для Беларуси тенденции, исходящие от Европы: «В рядах белорусского сопротивления

¹²² КС Молдавии: День советской оккупации – неконституционный. Режим доступа: http://www.rbc.ru/spb_sz/16/09/2016/57dc09599a79476e9570d9f0 (Обращение 17.02.2017).

¹²³ Опрос eNews: Нужен ли Молдове закон об осуждении тоталитарного коммунистического режима? Режим доступа: <http://enews.md/articles/view/2576/> (Обращение 17.02.2017).

¹²⁴ Додон раскритиковал решение парламента объявить 9 мая Днем Европы <https://ria.ru/20180504/1519940441.html>

¹²⁵ Плотников Д. Изменение «политики памяти» в государствах-союзниках России на постсоветском пространстве после 2014 года <http://press.psu.ru/index.php/polit/article/view/1555>

¹²⁶ Выступление Президента Беларуси на церемонии возложения венков к монументу Победы 9 мая 2018 года <https://www.sb.by/articles/vystuplenie-prezidenta-belorussi-na-tseremonii-vozlozheniya-venkov-k-monumentu-pobedy-9-maya-2018-god.html>

сражались тысячи антифашистов из европейских государств: Польши, Чехии, Словакии, Австрии, Франции, Италии и даже Германии. К сожалению, в Европе сегодня такого единства нет. Идет усиление военного присутствия на наших рубежах»¹²⁷. Тема угроз, исходящих от Европы, поднималась А.Лукашенко и в речи 9 мая 2015 года: «Вновь торжествует не сила права, а право силы. Вновь рвутся снаряды, полыхают пожары и гибнут люди. И мир, и Европа приближаются к опасной черте. И сейчас, как никогда, важно помнить уроки Великой Отечественной»¹²⁸. Таким образом, белорусский опыт обращения к событиям Второй мировой демонстрирует схожий с российским, где в качестве «врага» признается «коллективный Запад». В дискуссиях же с российским президентом А.Лукашенко, обращаясь к теме Великой Отечественной войны стремится создать образ «друга» и «братского народа» в лице Беларуси, который «вместе (с русскими– прим. авт.) воевал с фашизмом»¹²⁹ и поэтому заслуживает экономических преференций.

Руководство Беларуси использует «воспоминания» о Великой Отечественной войне как инструмент «культтивирования» угроз со стороны «Запада», а следовательно, сплочения населения вокруг единственного лидера в лице А.Лукашенко, который педалирует тему «военного братства» для требования преференций от России. Для Беларусского дискурса характерно более аккуратное обращение с темой УПА и акцентирование внимания на белорусской «партизанщине». Точно так же, как и в России, Великая Отечественная война предстает в качестве ключевой темы воспитания патриотизма и любви к Отечеству, пронизывая всю систему воспитания (школьные занятия, СМИ, кинофильмы в соответствующем ракурсе).

Вторая мировая война в восприятии российского общества

Со стороны может показаться, что российское общество едино в восприятии и оценке опыта Второй мировой войны. Это упрощенное представление. Темы войны, ее опыта, памяти, политики, презентации вызывает острые разногласия и споры в России.

Это верно, что «ни одна серьезная политическая сила в России не ставит под сомнение значение памяти о войне в отличие, например, от Украины, где оценка событий Второй мировой войны является предметом

¹²⁷ Выступление Президента Республики Беларусь А.Г. Лукашенко на церемонии возложения венков к монументу Победы по случаю 74-й годовщины Великой Победы 9 мая 2019 года <https://www.belta.by/president/view/vystuplenie-prezidenta-belorussi-na-tseremonii-vozlozhenija-venkov-k-monumentu-pobedy-9-maja-2019-goda-346720-2019/>

¹²⁸ Выступление Президента Республики Беларусь А.Г.Лукашенко на параде войск Минского гарнизона в ознаменование 70-й годовщины Победы советского народа в Великой Отечественной войне http://president.gov.by/ru/news_ru/view/vystuplenie-prezidenta-respublik-beloruss-aglukashenko-na-parade-vojsk-minskogo-garnizona-v-oznamenovanie-70-11364/

¹²⁹ Лукашенко публично поспорил с Путиным: «Вроде воевали против Германии вместе». Белорусский лидер потребовал снизить цену на газ. URL: <https://yandex.ru/turbo?text=https%3A%2F%2Fwww.mk.ru%2Fpolitics%2F2018%2F12%2F06%2Flukashenko-publichno-posporil-s-putinym-vrode-voevali-protiv-germanii-vmeste.html>

острых споров» (Малинова 2015: 89-90). Как указывает О.Ю.Малинова, обращение к теме Великой Отечественной войны правящими элитами использовалось «для борьбы с политическими противниками. Ельцин и его окружение охотно взяли на вооружение выражение «красно-коричневые», родившееся в «демократическом» дискурсе начала 1990-х гг.» (Малинова 2015: 94). Изменение политического режима в России в 2000-е годы, активизация на международной арене актуализировала популяризацию героического представления о прошлом, стержневой темой которой стала Великая Отечественная война. Возрождение торжественных военных парадов с акцентом на демонстрирование новейшей военной техники и педалирование войны в киноиндустрии призваны подчеркнуть некую связь прошлого и настоящего (например, фильмы «Мы из будущего» «Мы из будущего-2», «Туман» построены на том, что современные молодые люди попадают в гущу военных действий Второй мировой).

При этом уже в этих фильмах есть негативный образ некого бандеровца-националиста. Российско-украинский конфликт и усилия Москвы в области создания Евразийского союза несколько изменили акцент в восприятии Великой Отечественной войны в российском кинематографе. В большей степени стали вспоминаться события войны, связанные с боевой дружбой русского и казахского народов. Например, в 2016 году вышел фильм о «28 панфиловцах»¹³⁰, солдатах, набранных преимущественно из регионов Центральной Азии, прославившихся при обороне Москвы в 1941 году. Одна из центральных сцен фильма – диалог русского и казаха в окопе при отражении атаки немецких танков¹³¹. После объединения Крыма и России в кинотеатрах демонстрировался фильм «Битва за Севастополь»¹³².

Российская пресса часто обращает внимание на искажение истории, в частности подверглась критике установленная в Лондоне скульптура «Союзники», где изображены Рузвельт и Черчилль, но нет Сталина¹³³. (Хотя трудно представить, как можно было установить в Лондоне памятник Сталину). Когда 3 июля 2009 года Парламентская ассамблея ОБСЕ приняла резолюцию «Объединение разделенной Европы: защита прав человека и гражданских свобод в 21-м веке в регионе ОБСЕ», в которой осуждаются сталинизм и нацизм как режимы, чертами которых стали геноцид и преступления против человечности, российская делегация назвала резолюцию «надругательством над историей»¹³⁴.

¹³⁰ 28 Панфиловцев <https://www.kinopoisk.ru/film/764465/>

¹³¹ Русский и казах / разговор в окопе

https://yandex.ru/search/?text=русский%20и%20казах%20в%20окопе&lr=50&clid=9582#/video_wiz?filmId=4444109672218797389

¹³² Битва за Севастополь <https://www.ivi.ru/watch/127031>

¹³³ «Союзники» стёрли СССР и подвиг Русского народа из исторической памяти <http://www.pravda-tv.ru/2013/02/22/22491/soyuzniki-styorli-sssr-i-podvig-russkogo-naroda-iz-istoricheskoi-pamyati>

¹³⁴ ОБСЕ приняла резолюцию против сталинизма и нацизма <https://www.kommersant.ru/doc/1198402>

В противовес такой политике в 2009 году в России при Президенте РФ была создана комиссия «по противодействию попыткам фальсификации истории в ущерб интересам России»¹³⁵. Комиссия была создана на волне неприятных для России заявлений в СНГ, вроде поддержки Виктором Ющенко героев Украинской повстанческой армии, и была ликвидирована в 2012 году¹³⁶. Председателем комиссии был С.Нарышкин, экс-спикер Государственной Думы. На заседании комиссии С.Нарышкин заявлял о том, что «России как историческому наследнику Советского Союза провокационно навязывается вина за события Второй мировой войны и тем самым создаётся база для предъявления претензий нашей стране: политических, финансовых, территориальных»¹³⁷. С.Нарышкин подчеркнул, что «целью ревизии истории Второй мировой войны является пересмотр её геополитических итогов»¹³⁸.

В период президентства Д.А. Медведева делалась ставка на улучшение отношений России со странами Европы и США, в праздновании дня Победы в Москве в 2010 году принимали участие не только иностранные лидеры, но и войска союзников (Польши, Украины, США, Великобритании и Франции)¹³⁹. Министры обороны России и Германии в 2011 году инициировали поиск останков погибших солдат, павших в боях за Ленинград. Работа немецких и российских военных освещалась на федеральных каналах¹⁴⁰ в России, что сопутствовало установлению особых отношений РФ и ФРГ. Даже в период обострения российско-украинского кризиса, летом 2014 года В.Путин принял участие в праздновании круглой даты открытия второго фронта в Нормандии (именно там был сформирован «нормандский формат» для урегулирования украинского конфликта). В 2015 году Россия и Франция выпустили совместный документальный фильм «Нормандия–Неман. Монолог»¹⁴¹ о совместной борьбе с фашизмом в годы Второй мировой войны (ветеранах французской эскадрильи, воевавшей на Восточном фронте на стороне СССР и ставшей символом советско-французской дружбы в послевоенные годы).

¹³⁵ Указ Президента Российской Федерации от 15 мая 2009 г. N 549 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по противодействию попыткам фальсификации истории в ущерб интересам России» 20 мая 2009 г. // Российская газета – Федеральный выпуск № 89(4913) <https://tg.ru/2009/05/20/komissia-dok.html>

¹³⁶ Кремль прекратил борьбу с фальсификациями <https://republic.ru/posts/21636>

¹³⁷ Заседание Комиссии по противодействию попыткам фальсификации истории в ущерб интересам России <http://www.kremlin.ru/events/administration/5336>

¹³⁸ Заседание Комиссии по противодействию попыткам фальсификации истории в ущерб интересам России <http://www.kremlin.ru/events/administration/5336>

¹³⁹ Иностранный контингент 9 мая по Красной площади пройдут войска союзников <https://lenta.ru/articles/2010/05/05/guests/>

¹⁴⁰ Российско-немецкий поисковый отряд занимается поиском солдат, погибших во время Второй мировой https://www.ltv.ru/news/2011-07-28/118705-rossiysko_nemetskiy_poiskovyy_otryad_zanimaetsya_poiskom_soldat_pogibshih_vo_vremya_ytoroy_mirovoy

¹⁴¹ Нормандия–Неман. Монолог <https://www.kinopoisk.ru/film/normandiya-neman-monolog-2015-931678/>

О событиях Великой Отечественной войны под эгидой «Российского военно-исторического общества» и Министерства культуры был выпущен фильм под названием «Великая война» в 2010–2012 годах в количестве 18 серий. Работа поисковых отрядов, в том числе и международных, открытие архивов о событиях Великой Отечественной и Первой мировой, установление имен погибших солдат – кропотливая и не слишком заметная для широких масс работа специалистов придается публичной огласке обычно в период памятных дат.

Обострение взаимоотношений между Россией и странами ЕС вследствие украинского конфликта отразилось, в том числе, на конструировании прошлого в России. В 2014 году в России официальные власти акцентировали внимание на 70-летии освобождения Крыма. Например, приветственное слово к участникам военно-исторической конференции «Крым в истории России: к 70-летию Освобождения 1944–2014» было со стороны В.Матвиенко (спикера Совета Федерации), С.Шойгу (министра обороны), С.Нарышкина (Председателя Государственной Думы)¹⁴², в которых спикеры проводили параллели между 1944 и 2014 годами.

В 2019 году в России появился телеканал «Победа»¹⁴³, всецело посвященный Великой Отечественной войне. УПА в российской официальной интерпретации воспринимается в качестве движения, связанного с фашизмом. Глава МИД России С.Лавров назвал руководителей УПА «пособниками нацистского диктатора Адольфа Гитлера»¹⁴⁴. Накануне присоединения Крыма к России Министерство обороны рассекретило документы о «зверствах бандеровцев в годы Великой Отечественной войны»¹⁴⁵. В.Путин, обращаясь к политической элите в связи с присоединением Крыма, отметил, что «Крым никогда не будет бандеровским»¹⁴⁶, таким образом, обозначив Россию в качестве заступницы населения Крыма от «профашистских» движений. Так опыт Второй мировой войны был активирован для легитимации внешнеполитического акта.

Репрезентационные технологии были дополнены нормативно-правовыми мерами. В 2012 году была введена административная ответственность за пропаганду либо публичное демонстрирование нацистской символики (статья 20.3 КоАП). С 2012 года количество административных дел увеличилось в девять раз — с 238 до 2063 в 2017 году¹⁴⁷. В России в 2014 году была введена

¹⁴² Крым в истории России: к 70 летию Освобождения 1944-2014 http://encyclopedia.mil.ru/files/morf/Krime_konferencia_2014.pdf

¹⁴³ В России появился телеканал «Победа», посвященный войне https://www.znak.com/2019-04-09/v_rossii_poyavilsya_telekanal_pobeda_posvyachennyy_voyne

¹⁴⁴ «Пособники Гитлера»: Лавров сделал возмутительное заявление о Бандере и Шухевиче <https://www.obozrevatel.com/russia/posobniki-gitlera-lavrov-sdelal-vozmutitelnoe-zayavlenie-o-bandere-i-shuheviche.htm>

¹⁴⁵ Минобороны рассекретило архивы о зверствах бандеровцев в годы войны <https://www.tvc.ru/news/show/id/36086>

¹⁴⁶ Путин: Крым никогда не будет бандеровским <https://www.youtube.com/watch?v=Im357oBaf7g>

¹⁴⁷ Как в России судят за «фальсификацию истории»: доклад «Агоры» <https://meduza.io/feature/2018/05/10/kak-v-rossii-sudyat-za-falsifikatsiyu-istorii-doklad-agory>

уголовная ответственность за «отрицание фактов, установленных приговором Международного военного трибунала для суда и наказания главных военных преступников европейских стран оси, одобрение преступлений, установленных указанным приговором, а равно распространение заведомо ложных сведений о деятельности СССР в годы Второй мировой войны, совершенные публично»¹⁴⁸.

В.Путин в 2019 году не участвовал в торжественных мероприятиях по случаю высадки англо-американских войск в Нормандии, как и другие представители постсоветских государств, потому что их не пригласили¹⁴⁹. В 2018 и 2019 годах Россия отказалась от приглашения глав иностранных государств на празднование Дня Победы в Москве¹⁵⁰. С.В.Лавров в обращении по случаю 70-летия победы указал: «Вызывают возмущение попытки фальсифицировать историю, уравнивать жертв и палачей, поднимать на щит нацистов и их приспешников. Цель таких действий, и об этом не раз говорил Президент России В.В.Путин, очевидна – спровоцировать историко-политические фобии, рассорить целые страны и народы в стремлении к односторонним geopolитическим преимуществам и доминированию на мировой арене»¹⁵¹.

Международная конфликтность во взаимоотношениях России с США и рядом стран ЕС и юбилейный формат празднования Дня Победы в 2015 году привели к всплеску патриотических публикаций, направленных на борьбу с «фальсификацией итогов Второй мировой войны». Как пишет В.А.Кикнадзе, «США, страны Европейского союза и Украина стремятся извлечь итоги Второй мировой войны, убрать из истории Великую Отечественную войну, подвиг советского народа, спасшего мир от фашизма, а Советский Союз (Российскую Федерацию) вместе с гитлеровской Германией посадить на скамью подсудимых истории, обвинив во всех бедах XX столетия. При этом попытки реабилитации фашизма и подмены послевоенных реалий ведут к разрушению всей системы современных международных отношений и, как следствие, к обострению борьбы за передел мира, в том числе и военными мерами» (Кикнадзе 2015). Схожие трактовки характерны для таких авторов, как Никифоров Ю.А. («Переосмысление» истории Великой Отечественной войны: фальсификация или просто другое мнение) (Никифоров Ю.А.2011)), Казаков А.В. «Фальсификация истории и итогов Великой Отечественной войны как направление деструктивного воздействия на сознание современной российской молодежи» (Казаков 2015:9) и др.

¹⁴⁸ «Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 29.05.2019) УК РФ Статья 354.1. Реабилитация нацизма http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/be763c1b6a1402144cabfe17a0e2d602d4bb7598/

¹⁴⁹ Le Figaro (Франция): почему Путина не пригласили на празднование высадки союзников в Нормандии? <https://inosmi.ru/politic/20190606/245228525.html>

¹⁵⁰ Кто приедет на День Победы в Россию из зарубежных лидеров <https://www.tvc.ru/news/show/id/159652>

¹⁵¹ Лавров С.В. Великая Победа – источник нашей национальной гордости <https://interaffairs.ru/jauthor/material/1249>

В 2015 году на День Победы в Москву прибыли только главы МИД Италии и Франции. Великобританию представлял лишь внук УЧерчилля, а иностранный контингент, прошедший по Красной площади, имел совершенно иной состав (Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Индия, Монголия, Сербия и Китай)¹⁵², что олицетворяет смещение интересов России на восток и конфликт со странами ЕС и США. Вместе с тем на встрече с Д.Трампом в Осаке в июне 2019 года В.Путин пригласил американского коллегу посетить Москву на празднование 75-летия победы в 2020 году¹⁵³, что свидетельствует о стремлении России нормализовать диалог с ведущими международными партнерами, используя общий исторический контекст. На празднование 75-летия Победы приглашен и Э.Макрон. ВПутин отметил важность событий, связанных с ВОВ, поскольку «мы должны сделать все, чтобы подобное не повторилось. А если мы придадим это забвению, то угроза масштабных конфликтов, она будет возрастать»¹⁵⁴. Таким образом, российское руководство подчеркивает значимость Второй мировой войны как события, память о котором призвана служить идею укрепления безопасности в современном мире. Иные трактовки Второй мировой воспринимаются как покушение на историческую справедливость и подвергаются критике. Победа СССР над нацистской Германией воспринимается как один из ключевых исторических стержней, обуславливающих ведущую роль России в современных международных делах. Представители Российских исторического и военно-исторического обществ, сотрудники НИИ (военной истории) Военной академии Генштаба, близкие к официальным органам власти, в 2019 году призывали усилить информационную работу, «доказывающую», что ключевой вклад в разгром нацистской Германии внес СССР, а не союзники¹⁵⁵. Это дало свой результат: порядка 70% россиян считают, что Советский Союз победил в войне исключительно собственными усилиями, без помощи союзников.

Внутриполитические тренды в области восприятия ВОВ в большей степени нацелены на сплочение общественности перед лицом внешнего врага. Именно поэтому в российском обществе вместо песен «лишь бы не было войны» стала популярна фраза «можем повторить», которая воспринимается рядом интеллектуалов как позорящая память миллионов погибших¹⁵⁶. Данные

¹⁵² Путин встречает иностранные делегации, прибывшие на парад Победы <https://ria.ru/20150509/1063503813.html>

¹⁵³ Ткаченко К. Путин пригласил Трампа на празднование 75-летия Победы 28 ИЮНЯ 2019 https://yandex.ru/turbo?text=https%3A%2F%2Fwww.rbc.ru%2Fpolitics%2F28%2F06%2F2019%2F5d15d14b9a79479ff263278b&utm_referrer=https%3A%2F%2Fm.news.yandex.ru

¹⁵⁴ «Мир взрывоопасен», – Путин призвал не забывать о Великой Отечественной войне и Дне Победы https://www.rusdialog.ru/russia/181142_1561824981

¹⁵⁵ «Нужно усилить пропаганду». Историков призвали идти на конфронтацию с Западом по теме Второй мировой войны https://www.znak.com/2019-06-04/istorikov_prizvali_idti_na_konfrontaciyu_s_zapadom_po_teme_vtoroy_mirovoy_voyny?fbclid=IwAR3ZI_bLwywwdJPxMeYgiGYnCMcOSBTVoelgS0B2UzNrqej2acjqzoq-lsw

¹⁵⁶ Кого русские предупреждают своим «Можем повторить!» <https://yandex.ru/turbo?text=https%3A%2F%2Fvz.ru%2Fpolitics%2F2018%2F10%2F30%2F948507.html&d=1>

противоречия стали следствием развернувшейся государственной пропаганды темы Великой Отечественной войны в «ура-патриотических» тонах.

Часть российской общественности недовольна повсеместным использованием темы Второй мировой войны для легитимации правящего режима. Так, С.Белковский в эфире программы «Эхо Москвы» прокомментировал восприятие Дня Победы в современной России: «В глаза бросается культ войны, который сформировался вокруг Дня Победы. Праздник, который символизирует конец войны и начало мира, сейчас активно эксплуатируется для навязывания той самой злосчастной реваншистской риторики»¹⁵⁷. Актер М.Виторган призвал отказаться от празднования дня победы в милитаризированном формате «с плясками и танчиками», переименовав этот праздник в «день тишины»¹⁵⁸. Критика действий российских властей относительно использования Дня Победы как «основы сакрального государственного мифа» вылилась в появление нового термина «Победобесие» и одноименного сайта¹⁵⁹. Акцентирование внимания на патриотической риторике в описании событий Второй мировой войны сказалось и на настроениях общественности.

В России существует несколько политик памяти о Второй мировой войне, прежде всего Великой Отечественной. Во-первых, память о Великой Отечественной войне используется для формирования «духовных скреп» российского народа, его величия, гордости и сплочения перед политическим руководством в минуты опасностей. Данные трактовки Второй мировой войны нацелены на внутреннюю аудиторию и представляют в качестве «врагов» коварный Запад и его сторонников (в том числе и внутри страны). «Воспоминания» о Войне используются для оправдания действий России в Крыму, вписывания истории Крыма в общероссийскую историю Великой Отечественной войны посредством конференций, фильмов и прочих инструментов, поддержанных на политическом уровне. Во-вторых, Вторая мировая война «вспоминается» руководством России в международном контексте, где эти «воспоминания» призваны показать значимость России в установлении мирового порядка и сохранении баланса сил. Сегодняшние оппоненты России записываются в «пособников» Гитлера (например, нынешние последователи УПА). На сравнение сегодняшней России и нацистской Германии как со стороны украинского или британского руководства¹⁶⁰ российский МИД отвечает «зеркально»¹⁶¹, обвиняя британцев в том, что их спортсмены осуществляли нацистское приветствие Гитлеру. В.Путин отмечал, что к истории нужно подходить комплексно, а не винить во всем СССР. Так, он пояснил, что Пакт Молотова-Риббентропа ничем особо не отличается от Мюнхенского соглашения,

¹⁵⁷ Время Белковского передача от 22.06.2019 <https://echo.msk.ru/programs/belkovskytime/2449853-echo/>:

¹⁵⁸ Виторган призвал отказаться от празднования Дня Победы <https://www.discred.ru/2019/05/10/vitorgan-prizval-otkazatsya-ot-prazdnovaniya-dnya-pobedy/>

¹⁵⁹ Победобесие <https://pobedobesie.info>

¹⁶⁰ Борис Джонсон сравнил Путина с Гитлером <https://www.svoboda.org/a/29113570.html>

¹⁶¹ Лавров напомнил Джонсону, как британцы играли с немцами футбол при Гитлере <https://www.kp.ru/online/news/3085958/>

а трагедию в Катыни следует рассматривать сквозь призму судьбы «русских солдат, попавших в польский плen в ходе войны 1919–1921 годов»¹⁶². Тема Второй мировой войны используется российским руководством для налаживания диалога со странами Европы (несмотря на то, что российско-украинский конфликт привел к тому, что ряд европейских лидеров публично сравнивали сегодняшнюю Россию и нацистскую Германию). Так, российское руководство стремится использовать «круглую» дату окончания войны в 2020 году как инструмент выхода из международной изоляции.

Вместе с тем невозможно игнорировать настроения части общества, что нельзя использовать память о Второй мировой войне для легитимации режима; что необходимо сосредоточить политику памяти в большей степени на потерях и страданиях, которые принесла война, нежели на победных реляциях.

Некоторые заключения

В канун столетия начала Первой мировой войны в России под эгидой «Российского военно-исторического общества» и Министерства культуры вышла серия документальных фильмов, посвященных этой войне¹⁶³, транслировавшихся на федеральных телеканалах. В этих фильмах Россия показывается жертвой европейских интриг. Трактовки Первой мировой войны, как и Второй, существенно различаются в России и Европе. В европейских странах, как указывает К.А.Пахалюк, «истории о героизме русских войск и вкладе России в победу Антанты вызывают неоднозначное восприятие. Вопрос здесь не столько в изначальной предвзятости к России, сколько в самом восприятии истории войны, которая в современном европейском дискурсе понимается, прежде всего, как трагедия» (Пахалюк 2017: 29).

В Азии, которая в статье затронута лишь отчасти, свое восприятие этих событий. Разное прочтение исторических событий приводит к недопониманию, включая даже символы. Например, в ноябре 2010 года, когда в Европе отмечался день Памяти, посвященный окончанию Первой мировой войны, британские дипломаты на встрече с китайскими коллегами прикрепили к пиджакам эмблему с изображением красного мака (европейского символа дани уважения погибшим в Первую мировую). В КНР образ красного мака воспринимается как напоминание об «опиумных войнах» XIX века, где Китай потерпел унизительное поражение от Великобритании. Разное «прочтение» символа красного мака вызвало некую напряженность в ходе переговоров, при этом Британская делегация отказалась снимать этот символ, поскольку как заявили дипломаты: «красные маки значат для нас очень много, и мы будем носить их все равно»¹⁶⁴.

¹⁶² Путин приравнял Мюнхенский сговор к пакту Молотова-Риббентропа <https://lenta.ru/news/2009/08/31/penman/>

¹⁶⁴ Британия и КНР конфликтуют из-за красного мака <https://tengrinews.kz/europe/britaniya-i-knr-konfliktyut-iz-za-krasnogo-maka-68547/>

Абсолютное большинство исторических символов оказывается эмоционально нагруженными. Еще сложнее, когда к этому подключаются геополитические интересы. Маркус Эдерер определил мультилатерализм как представление идеи «всемирной международной демократии, когда страны принимают совместные решения и более сильные страны не навязывают свои правила остальным». На его взгляд, эти принципы «копираются на память о Второй мировой войне и ужасных преступлениях, совершенных Германией, которые противоречили всем человеческим ценностям и всем идеям мультилатерального мира»¹⁶⁵. На наш взгляд, такое представление об опыте мировых войн в полной мере соответствует потребностям политики идентичности и международной безопасности в современном мире.

ЛИТЕРАТУРА

1. Андерсон Б. Воображаемые сообщества. Размышления об истоках и распространении национализма М.; 2001.
2. Ачкасов В.А. Роль «исторической политики» в формировании российской идентичности // Журнал социологии и национальной антропологии. 2015 Т. XVIII №2(79) С. 181-192.
3. Баранов Н.Н. Первая мировая война в популярной культуре памяти// Вестник Пермского университета. История. 2018. Выпуск 4 (43).
4. Биткова Т.Г. История и политика: Вторая мировая война в памяти современного румынского общества// Актуальные проблемы Европы. 2017.
5. Буневич Д.С. Историческая политика как интеллектуальный ресурс внешней политики Республики Польша в 2000-е годы // Интеллигенция и мир / Институт Европы РАН 2016 №2 С. 123-134.
6. Гигагури Д.И. Политика памяти как символический фактор легитимации внешней политики государства (на примере присоединения Крыма к России) //Россия в новом геополитическом измерении. СПб 2016. С.7-11).
7. Глебова И.И. В поисках утраченной войны: Первая мировая в российской истории и памяти// Россия и современный мир. 2014. №2. С.93-103.
8. Грибан О.Н. Трансформируя память: отражение Второй мировой войны в компьютерных играх// Педагогическое образование в России. 2017.
9. Данилов Д.А. Россия-ЕС-НАТО: выбор рациональной стратегии// Научно-аналитический вестник – ИЕ – РАН. 2019. №3.
10. Джонсон Б. Фактор Черчилля. Как один человек изменил историю. М.: Колibri, 2015.
11. Ефременко Д.В. С небес на землю// Мир перемен. 2019. Режим доступа: <http://migrerem.net/2019/07/s-nebes-na-zemlyu/>
12. Исторические сюжеты и методические доминанты в вопросах взаимоотношений России и Польши на страницах современных польских учебниках истории // Сибирский педагогический журнал. 2013.№1 С.114-119.
13. Историческая политика современной Польши и проблемы Второй мировой войны // Актуальные проблемы истории Второй мировой и Великой Отечественной войн 2015. Воронеж. С.225-273.

¹⁶⁵ <http://www.eedialog.org/ru/2018/11/02/snob-konspekt-otkrytogo-intervyu-posla-evropejskogo-soyuza-v-rossii/>

14. История румын и всеобщая история. Новое время. // под ред. Н. Кикуша; И. Шарова; П. Чербушки и др. Кишинев. (2014). История румын и всеобщая история. Новое время. // под ред. Н. Кикуша; И. Шарова; П. Чербушки и др. Кишинев. 2014. С. 71.
15. История румын с древнейших времен до наших дней. (2002) Учебник Драгнев Д., Драгнев Е., Мискеева В. Кишинев. 2002
16. Казаков А.В. Фальсификация истории и итогов Великой Отечественной войны как направление деструктивного воздействия на сознание современной российской молодежи // Власть 2015 №5 С.8-13. – р <https://cyberleninka.ru/article/n/falsifikatsiya-istorii-i-itogov-velikoy-otechestvennoy-voyny-kak-napravlenie-destruktivnogo-vozdeystviya-na-soznanie-sovremennoy-1>
17. Касьянов Г. Единый учебник истории ЕС и своя правда Восточной Европы. Режим доступа: <http://www.eedialog.org/ru/2019/06/22/edinyj-uchebnik-istorii-es-i-svoja-pravda-vostochnoj-evropy/>
18. Касьянов Г. Украина и соседи: историческая политика. 1987-2018. – М.: Новое литературное обозрение, 2019. –С. 631.
19. Кикнадзе В.Г. История Второй мировой войны: противодействие попыткам ее фальсификации и искажения в ущерб международной безопасности Вестник МГИМО. 2015.
20. Кожушко Ю.Н. Структура праздничных ритуалов и символика празднования дня Победы в странах Средней Азии в 2005-2015 гг. Scitnse time. №1. (37). Магнитогорск. С.197-206.
21. Ластовский А.Л. Специфика исторической памяти в Беларуси: между советским прошлым и национальной перспективой// Вестник общественного мнения. Данные. Анализ. Дискуссии. 2009.
22. Малинова О. Ю. Актуальное прошлое: символическая политика властвующей элиты и дилеммы российской идентичности / О.Ю.Малинова. М.: Политическая энциклопедия, 2015. — 207 с.
23. Малинова О.Ю. Коммеморация исторических событий как инструмент символической политики: возможности сравнительного анализа// Полития. 2017. №4. С.3-22.
24. Мачь М. В лабиринте памяти: Проработка прошлого в посткоммунистической Румынии // Omega. – М., 2015. – 16.11. – Режим доступа: <https://www.omg.md/index.php?newsid=11337>
25. Миллер А.И. Историческая политика и ее особенности в Польше, Украине и России // Отечественные записки №5 М. 2008 С. 66-75
26. Миллер А.И. Политика памяти в посткоммунистической Европе и ее воздействие на европейскую культуру памяти // Полития. Анализ. Хроника. Прогноз. №1 2016 М. С.111-121.
27. Нарочницкая Н.А. За что и с кем мы воевали. М.: Минувшее, 2005.
28. Национальные истории на постсоветском пространстве. – II/. Под ред. Ф. Бомсдорфа и Г.Бордюгова. М.: Фонд Фридриха Науманна, АИРО-XXI, 2009. 372 с.
29. Никифоров Ю.А. «Переосмысление» истории Великой Отечественной войны: фальсификация или просто другое мнение// Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. 2011.
30. Пахалюк К.А. Первая мировая война в контексте культурного измерения внешней политики современной России // Вестник Пермского университета. Политология 2017 №1 С.17-32.

31. Плеханов А.А. Историческая политика в государственном дискурсе Украины в постсоветский период // Вестник Пермского научного центра УРО РАН 2016 №5 С.68-76.
32. Плотников Д. С. Изменение «политики памяти» в государствах- союзниках России на постсоветском пространстве после 2014 года// Вестник Пермского университета. Политология. 2018 №1 С. 92 -107.
33. Плотников Д.С. Конструирование исторического прошлого в государствах Центральной Азии в контексте выстраивания взаимоотношений с Россией на современном этапе. Вестник Политологии №2. 2016. С. 155-167.
34. Политика памяти в России, странах ЕС и государствах постсоветского пространства: типология, конфликтный потенциал, динамика трансформации под ред Миллера А.И., Ефременко Д.В., Малинова О.Ю и др. // Методические вопросы изучения политики памяти М. 2018. С. 167-195.
35. Пономарева Е.Г. Фальсификация истории Великой Отечественной войны – технология трансформации сознания // Научно-аналитический журнал обозреватель 2016 №5 М. С.5-20.
36. Сенявский А.С., Сенявская Е.С. Вторая мировая война в исторической памяти России и Запада// Уральский исторический Вестник. №3 (24). 2009.
37. Символическая политика: Сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН. Центр социал. науч.-информ. исслед. Отд. полит. науки; Ред. кол.: Малинова О.Ю., гл. ред., и др., – М., 2014. – Вып. 2: Споры о прошлом как проектирование будущего. – 382 с.
38. Фадеева Л.А. Кто мы? Интеллигенция в борьбе за идентичность. М.: Новый Хронограф, 2012.
39. Фадеева Л.А., Плотников Д.С. Проблемная европейская идентичность Молдавии. Бой за историю// Современная Европа. 2017. №6
40. Хобсбаум Э. Эпоха крайностей. Короткий двадцатый век. 1914-1991. М.: Издательство «Независимая газета». 632 с.
41. Шадурский В.Г. Историческая политика в Республике Беларусь: этапы развития и версии интерпретации прошлого руды факультета международных отношений: науч. сборник. – Вып. 5. – Минск, 2014. — 160 с.
42. Яхшиян О.Ю. Историческая политика на Украине в президентство В.А.Ющенко // Научно-аналитический журнал обозреватель М. 2016 №10 (321) С.62-73
<https://elibrary.ru/item.asp?id=26739895>
43. Bernhard M., Kubik J. (eds.) Twenty Years after Communism: The Politics of Memory and Commemoration. — Oxford: Oxford University Press. 2014.
44. Clarke, I.F. 1997. The Great War with Germany, 1890–1914: fictions and fantasies of the war-to-come. Liverpool: Liverpool University Press.
45. Dreyer Nicolas. Genocide, Holodomor and Holocaust Discourse as Echo of Historical Injury and as Rhetorical Radicalization in the Russian-Ukrainian Conflict of 2013–18// Journal of Genocide Research.. 2018, VOL. 20, NO. 4, 545–564.
46. Ferguson, Niall. 1998. The pity of war. London: Allen Lane. Green, Andrew. 2003.
47. Lukacs, John. 1977. The last European war. London: Routledge & Kegan Paul. Tomlinson, H.M. 1930. All our yesterdays. London: Harper and Brothers.
48. Mälksoo, Maria A. Baltic Struggle for a «European Memory»: The Militant Mnemopolitics of The Soviet Story// Journal of Genocide Research. 2018. Vol.4 N.4
49. MacDonald David B. Identity Politics in the Age of Genocide. The Holocaust and Historical Representation. L.-N.Y.: Routledge, 2008

50. Remembering the Second World War/ Ed. by Patrick Finney. L.: Routledge. 2017
51. Rév István. Liberty Square, Budapest: How Hungary Won the Second World War// Journal of Genocide Research. 2018. Vol.20. N4. 607–623
52. Strachan Hew. The First World War as a Global War// First World War Studies. 2010. Vol. 1. N1. 3-14
53. Sharples, Caroline,, Jensen, Olaf. Britain and Holocaust: Remembering and Representing War and Genocide. L.: Palgrave Macmillan, 2013

ЕВРОПЕЙСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И МЕЖКУЛЬТУРНАЯ КОММУНИКАЦИЯ

Е.А. Алексеева
Воронежский государственный университет

Аннотация: рассматривается феномен лингвистической безопасности, связанной с доминированием английского языка во всех сферах жизни европейского сообщества, приводящего к уменьшению роли национальных языков. В этой связи ставится проблема угрозы потери культурной, исторической, ментальной идентичности, выражителем которой является язык нации, а также угрозы снижения результативности межкультурного диалога. Предлагаются факторы, способствующие развитию многоязычия, сохранению идентичности, противостоянию культурному доминированию с целью укрепления европейской безопасности.

Ключевые слова: идентификационный признак, языковая идентичность, взаимодействие культур, когнитивный багаж, интенция говорящего.

Abstract: the phenomenon of linguistic security is considered, associated with the dominance of the English language in all spheres of life of the European community, leading to a decrease in the role of national languages. In this regard, the problem of the threat of loss of cultural, historical, mental identity, expressed by the language of the nation, as well as the threat of reducing the effectiveness of intercultural dialogue, is posed. The factors promoting the development of multilingualism, the preservation of identity, and opposition to cultural dominance in order to strengthen European security are proposed.

Keywords: identification attribute, linguistic identity, interaction of cultures, cognitive baggage, speaker's intention.

Проблема безопасности в сегодняшнем мире, отличающемся пересмотром, даже сдвигом, устоев международных отношений, явление чрезвычайно многообразное, многослойное и многовекторное. Оно напрямую связано с понятием конфликта, которое в современной политологии и социологии стало едва ли не самым обсуждаемым ввиду наличия «острой потребности в объяснении происходящих социально-политических процессов, прогнозировании траектории развития возникающих конфликтов, своевременном применении политических и иных технологий по их регулированию и минимизации негативных последствий» [1, с.15]

В обширной научной литературе исследователями определяются различные типы угроз, способных поколебать стабильность функционирования мирового и, в частности, европейского сообщества. Целью статьи является исследование одной из разновидностей угроз безопасности современного общества, которую можно назвать лингвистической, языковой или межкультурной. Она состоит в том, что вследствие процессов глобализации и заметно усилившегося в последние десятилетия англосаксонского влияния на евро-

пейском континенте в международной коммуникации стал агрессивно доминировать английский язык. Использование и, как следствие, изучение других европейских языков (немецкого, французского, а также испанского и итальянского) в учебных заведениях европейских стран и России стало стремительно падать. Как видим, речь идет о преподавании титульных языков наиболее крупных стран Европы, которые, во-первых, внесли огромный вклад в мировую культуру, в формирование истории Европы; во-вторых, стояли у истоков создания Евросоюза; в-третьих, являются лидерами ЕС, во многом определяющими его современное состояние и перспективы развития (особенно велика в этом роль Германии и Франции).

Изучение иностранных языков — это не вопрос из сферы педагогики или организации учебного процесса в средних школах или вузах, это вопрос существования любой нации. Язык — это сущностный идентификационный признак человека, присваиваемый ему с рождения и принадлежащий ему всю жизнь. Именно вокруг этого ядерного параметра нарастают остальные идентификационные параметры: традиции, свод поведенческих правил и реакций, ценностные ориентиры, оценка происходящих событий. За каждым языком стоит многовековая культура, а изучение языка конкретной страны — это ключ к пониманию менталитета нации. В этом плане знание иностранных языков и культур является первоосновой взаимопонимания, необходимого для осуществления межкультурной коммуникации, понимаемой как взаимодействие носителей разных культур с целью ведения результативного межнационального диалога. Когда человек воспринимает не только слова, а видит стоящий за ними глубинный смысл, он понимает и различает скрытые или явные интенции говорящего, имплицитную информацию, подтексты, ожидания, может предусмотреть реакцию говорящего на те или иные слова или действия. Следовательно, коммуниканты, делая выбор вербальных средств, адекватных ситуации общения, который позволит достичь максимального взаимопонимания и успешной коммуникации, должны использовать в межкультурном диалоге свои родные языки. Причем использовать языки можно как напрямую, если оба коммуниканта владеют языком друг друга, так и посредством качественного перевода.

В современном мире сложилась неоднозначная ситуация с английским языком, который предстает как минимум в трех ипостасях. Во-первых, существует классический английский язык Великобритании, США, являющийся кодом к большому культурному наследию. Во-вторых, есть ряд стран, в которых английский, не являясь родным, используется в течение десятилетий в статусе языка национального общения. Третья ипостась английского языка — это его функционирование в качестве «технического» языка, получившего название брюсселиш, глобиш.

Остановимся на функционировании и использовании именно этой формы английского языка, которая, являясь упрощенной версией английского, представляет собой угрозу для ведения успешной межкультурной коммуникации. «Технический» английский используется для общения представителями наций, для которых английский язык не является родным. Как известно,

изучить в совершенстве иностранный язык может далеко не каждый, значит, в большинстве своем люди обмениваются высказываниями, которые неточно передают их мысли, общение становится схематичным, по сути происходит обмен лингвистическими знаками, а не идеями, знаниями, мнениями. Таким образом, мы имеем место здесь с риском получения недостоверной, неточной информации.

Риски для успешности межкультурной коммуникации усиливаются тем, что английский технический язык не олицетворяет собой никакой конкретной культуры, жизненной философии. Если в ситуации коммуникации для взаимопонимания необходимо знание нюансов, аллюзий, ссылок на фонд культурного багажа, то возникает риск, что коммуникант (в рамках профессиональной коммуникации или за ее пределами), не владеющий необходимым когнитивным багажом, нарушит ментально-культурные коды собеседника, создав условия для возможного разрыва коммуникации. В условиях общения на брюссельском английском, который не является для них родным языком, коммуниканты рисуют не точно понять друг друга, выражаются упрощенно, не могут нюансировать свою речь, не всегда могут просчитать реакцию собеседника на свои высказывания ввиду неучета его национально-культурных особенностей. Как следствие, возникают недопонимание, различные интерпретации одних и тех же явлений или даже конфликты. С определенными допущениями можно предположить, что по этой причине сегодня происходит нарушение взаимопонимания в сфере международных отношений.

Нельзя отрицать, что распространение английского «технического» языка дает определенную легкость, удобство для общения во многих сферах жизни: получить «экстренную» помощь в поездке, понять объявления, инструкции, разного рода короткую и информативно простую информацию на бытовом уровне или в рамках узкопрофессионального общения, например в сфере ИТ-технологий.

Но осознанное и добровольное использование английского языка в ущерб национальным языкам, которое наблюдается в различных европейских институтах, имеет серьезные последствия, затрагивая устои национальной идентичности. Например, во Франции во многих организациях сотрудников обязывают использовать на работе английский язык в общении между собой. Дело доходит до того, что «французов, пытавшихся использовать в своей работе родной язык, многие стали обвинять в языковом шовинизме» [2]. Оборотной стороной этой ситуации является угроза потери национальной и региональной идентичности, самоотождествления снацией, страной, привязанности к региону, его культуре и традициям.

Для России повсеместное вытеснение немецкого и французского языков, традиционно изучавшихся в средних школах, английским языком ведет к потере возможности изучать и понимать ментальность, культуру, историю, традиции других наций, к обеднению кругозора, снижению культурного уровня молодых людей.

Исследуемое явление доминирования одного языка в ущерб другим отличается противоречивостью. С одной стороны, использование одного языка

для коммуникации может расцениваться как фактор интеграции, а с другой стороны, оно является фактором угрозы европейской безопасности в связи с тем, что языковое доминирование свидетельствует о культурном противоборстве «за доминирование в социальном пространстве и возможность влиять на модификации и трансформации последнего» [1, с.21].

Представляется, что в будущем эта ситуация может развиваться двумя путями: либо дальнейший процесс добровольной утраты языковой идентичностной сущности, либо же осознание угрозы потери идентичности и борьба за возвращение родных языков на достойные позиции. Если Евросоюз выберет второй путь развития, то он будет очень нелегким, потребует политической воли, больших усилий и длительного времени. В последнее время стали появляться некоторые признаки, демонстрирующие определенный поворот в сторону интереса к национальным языкам. Среди них можно выделить следующие:

– Германская службы академических обменов (DAAD), занимающаяся реализацией внешней культурной и образовательной политики Германии, одной из первоочередных задач считает поддержку германистики и немецкого языка с целью пробуждения интереса к немецкому языку и культуре Германии в мировом академическом обмене.

- Французский институт (Institut Français), подразделение культурного отдела посольства Франции, активно занимается поддержкой преподавателей французского языка, школьников и студентов, изучающих французский язык.

- Президент Франции Э. Макрон в своих публичных выступлениях неоднократно подчеркивал роль французского языка, высказываясь за усиление его позиций в Европе.

- Французские исследователи констатируют существование во французском обществе осознания национальной принадлежности, стремление к единству и разнообразию культурных проявлений – языка, традиций [3].

Следует отметить, что «сегодня Европейский Союз, европейская цивилизация, европейский континент сталкиваются с множеством вызовов – как внутренних, так и внешних. Что в этой перспективе означает решение экономических, инфраструктурных, научных задач, если речь идет о самой европейской цивилизации. Такие кризисные моменты заставляют нас вернуться к истокам – к тому, что Жак Делор назвал «вернуть душу Европе» [3, с.15]. Языки народов европейских стран, безусловно, являются неотъемлемой частью «души Европы», и, таким образом, необходимость восстановления и развития многоязычия с неизбежностью встает перед руководством и населением Евросоюза как фактор сохранения своей идентичности, противостояния культурному доминированию, способствующий укреплению европейской безопасности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Глухова А.В. Российская политическая конфликтология: состояние и проблемы // Политическая наука, №2. 2016. С.13-37.
2. Французы отжимают у англичан язык/Аргументы недели. № 41(685). 23.10.2019.
3. Nora P. Les avatars de l'identité française // «Le Débat», Gallimard. 2010/2 n° 159. H. 4 à 20.
4. Акульшина А.В. Исследовательский проект «Европейский путь для России: за и против» // Европейский путь для России: за и против : сборник статей. Воронеж, 2017. С.15-23.

**ВЛИЯНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ СОБЫТИЙ
НА ФОРМИРОВАНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ
И ПОЛИТИЧЕСКОЙ ИДЕНТИЧНОСТИ**
**(НА ПРИМЕРЕ XIX ВСЕМИРНОГО ФЕСТИВАЛЯ
МОЛОДЕЖИ И СТУДЕНТОВ)**

Е.В. Морозова
Кубанский государственный университет

Аннотация: основываясь на теории публичной дипломатии, теории событийного познания, используя материалы ряда социологических исследований, в том числе самостоятельных, автор раскрывает роль фестивалей молодежи и студентов как института публичной дипломатии. На эмпирических данных показано, как XIX Всемирный фестиваль молодежи и студентов в Сочи повлиял на политическую и национальную идентичность участников.

Ключевые слова: публичная дипломатия, фестивали молодежи и студентов, политическая идентичность, национальная идентичность.

Abstract: the author reveals the role of youth and student festivals as an institution of public diplomacy using the theoretical framework of the theory of public diplomacy, the theory of eventual cognition, materials from a number of sociological surveys. The article shows how the 19th World Youth and Student Festival in Sochi influenced the political and national identity of participants verifying it with empirical data.

Keywords: public diplomacy, youth and student festivals, political identity, national identity.

Участие молодежи в решении международных проблем обуславливается рядом факторов. Молодые люди, планирующие и строящие свое будущее, не только заинтересованы в решении актуальных проблем современности, но и в силу, прежде всего, возрастных особенностей легче находят взаимопонимание, более восприимчивы к инновациям и преобразованиям и могут предложить новые подходы к решению старых проблем, они меньше подвержены влиянию стереотипов и предрассудков. Эти факторы придают динамизм «молодежному направлению» публичной дипломатии. Наиболее популярным и востребованным механизмом участия молодежи в решении глобальных и региональных проблем являются Всемирные фестивали молодежи и студентов, история которых насчитывает более 70 лет, начиная с первого фестиваля в Праге в 1947 году. Молодежные объединения способствуют становлению конструктивных взаимоотношений между представителями будущих элит своих стран.

Целью данного исследования было выяснение степени влияния конкретного международного события на формирование национальной и политического идентичности молодых людей. Теоретической базой работы стала концепция публичной дипломатии и исследовательские подходы, связанные

с событийным познанием. Л.В. Сморгунов отмечает такие характеристики политического события, как уникальность, нахождение во времени, процессуальная развернутость в актуализации, открытость, неопределенность, случайность, формируемость и др. [1]. Из эмпирических методов использовались анализ официальных документов и интернет-ресурсов, а также онлайн анкетирование, проведенное под руководством автора выпускницей – Куб-ГУ Э. Макарян. Было опрошено 116 молодых людей, которые участвовали в фестивале молодежи и студентов в 2017 году в разных статусах – делегатов, участников различных программ, волонтеров. Респонденты представляли 36 регионов России. Интересный эмпирический материал получили екатеринбургские и калининградские исследователи, которые провели социологические исследования непосредственно в период фестиваля [2,3], эти данные также использованы в статье. Среди интернет-ресурсов наиболее информативными оказались следующие: Официальный сайт Международного союза студентов¹⁶⁶; программа проведения мероприятия ВФМС-2017 на период с 14 по 21 октября 2017 года¹⁶⁷, официальный сайт XIX Всемирного фестиваля молодежи и студентов¹⁶⁸, инфографика о ВФМС-2017¹⁶⁹.

Эволюция фестивального движения молодежи и студентов неоднократно становилась предметом научного интереса [4,5]. Как подчеркивает Л.А. Можаева, «Всемирные фестивали молодежи и студентов постепенно становились силой, способствующей формированию общественного мнения, мощно воздействующей на отношение людей к важнейшим международным проблемам и их последующее разрешение. Фестивали, безусловно, были продуктом своего времени. Во второй половине XX века они четко ассоциировались с прямым человеческим общением, не зависящим от границ и различий идеологии. Фестивали давали людям одну из немногих возможностей заявить о достижениях и потребностях населения своей страны, пообщаться с иностранцами, выразить свои взгляды на решение различных проблем» [4, с.133]. С первых лет существования фестивалей в их смысловом пространстве выделилось четыре содержательных компонента: антивоенный, антиимпериалистический, имиджевый и социально-экономический. На различных этапах движения соотношение этих компонентов было различным. На первом этапе (периодизация авторская), 1947–1985 годы, явной доминантой была антивоенная тематика. В программах I, VI и XII фестивалей выделяются основные направления деятельности в решении данной проблемы: сохранение памяти об уроках и жертвах Второй мировой войны, укрепление отношений между СССР и США как важного фактора поддержания мира во второй половине XX века, выявление средств борьбы против ядерной катастрофы. В первый же день XII фестиваля его участники возло-

¹⁶⁶ Официальный сайт Международного союза студентов. URL: <http://www.elsa.org/about7index.html>.

¹⁶⁷ Всемирный фестиваль молодёжи и студентов 2017: расписание, участники. URL: <https://allfest.ru/fest/wfys2017>

¹⁶⁸ Официальный сайт ВФМС-2017. URL: <https://www.russia2017.com>

¹⁶⁹ ВФМС-2017 в цифрах: инфографика о главном осеннем событии года. URL: <https://www.ridus.ru/news/263688>

жили венки к могиле Неизвестного солдата. По всей Москве прошли массовые молодежные митинги. Они объединили делегатов фестиваля, ветеранов Великой Отечественной войны, ветеранов-антифашистов Второй мировой, борцов движения Сопротивления [4, с.136].

На втором этапе, который начался после распада Советского Союза и мировой системы социализма, фестивальное движение, которое имеет безусловно левую политическую ориентацию, переживало непростые времена. Сам выбор столиц фестивалей в этот период – Пхеньян, Гавана, Алжир, Каракас, Претория, Кито – говорит о доминирующей антиимпериалистической компоненте.

Тем не менее, имиджевые стратегии стран-хозяек фестивалей были направлены на формирование позитивных впечатлений у гостей и чувства гордости за свою страну у хозяев. Так, к VI фестивалю в Москве была проведена масштабная работа по подготовке церквей, костелов, синагог и мечетей к осмотру гостями. Рассматривался вопрос о выступлениях священнослужителей в радиопередачах и в печати, направленных на иностранную аудиторию, и выпуске специальной литературы по вопросам религиозной жизни в СССР. Устраивались демонстрации колхозной жизни или рабочей повседневности на предприятиях. Об этом свидетельствуют отзывы зарубежных делегатов фестиваля о посещении колхоза, в котором 50 процентов колхозников имеют телевизоры, а рабочие на предприятиях проводят обеденный перерыв исключительно за чтением книг [5, с.141].

Новый этап в истории фестивального движения начался в 2015 году, когда в Гаване на заседании Генеральной Ассамблеи ВФДМ была одобрена российская заявка о проведении в нашей стране очередного международного форума. В феврале 2016 года на международном консультативном совещании Всемирной федерации демократической молодежи Россия была единогласно выбрана местом проведения мероприятия. На этой же встрече был принят девиз фестиваля, самый длинный за всю историю: «За мир, солидарность и социальную справедливость, мы боремся против империализма – уважая наше прошлое, мы строим наше будущее!». Как мы видим, девиз сохраняет преемственность в отношении всех указанных ранее смысловых компонентов и в то же время акцентирует проблематику идентичности молодёжи, гармоничного сочетания традиции и инновации – «уважая наше прошлое, мы строим наше будущее».

Фестиваль вернулся в нашу страну через 32 года, в достаточно сложной международной обстановке. Государственные органы и муниципалитеты включились в его подготовку на всех этапах, полагая фестиваль не только молодежным форумом, но и крупнейшим международным мероприятием, элементом «мягкой силы» страны. Заявка на проведение XIX ВФМС готовилась по инициативе российских молодёжных организаций – членов ВФДМ

при поддержке администрации президента России и Федерального агентства по делам молодёжи, Национального Совета молодёжных и детских объединений России, Российского союза молодёжи, Международного молодёжного центра и других общественных организаций, и государственных структур¹⁷⁰. В июне 2016 года российским правительством принято решение о том, что фестиваль будет проходить в городе Сочи¹⁷¹. 19 января 2017 года был опубликован Указ Президента Российской Федерации № 23 «О подготовке и проведении XIX Всемирного фестиваля молодежи и студентов». В соответствии с Указом был образован организационный комитет, председателем которого назначен первый заместитель Руководителя Администрации Президента РФ С.В. Кириенко. Оперативный штаб по проведению ВФМС начал работать в Сочи 10 октября 2016 года.

Официальное открытие, на которое пришли 12,5 тысячи человек, прошло 15 октября 2017 года в ледовом дворце «Большой» Олимпийского парка города Сочи. Основная программа фестиваля с 14 по 22 октября собрала 20 000 молодых профессионалов в возрасте от 18 до 35 лет из более чем 180 стран. 2000 иностранных участников также посетили 15 регионов страны от Калининграда до Владивостока¹⁷². Как показывают результаты социологических исследований, имиджевая функция фестиваля была блестяще реализована. Зарубежные гости смогли избавиться от многих стереотипов в отношении России, а российские участники получили колossalный эмоциональный импульс национальной идентичности – чувство гордости за своё Отечество. Оргкомитет пришел к выводу, что в проведении фестиваля должно быть задействовано максимальное количество регионов, в которых иностранные участники Всемирного фестиваля смогут побывать. Тем самым, иностранные гости смогут познакомиться ближе с особенностями нашей страны, а регионы станут участниками ВФМС. Судя по мнениям гостей, эта задумка себя оправдала. «Я хотела больше узнать о России. Я никогда не верила в антироссийскую пропаганду, и я не поддерживаю «русофобию». Поэтому я обратилась в Региональную программу. Я была очень рада, когда поехала в г. Санкт-Петербург» (женщина, 30 лет, магистрантка, Франция) [2, с. 469]. Представительницы Кении Кэролайн и Матони сказали, что Россия «излучает счастливую энергию, здесь очень доброжелательно встречают, с душой» [6]. На вопрос «Удалось ли Вам познакомиться ближе с молодежью российских регионов?», положительно отреагировали 88 российских респондентов из 116 опрашиваемых (76 %). В качестве наиболее популярных и интересных регионов были названы Республика Крым, Мурманская, Калининградская, Московская области, Республи-

¹⁷⁰ XIX Всемирный фестиваль молодежи и студентов открывается в Сочи // Информационное агентство ТАСС. URL: <http://tass.ru/wfys2017/articles/4646683>

¹⁷¹ Росмолодежь представила в ООН заявку на проведение фестиваля молодежи. URL: <https://ria.ru/society/20160203/1369231081.html>

¹⁷² XIX Всемирный фестиваль молодежи и студентов в цифрах и фактах // Информационное агентство ТАСС. URL: <http://tass.ru/wfys2017/articles/4670167>

ка Татарстан, республики Северного Кавказа. «Пройдя сегодня по выставке, я испытал чувство гордости за нашу молодежь. Все, что мы сегодня здесь видим, говорит о том, что у нашей страны впереди прекрасное будущее» [7, с.54].

Дискуссионная программа в Сочи включала в себя разнообразные площадки для диалога, дискуссии, открытые лектории, научные конференции. Ключевыми темами, в соответствии с программой фестиваля, стали «Культура и глобализация», «Глобальная экономика», «Экономика знаний», «Развитие общественных институтов», «Политика и международная безопасность».

Анализировать влияние фестиваля на формирование политической идентичности молодежи можно по меньшей мере в двух аспектах: политico-идеологической идентичности и внешнеполитической идентичности. «Левая» идеологическая направленность фестивального движения отличала его на протяжение всей 70-летней истории. Часть из опрошенных иностранных респондентов [2, с. 466] рассматривали это мероприятие как площадку по обмену знаниями и опытом между членами коммунистических партий. Исторически этот фестиваль был связан с социалистическими взглядами. В этом мероприятии всегда участвовали социалистические страны. «В 1990-е гг. фестиваль перестали проводить, но когда его проведение возобновили, то мы вновь стали укреплять наши связи и усиливать мощь нашего движения» (мужчина, 25 лет, специалист из профсоюзной организации, США). «Я – коммунист и я хотел узнать больше о том, как люди со всего мира борются и демонстрируют солидарность по отношению к другим странам. Кроме того, я хотел отметить годовщину Великой Октябрьской социалистической революции, а также быть здесь с моими друзьями и товарищами из России» (мужчина, 22 года, студент, Великобритания). Но значительная часть участников имела другие мотивы участия в фестивале. По их словам, главная причина их прибытия в Россию на фестиваль состоит в том, чтобы установить контакты с людьми из разных стран мира, обменяться опытом, создать совместные партнерские проекты и многое другое. «Я просто ожидал увидеть Россию, встретить людей со всего мира, поделиться с ними контактной информацией, обсудить ситуацию в наших странах, посетить интересные и содержательные дискуссии по темам антиимпериализма» (мужчина, 22 года, студент, Канада).

Противоречие между «левой» и «глобальной» политической повесткой дня существовало с первых дней фестивального движения¹⁷³. В определен-

¹⁷³ Л.А. Можаева приводит мнение члена делегации Великобритании на пражском фестивале, представителя города Лидс, Гордона Гаррисон: «Всемирная федерация демократической молодежи ввязла в политическое поле боя, на котором господствуют в основном коммунисты. Мы поехали туда, чтобы протянуть руку дружбы молодежи всего мира, но все, что мы нашли там, это политическое поле боя огромных размеров, на котором все односторонне. В ответ мы не получили никакой дружбы. Мы были по горло сыты коммунизмом, которым нас пичкали за обедом, за завтраком и за ужином [4, с.142].

ной степени это противоречие на сочинском фестивале сгладилось благодаря акценту на социально-экономическую и социокультурную проблематику развития молодежи.

Исследование, проведенное калининградскими учеными¹⁷⁴, показало, что социальные представления участников ВФМС-2017 о будущем составили следующие категории (данные округлены): категория «прогресс / наука» заняла чуть менее 1/5 всех представлений, «личностная самореализация» — 1/6, «профессиональная реализация — 1/7, «семья» — 1/9. Категории «мир / стабильность», «объединение человечества», «путешествия», «развлечения / досуг», «стремление к переменам», «негативные представления», «материальное благополучие», «сила», «природа / созидание» и «свобода» (названы по убывающей) представлены слабее [3, с.102].

Наши респонденты, рассуждая о значении фестиваля, приводили следующие высказывания: «Объективная потребность в установлении контактов молодёжи всего мира. При этом использование образа борьбы против империализма неактуально», «Площадка для объединения и обмена культурными, образовательными и коммуникативными навыками», «Несмотря на то, что площадок для международного общения молодежи создано множество, ВФМС выделяется особняком. Это как некая олимпиада для молодых людей, но, по сути, без соревнований. Исключительно досуг и общение. А это гораздо важнее на сегодняшний момент, когда многие страны/культуры не слышат друг друга. ВФМС очень важный инструмент именно глобализации, даже вопреки своему изначальному лозунгу, который явно устарел». «Ранее, с помощью Всемирного фестиваля молодежи действительно рушились стереотипы, шел колossalный обмен информацией. Но необходимо помнить, что именно фестивали и живое общение с людьми, а не с экраном монитора поможет сохранить в людях человечность. Никакая интернет – площадка не может воссоздать атмосферу фестиваля и не даст почувствовать наши культурные различия и схожести, не создаст условия, на которых можно настолько легко знакомиться и непосредственно общаться». По сути, это красноречивое признание значения фестивального движения как института публичной дипломатии.

Не менее важно, что у многих представителей российской молодежи изменился интерес к событиям, происходящим в политической, экономической, социальной жизни мира, после участия в ВФМС-2017. Например, внутренняя и внешняя политика нашей страны стала больше волновать 74 чел. (64%), а 98 чел. (84%) ответили, что с большим вниманием стали заниматься именно политикой иностранных государств и развитием международных отношений.

¹⁷⁴ Исследование проводилось среди участников Всемирного фестиваля молодежи и студентов, проходившего с 14 по 22 октября 2017 г. в Сочи. Выборка составила 100 респондентов из 48 стран мира. Возраст опрошенных от 18 до 35 лет, 52 мужчины и 48 женщин, в основном студенты и молодые специалисты [3].

«Стала больше интересоваться глобальными проблемами. Раньше я о них знала, но не ощущала, что они рядом. Мир стал теснее и ближе после фестиваля», «Пересмотрела взгляды на левые движения, стала относится к «красным» более толерантно», «Больше стала интересоваться внешней политикой и текущими мировыми конфликтами».

Отвечая на вопрос нашей онлайн-анкеты «Удалось ли вам наладить/закрепить дружеские отношения с представителями зарубежных стран?», 72 респондента из 116 (62 процента) ответили положительно. При ответе на вопрос «Как вы считаете, стала ли молодежь разных стран ближе друг к другу, несмотря на разные взгляды?» 65 процентов респондентов-россиян дали положительный ответ.

Всемирный фестиваль молодежи и студентов в Сочи показал, что молодежь способна формировать политический и социальный контент, она видит будущее и способна эффективно строить образы будущего — и своей страны и других стран. Интернет-портал о современных культурных и политических феноменах «Госиндекс» провёл опрос 3241 участника в рамках XIX Всемирного фестиваля молодежи и студентов. 79,2 % российских участников высказались положительно о фестивале, а 9,3% нейтрально. Что касается зарубежных участников, то 45,9% остались довольны форумом, а 4% высказались противоречиво¹⁷⁵.

Оценивая значение XIX Всемирного фестиваля молодежи и студентов, глава МИД России Сергей Лавров сказал: «Смысл нынешнего фестиваля в том, чтобы дружба и взаимное доверие растопили лёд нынешней атмосферы, которая сложилась в международных отношениях. ... Стремление общаться, стремление делать это на основе взаимного уважения, потому что не только на фестивале представлены различные вероисповедания, различные культуры, различные цивилизации, — это картина современного мира. Вот это культурно-цивилизационное многообразие должно быть нашим общим богатством, на основе которого мы должны стремиться к процветанию и развитию всех сфер человеческой жизни, где бы это ни происходило...»¹⁷⁶.

Движение фестивалей молодежи и студентов, как показал XIX фестиваль в Сочи, переживает воздействие процессов глобализации и геополитических трансформаций. Оставаясь важнейшим институтом публичной дипломатии, фестивальное движение расширяет политический спектр представительства, вносит значительный вклад в формирование национальной и политической идентичности молодых людей.

¹⁷⁵ ВФМС-2017 в цифрах: инфографика о главном осеннем событии года. URL: <https://www.ridus.ru/news/263688>

¹⁷⁶ Лавров рассказал о смысле Всемирного фестиваля молодёжи и студентов в Сочи. URL: <https://russian.rt.com/russia/news/441814-lavrov-sochi-festival>

ЛИТЕРАТУРА

1. Сморгунов Л.В. Событийное политическое знание в современной сравнительной политологии /Л.В. Сморгунов // Полис. Политические исследования. 2011. №1. С. 122-133.
2. Political Event Analysis and Its Significance for Modern Comparative Political Studies
3. Юферева А. С., Пивоварова К. И., Горшкова М. С., Кухаренко Ю. С. Ключевые мотивы участия в XIX Всемирном фестивале молодежи и студентов: взгляд иностранцев (по результатам социологического исследования 2017 г.) / А.С. Юферова // XXI Уральские социологические чтения. Социальное пространство и время региона: проблемы устойчивого развития: материалы Международной научно-практической конференции (Екатеринбург, 15–16 марта 2018 года). — Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2018. — С. 466-469.
4. Main Motives for Participation in the World Festival of Youth and Students: Representation of Foreign Citizens (Results of Sociological Research 2017).
5. Линник М. Н., Торопов П. Б. Социальные представления о будущем участников Всемирного фестиваля молодежи и студентов — 2017 // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Филология, педагогика, психология. 2019. С. 100-107.
6. Social Ideas about the Future of the World Festival of Youth and Students – 2017 Participants.
7. Можаева Л.А. Всемирные фестивали молодежи и студентов: из опыта общественной дипломатии / Л.А. Можаева // Новый исторический вестник. 2016. №2 (48). С. 132-145.
8. World Festivals of Youth and Students: From Public Diplomacy Practice.
9. Басов Н.Ф. Всемирные фестивали демократической молодежи: история и современность / Н.Ф. Басов // Вестник КГУ. 2017. № 4. С. 200-209.
10. World Festivals of Youth and Students: History and Modernity.
11. Труханова Э. В Ярославле встретили участников XIX Всемирного фестиваля молодежи // Российская газета. 2017. 19 октября.
12. Yaroslavl Met the Participants of the XIX World Youth Festival.
13. Кушнарева К.Ю. XIX Всемирный фестиваль молодежи и студентов в Сочи (2017 г.) в российских печатных СМИ: аксиологический и культурно-просветительский аспект// Современный дискурс-анализ. Вып.3, том 3, 2018, с.51-55.
14. The XIX World Youth and Student Festival in Sochi (2017) in the Russian Print Media: Axiological and Cultural-educational Aspect.

VI. ПРОБЛЕМЫ АДАПТАЦИИ И ИНТЕГРАЦИИ МИГРАНТОВ: ОПЫТ СТРАН ЕС

ОСОБЕННОСТИ ИНТЕГРАЦИИ И АДАПТАЦИИ ИММИГРАНТОВ ВО ФРАНЦИИ

Т.О. Телкова
Воронежский государственный университет

Аннотация: данная статья посвящена изучению особенностей интеграции и адаптации иммигрантов во Франции в условиях сложившегося миграционного кризиса в Европе. Проводится анализ основных демографических и миграционных показателей за 2018–2019 годы. Рассматривается влияние миграционных процессов на французское общество. Особое внимание уделяется государственным программам по интеграции иммигрантов в общество.

Ключевые слова: интеграция, адаптация, миграционная ситуация, миграционная политика.

Abstract: this article is devoted to the study of the features of integration and adaptation of immigrants in France in the context of the current migration crisis in Europe. The main demographic and migration data for 2017–2018 are given. The influence of migration processes on French society is considered. Much attention is given to state programs for the integration of immigrants into society.

Key words: integration, adaptation, migration situation, migration policy.

Миграция всегда играла особую роль в истории человечества, ведь благодаря этому процессу произошло не только расселение людей по всему миру, но и возникновение новых народов, языков и культур. На данный момент в этом процессе участвуют все страны современного мира: одни принимают иммигрантов, пытаясь сократить разницу между трудоспособным и стареющим населением, другие пытаются решить проблему перенаселения и являются поставщиками человеческих ресурсов. В данных условиях важнейшим фактором социальной стабильности выступает сохранение социальной безопасности. Так или иначе, в подавляющем большинстве стран миграционная политика направлена именно на интеграцию и адаптацию иммигрантов, которые, в свою очередь, могут становиться причиной социальной напряженности и усиливать конфликтогенный потенциал общества.

Актуальность темы данной статьи заключается в том, что во Франции, как и во многих других европейских государствах, проблема интеграции и адаптации иммигрантов является ключевой и требует принятия решений и мер для ее урегулирования. В настоящее время Франция принимает около 80% всех мигрантов мира и занимает второе место в Европе по количеству иммигрантов. С каждым годом миграционный процесс неизбежно трансформирует этнический и социальный состав населения, оказывает влияние на экономическую структуру общества, сказывается на культурной сфере и сфере общественной безо-

пасности. Во Франции эти проблемы наблюдаются наиболее ярко, так как приблизительно 40% иммигрантов [1] – выходцы из Африки и арабских стран, то есть представители другой расы, национальности, культуры. Именно поэтому миграционная политика Франции направлена именно на интеграцию, адаптацию и возможность ассимиляции иммигрантов.

Исследованию данного вопроса посвящены такие работы, как «Стратегии интеграции и адаптации иммигрантов из стран Северной Африки в современном французском обществе» К.Б. Дьяконова, [2], «Политика интеграции иммигрантов: ассимиляционный подход» Т.С. Соколовой [3], «Иммигранты во Франции: интеграция иностранцев» И.С. Новоженовой [4] и других исследователей.

Целью данной статьи является выявление зависимости социальной безопасности от степени интеграции и адаптации иммигрантов в стране посредством использования общенаучных методов исследования, таких как анализ статистических данных и сравнение отдельных миграционных и демографических показателей Франции, а также опосредованного наблюдения за миграционной ситуацией в стране.

Благодаря высоким социальным стандартам страна притягивает людей со всех уголков Земли. В течение последних двадцати пяти лет иммигранты составляли более 7% населения страны (в 2017 году насчитывалось 369 964 иммигрантов [5]). Согласно ежегодному отчету ООН по вопросам миграции, ежегодный приток иммигрантов во Францию составляет 200 тыс. человек в год. 5,8 млн иммигрантов проживают во Франции на легальной основе, 40% получило гражданство республики, а еще 10% является их потомками [6].

Преобладающей возрастной категорией является группа от 25 до 54 лет – 55%, 31% – старше 55 лет, от 15 до 24 лет – 9% и около 5% от общего числа иммигрантов составляют лица до 15 лет [1].

45 % иммигрантов приезжает во Францию из Европы (Португалия, Италия, Испания), 39 % – из Африки (в том числе 30 % – из Алжира, Марокко и Туниса), 13 % – из Азии и 3 % – из Америки и Океании (Рис.1) [1].

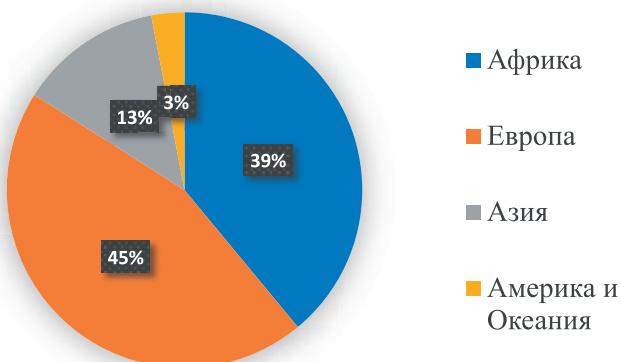


Рис. 1. Регионы исхода иммигрантов в 2018 г.

Наибольшее количество иммигрантов прибывает в страну из других европейских стран и стран Магриба. Приток европейцев объясняется свободой передвижения граждан Евросоюза, в первую очередь, в целях обучения и трудоустройства. Что касается иммиграции из стран Африки, то она обусловлена колониальным прошлым страны, ведь с 1530 года Франции удалось завоевать 40% всех земель африканского материка в основном за счет стран Магриба [7].

Основной причиной выбора Франции в качестве страны назначения является высокий уровень жизни. Средняя зарплата составляет 2500 евро в месяц, а зарплата низкооплачиваемой категории работников, большинство которых являются иммигрантами, составляет 1000 – 1200 евро в месяц. При этом цены во Франции относительно небольшие. На продукты французы тратят около 20% от своего дохода, а средняя цена за коммунальные услуги – около 500 евро. Более того, иммигрантов привлекает перспектива получения французского гражданства, включающего в себя безвизовый пропуск в подавляющее большинство европейских стран (по Шенгенскому соглашению) [8].

Несмотря на значительное количество «притягивающих» иммигрантов факторов, преобладающими видами миграции в стране являются:

- семейная миграция;
- студенческая миграция;
- трудовая миграция;
- поиск убежища.

В 2017 году в страну прибыло 91 000 человек и получило вид на жительство с пометкой «частная и семейная жизнь», и с каждым годом число таких мигрантов растет. В качестве супругов французских граждан в страну въехало 52 000 мигрантов. Еще 23 000 человек прибыли в рамках программы «воссоединения семей», которая позволяет «получить вид на жительство супругам и детям иностранцев, постоянно живущих и работающих здесь». В общей сложности на территории Франции сейчас находится 1,16 млн иностранных граждан, прибывших по «семейным» обстоятельствам [1].

По статистике Министерства внутренних дел Франции, на обучение во Францию в 2018 году приехало около 88 000 человек. И за этот год число студенческих видов на жительство выросло на 20 %. На сегодняшний день во Франции учится 187 000 иностранцев [9].

Трудовая миграция в отличие от «студенческой» и «семейной» составляет всего 10% от общего количества мигрантов. В 2018 году с целью работы на легальной основе прибыло 27 700 человек. Первоочередной задачей французских властей является привлечение высококвалифицированных специалистов. Однако статистика показывает, что пока французские власти не могут массово привлечь эту категорию работников в необходимых для страны объемах. Пытаясь решить эту проблему, в 2016 году был введен новый тип вида на жительство «паспорт таланта», который действует от 1 года до 4 лет. Получить этот статус могут квалифицированные специалисты различных сфер деятельности (наука, бизнес, творческие профессии). В 2017 году 28 000 иностранцев воспользовались этой возможностью и получили «паспорт таланта» [9].

Что касается вынужденной миграции, согласно данным МВД Франции, в 2018 году более 100 000 иностранных граждан подали запрос на предоставление им статуса беженца. Лишь 30% из них получили положительный ответ. Лидерами среди стран исхода лиц, ищущих убежище, являются Сирия, Ирак, Судан, Косово. Количество граждан из стран СНГ, обращающихся в миграционные службы Франции, составляет 1% от общего числа заявителей, большую часть которых составляют граждане Украины по причине вооруженного конфликта, вспыхнувшего на территории страны в 2014 году.

Однако более серьезной проблемой для Франции, как и для многих других стран ЕС, является нелегальная иммиграция, масштабы которой достоверно оценить невозможно. В 2018 году число нелегально прибывших на территорию страны людей составило около 300 000 человек. Большая часть этих мигрантов были выходцами из Ближнего Востока, Африки, Украины и Северного Кавказа. Причем 14,6% из них были депортированы из страны, в результате чего Францию в принудительном порядке покинуло почти 15 000 человек, среди которых 3 400 чел. являются гражданами других стран Евросоюза. С учетом выехавших добровольно число нелегальных иммигрантов во Франции за год сократилось на 27 000 человек [1].

В настоящий момент во Франции существует ряд государственных организаций и служб, контролирующих миграционную ситуацию в стране. К ним относятся:

- Министерство внутренних дел (*Ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales*), включающее в себя Управление по гражданским свободам и Центральное управление пограничной полиции, которое осуществляет контроль миграционных потоков и борьбу с нелегальной миграцией [10];

- Министерство по социальным делам, труду и солидарности, которое включает в себя следующие организации и службы, занимающиеся проблемами мигрантов: агентство по развитию международных культурных отношений (ADRI), фонд содействия и поддержки, интеграции иммигрантов и борьбы с дискриминацией (FASILD), ассоциация социальной помощи семейным мигрантам (ASSFAM), управление по вопросам народонаселения и миграции (DPM), отдел международной миграции (OMI) [11];

- Министерство иностранных дел, ответственное за международные договоры и французских граждан за рубежом [12].

Более того, существуют три учреждения, работающие непосредственно с иммигрантами и беженцами:

- Фонд социальных действий, усилия которого направлены на интеграцию иммигрантов и предоставление субсидии организациям частного сектора в целях оказания помощи иммигрантам в изучении языка, вхождении на рынок труда, а также в области жилищного строительства [13];

- Национальное бюро по вопросам иммиграции – учреждение, занимающееся новоприбывшими мигрантами, их ориентированием, а также первоначальным медицинским осмотром [13];

- Бюро по защите беженцев и апатридов, занимающееся признанием иностранных беженцев. В случае, если статус не утвержден, агентство предлагает и осуществляет депортацию иммигрантов [13].

Ежегодно огромные бюджетные средства тратятся на программы по интеграции приезжих в общественную жизнь страны. Проводятся льготные курсы по обучению иностранцев французским традициям и социальным нормам. Для мигрантов предусмотрены курсы французского языка, основ права и истории страны. Правительство регулярно докладывает гражданам, что более 90% «грязной и тяжелой» работы выполняется именно мигрантами: мужчины-иммигранты заняты в основном в третичном секторе (в строительстве и на подсобных работах на различных предприятиях), а женщины чаще всего находят себе работу в качестве прислуги у частных лиц. Это происходит в связи с тем, что они не обладают достаточным уровнем квалификации. Однако и уровень безработицы среди них примерно в два раза выше, чем среди французов, ведь большинство предпочитает не работать, а жить за счет пособий, предоставляемых им страной. Таким образом, уровень безработицы среди иммигрантов почти в два раза превышает уровень безработицы среди французов (18% против 9%) [14]. Это отчасти связано с дискриминацией, проявляющейся, в первую очередь, по отношению к выходцам из стран Северной Африки, а также с неравенством французов и иммигрантов в сфере заработных плат.

Однако безработные иммигранты получают ежемесячное пособие, которое составляет 281 евро на взрослого и 184 евро на ребенка [15]. Этой суммы достаточно для того, чтобы, не работая, обеспечивать себя. Также им предоставляется льготное медицинское страхование, при рождении ребенок иммигранта автоматически получает французское гражданство, а его родители – пособие, равное тому, что получает любая француженка. Поскольку нет основания полагать, что ситуация с безработицей разрешится в прогнозируемом будущем, спрос на иностранную рабочую силу, вероятно, останется на низком уровне. Это означает, что, на сегодняшний день, смягчения миграционной политики французских властей невозможно. Поэтому основной задачей в настоящее время является улучшение условий жизни уже обосновавшихся во Франции законным путем магрибинцев, а также создание благоприятных условий для их как можно более качественной интеграции во французское общество.

Однако в своем большинстве иммигранты не пытаются интегрироваться в общество, понять культуру и традиции коренного населения. Они хотят жить во Франции так же, как они жили в своих странах, поэтому и они и коренное население сталкиваются с трудностями культурного характера, связанными с религией, нормами поведения, главенством мужчины в семье или в группе.

Исламская культура является большой проблемой для официальной политики мультикультурализма. В отличие от других европейских стран, во Франции происходит смешение культур, что накладывает свой отпечаток на ее национальную идентичность. Не зря говорят, что Франция стремительно становится мусульманской страной, так как на сегодняшний день там проживает самая большая по численности группа мусульман, 30% из которых

родились на территории Франции и являются ее гражданами. Но и количество мусульман, получивших французское гражданство, неуклонно растет: особенно стремятся стать гражданами Франции магрибинцы, связывающие свое будущее и будущее своих детей с этой страной, а турки, пакистанцы и выходцы из африканских мусульманских стран (Мали), напротив, не проявляют большого интереса к ассимиляции.

В настоящий момент на территории Франции действует около 3 тыс. мечетей и молельных домов, свыше 2000 исламских ассоциаций, религиозных и культурных центров, имеется широкая сеть халяльных мясных магазинов, мусульманских книжных лавок. Более того, во Франции открыты мусульманские школы, где помимо общеобразовательных предметов преподаются основы мусульманского вероучения, Коран, арабский язык. И около 76% мусульман Франции хотели бы обучать своих детей в таких школах [16].

Проблемы национальной идентичности – не единственная проблема, с которой сталкивается французское общество. Иммигранты порождают достаточно высокий уровень преступности. По данным национального центра научных исследований Франции, дети-иммигранты попадают в преступные группировки в 3–4 раза чаще, чем французские. В парижской агломерации треть подсудимых – мигранты. Среди них лидируют цыгане, однако следующими идут именно выходцы из Африки, большая часть которых выходцы из стран Магриба [17].

Таким образом, на сегодняшний день миграционная политика Франции не обеспечивает социальную безопасность, а лишь усугубляет положение, однако иммиграция во Франции всегда воспринималась как постоянное, а не временное явление, поэтому правительство пытается включить иммигрантов в общество как можно быстрее, но на условиях, выдвинутых принимающей стороной. Однако на сегодняшний день не все иммигранты проявляют желание к ассимиляции, значительная часть сейчас представляет мятеожное общество, борющееся за свои права и национальную независимость, ставя ее выше устоявшейся во Франции общественной жизни.

ЛИТЕРАТУРА

1. Institut national de la statistique et des études économiques. – URL: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3633212>
2. Дьяконов К.Б. Стратегии интеграции и адаптации иммигрантов из стран Северной Африки в современном французском обществе / К.Б. Дьяконов. – М.: ИЭА РАН, 2009. – 26 с.
3. Соколова Т.С. Политика интеграции иммигрантов: ассимиляционный подход / Т.С. Соколова // Власть. – 2009. – № 11. – С. 121-123.
4. Новоженова И.С. Иммигранты во Франции: интеграция иностранцев / И.С. Новоженова // Актуальные проблемы Европы. – 2005. – №1. – С. 115-135.
5. Eurostat. – URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database/>
6. United Nations. – URL: <https://www.un.org/en/sections/issues-depth/migration/index.html>
7. Морозов Д.Ю. Исследования по прикладной и неотложной этнологии / Д. Ю. Морозов. – М.: ИЭА РАН, 2009. – Вып. 210. – 40 с. – URL: <http://static.iea.ras.ru/neotlozhka/210-Morozov.pdf>
8. Mirfrance. – URL: <https://mirfrance.ru/nalogi-vo-francii/>
9. RFI.- URL: <http://ru.rfi.fr/frantsiya/20180118-kto-i-zachem-prietzhaet-vo-frantsiyu-migratsionnaya-statistika-za-2017-god>
10. Ministère de l'Intérieur. – URL: <https://www.interieur.gouv.fr>
11. Ministère du Travail. – URL: <https://travail-emploi.gouv.fr>
12. Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. – URL: <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/annuaires-du-ministere-de-l-europe-et-des-affaires-etrangeres/adresses-du-ministere-de-l-europe-et-des-affaires-etrangeres-meae-a-paris-et-a/>
13. Ministère de l'Immigration. – URL: <https://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Immigration>
14. RFI.- URL: <http://ru.rfi.fr/frantsiya/20180118-kto-i-zachem-prietzhaet-vo-frantsiyu-migratsionnaya-statistika-za-2017-god>
15. International Studies. – URL: <http://internationalstudies.ru/reshenie-problemy-immigratsii-vo-frantsii-v-kontekste-vyborov/>
16. Abroadz. – URL: https://abroadz.com/articles/Sotsialnie_posobiya_vo_Frantsii/
17. Gurfinkel M. Islam in France: Is the French Way of Life in Danger? / M. Gurfinkel // The Middle East Quarterly. 2007. March. P. 61.

ФРАНЦУЗСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О МИГРАНТАХ: ОСНОВНЫЕ НОРМЫ И СОВРЕМЕННЫЕ ТРЕНДЫ

**С.М. Филимонов, К.А. Казакова, Ю.И. Рудикова
Воронежский государственный университет**

Аннотация: в данной статье исследуется практика применения Женевских конвенций о статусе беженцев 1951 года в условиях миграционного кризиса во Франции. Кроме того, проанализированы изменения во французском законодательстве, направленные на регулирование миграционных процессов в стране.

Ключевые слова: миграционный кризис, беженцы, Франция, Женевские конвенции, миграционная политика.

Abstract: the article examines the practice of applying the 1951 Geneva Conventions on the Status of Refugees in the context of the migration crisis in France. In addition, the changes in French legislation aimed at regulating migration processes in the country are analyzed.

Key words: migration crisis, refugees, France, Geneve Conventions, migration policy .

В 2014–2015 годах Европа столкнулась с небывалым для современной эпохи потоком беженцев из стран Африки и Ближнего Востока. Чтобы лучше представить всю серьезность миграционного кризиса, можно вспомнить, что в 2015 году, в самый пик наплыва мигрантов, в Европу прибыло 2 миллиона 200 тысяч нелегальных беженцев¹⁷⁷, что сопоставимо с численностью населения Словении или Латвии. На сегодняшний день благодаря действиям ЕС миграционный поток в Европу по сравнению с 2015 годом снизился на 92%, и на 2018 год составляет 150114 нелегальных мигрантов в год¹⁷⁸. Более того, снизилось количество беженцев, прибывающих в Европу морскими путями, на которых только в 2015 году погибло 3139 человек¹⁷⁹.

Однако, по нашему мнению, позитивные результаты общей деятельности ЕС по решению миграционного кризиса должны быть рассмотрены с учётом ситуации в конкретных государствах, так как в конечном итоге именно национальные государства решают все сопутствующие вопросы интеграции мигрантов. Мы понимаем, что, несмотря на позитивные тренды снижения миграционного потока в Европу, большая часть мигрантов уже осела в разных государствах Европы. В связи с этим мы находим интересным для изучения опыт Франции по вопросам защиты прав мигрантов.

¹⁷⁷ Asylum and migration in the EU: facts and figures // European Parliament. – URL: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20170629STO78630/asylum-and-migration-in-the-eu-facts-and-figures> (дата обращения: 03.10.2019).

¹⁷⁸ Там же.

¹⁷⁹ Там же.

Во-первых, данный научный интерес объясняется внешней политикой Парижа, который вместе с Берлином на протяжении долгого времени выступал за проведение политики «открытых дверей» для беженцев. Политика «открытых дверей» привела к тому, что, по данным Национального института статистики и экономических исследований Франции, в 2018 году 9,7% от всего населения республики составляют мигранты, что в абсолютных числах ровняется 6,5 миллионам человек¹⁸⁰. В 2017 году число просителей убежища достигло 100 тыс. человек, таким образом, за один год рост составил около 17%¹⁸¹.

Во-вторых, особое внимание к политике Парижа в отношении беженцев объясняется тем, что Франция является одним из наиболее популярных «конечных» маршрутов у беженцев, поэтому вопросы, связанные с правовым положением беженцев в республике, стоят очень остро в стране.

Поэтому мы считаем, что будет уместно в данной статье выделить основные элементы французского законодательства о просителях убежища.

При изучении французского миграционного законодательства мы сразу можем отметить, что Париж опирается не только на национальные документы по вопросу прав мигрантов, но и на международные договоры и конвенции по вопросам миграции, ратифицированные Парижем. Так, сегодня Пятая Республика предоставляет три варианта защиты людям, которые были вынуждены покинуть свою родину: 1) статус беженца; 2) субсидиарная (вспомогательная защита); 3) статус лица без гражданства, то есть апатрида¹⁸².

В соответствии с Женевской конвенцией о статусе беженцев 1951 года, которая ратифицирована французскими властями, статус беженца могут получить люди в нескольких случаях: а) если человек преследуется в стране происхождения из-за внешности, по религиозным, расовым, этническим мотивам и не может рассчитывать на защиту в собственном государстве; б) если иностранец преследуется за политическую активность, направленную на защиту демократических ценностей, то индивид может рассчитывать на «конституционное убежище»; в) если человек в своей стране был признан беженцем Верховным комиссаром ООН по делам беженцев¹⁸³.

¹⁸⁰ Les chiffres de l'immigration en France // Le Figaro. journal – <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2018/06/19/01016-20180619ARTFIG00310-les-chiffres-de-l-immigration-en-france.php> (дата обращения: 02.10.2019)

¹⁸¹ Убежище во Франции в 2017 году попросило рекордное количество человек // Французское международное радио : Новостной ресурс – URL: <http://ru.rfi.fr/frantsiya/20180108-chislo-zaprossov-politubezhishcha-vo-frantsii-v-2017-godu-pobilo-rekordy> (дата обращения: 03.10.2019)

¹⁸² Официальный сайт французской администрации (Le Site officiel de l'administration française). – URL: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F299> (дата обращения: 03.10.2019)

¹⁸³ Конвенция о статусе беженцев 28 июля 1951 год // Официальный сайт ООН. –URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml (дата обращения: 03.10.2019)

Статус беженца предоставляет получателем некоторые социальные блага. Прежде всего, важно отметить, что лицо, запросившее статус беженца, может рассчитывать на ежемесячную выплату 204 евро, если местные власти смогли предоставить жильё¹⁸⁴. На первое время мигрантам в основном предоставляются гостиничные номера, откуда их потом переселяют в общежития квартирного типа. Как только прошение на статус беженца удовлетворяется, индивид может самостоятельно выбрать квартиру для дальнейшего проживания с тем условием, что он выплачивает большую ежемесячную плату. Вдобавок стоит отметить, что после подачи прошения на получение статуса беженца человеку предоставляется бесплатная медицинская помощь.

Кроме того, некоторые категории беженцев могут рассчитывать во Франции на субсидиарную помощь республики. Субсидиарная помощь также считается одной из форм юридической защиты прав мигрантов. Её получателями могут быть лица, которые смогли доказать французским властям, что им на родине угрожают:

- смертная казнь;
- пытки, наказания, негуманное обращение;
- серьезная угроза личности из-за насилия в стране, возникшего по причине внутреннего или международного конфликта¹⁸⁵.

Если французские власти присуждают индивиду статус «бенефициара субсидиарной помощи», то тогда беженцу выдаётся индивидуальная карта с максимальным сроком 4 года. Благодаря данному документу человек может официально работать на территории республики.

Наконец, необходимо отметить статус апатрида во французском законодательстве. Он предоставляет гражданам неевропейских государств, которые были вынуждены в массовом порядке покинуть их родные страны и которые не могут вернуться в страну происхождения. В этом случае французское правительство выделяет две основные причины, из-за наличия которых человеку может быть присвоен статус апатрида:

- 1) в стране происхождения беженца происходит вооруженный конфликт;
- 2) в случае, если индивид подвергся систематическому нарушению своих человеческих прав¹⁸⁶.

Согласно Французскому управлению по защите прав беженцев (Office français de protection des réfugiés), в 2016 году было зарегистрировано 286 но-

¹⁸⁴ LES DROITS DES DEMANDEURS D'ASILE ET DES BÉNÉFICIAIRES D'UNE PROTECTION // Info droits étrangers. – URL : <http://www.info-droits-etrangers.org/sejourner-en-france/lasile/les-droits-des-demandeurs-et-refugies/> (дата обращения: 01.09.2019)

¹⁸⁵ Официальный сайт французской администрации (Le Site officiel de l'administration française). – URL: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F299> (дата обращения: 03.10.2019)

¹⁸⁶ Там же.

вых заявлений на получение статуса апатрида, что больше на 1,8% в сравнении с 2015 годом¹⁸⁷.

Более того, изменился национальный состав просителей статуса апатрида. Если в 2015 году основными получателями статуса апатрида были беженцы из стран Европы, в основном из Албании, то на 2016 год 44% заявлений подавалось беженцами из стран Африки. 41% заявлений было подано выходцами из европейских государств, и только 14% заявителей были представителями азиатских государств¹⁸⁸.

Рассмотренные выше три варианта получения мигрантами юридической защиты на французской территории остаются без изменений вне зависимости от меняющихся правительств и президентов. Однако при неизменных основах французского миграционного законодательства изменениям подвергаются процедурные моменты, связанные с получением статуса беженца, апатрида или получателя субсидиарной помощи.

Так, в 2018 году во Франции был принят закон о миграции¹⁸⁹, который, по мнению мигрантов и многих неправительственных организаций, значительно усложняет всю систему процедур для получения мигрантом юридического статуса на территории республики, а также закон усиливает контроль над нелегальной миграцией в страну. По мнению же составителей закона, юридические изменения помогают совершенствовать миграционную систему страны для того, чтобы прибывшие в страну мигранты ощущали себя в более комфортных условиях.

Например, согласно новому закону, теперь срок рассмотрения французскими властями заявления с просьбой убежища составляет в среднем 6 месяцев, если раньше данная бюрократическая процедура могла длиться год¹⁹⁰. Более того, по новому закону французские власти обязуются оказывать помощь молодым мигрантам, которые стали жертвами насилия¹⁹¹. Упрощаются условия найма мигрантов, работающих на инновационных предприятиях¹⁹².

Однако у мигрантов вызывают беспокойство такие процедурные изменения, как увеличение количества дней задержания мигрантов с 45 дней до 90 суток¹⁹³. Теперь полицейские смогут задерживать мигрантов для проверки их вида на жительство на срок до 24 часов, хотя раньше время проверки ограничено.

¹⁸⁷ Quelques chiffres // Office français de protection des réfugiés et apatrides. – URL: <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/apatriodie/quelques-chiffres> (дата обращения: 03.10.2019).

¹⁸⁸ Там же.

¹⁸⁹ LOI n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie // Legifrance. gouv.fr (Официальный сайт французского правительства). – URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000037381808&categorieLien=id> (дата обращения: 01.10.2019).

¹⁹⁰ Там же.

¹⁹¹ Там же.

¹⁹² Там же.

¹⁹³ Там же.

чивалось 16 часами¹⁹⁴. Попытка нелегально пересечь государственную границу отныне будет караться 1 годом тюрьмы или штрафом в размере 3750 евро¹⁹⁵.

Тренд на усиление контроля французскими властями за мигрантами наблюдается и в недавнем решении Парижа отказать мигрантам в возможности снимать наличные со специальных карт, на которые власти перечисляют деньги в размере 6,80 евро в день¹⁹⁶. Правительство объяснило нововведение тем, что мигранты, получавшие деньги в наличной форме, становились жертвами грабителей и рэкета, поэтому использование безналичной оплаты снижает риски для мигрантов. Сами же мигранты едины во мнении: данное изменение законодательства было введено, чтобы мигранты не имели возможность отправить часть государственной финансовой помощи к себе на родину, где у многих остались родственники.

Таким образом, мы увидели, что сегодня Франция, которая во время миграционного кризиса последних лет приняла сотни тысяч беженцев, в соответствии с Женевской конвенцией 1951 года предоставляет мигрантам три возможных статуса нахождения на территории республики: статус беженца, статус получателя субсидиарной помощи и статус апатрида. Для получения каждого из этого статусов мигранты вынуждены пройти определенные юридические процедуры, которые в 2018 году были подвергены серьезной ревизии. Мы отметили, что Макрон и правительство Эдуарда Филиппа взяли курс на частичное ужесточение миграционной политики внутри страны.

¹⁹⁴ Там же.

¹⁹⁵ Там же.

¹⁹⁶ Les demandeurs d'asile bientôt privés d'argent liquide // «Basta ». –URL: <https://www.bastamag.net/Demande-d-asile-refugies-allocation-carte-de-paiement-Office-francais-immigration-integration#nb22-1> (дата обращения: 02.10.2019)

ЛИТЕРАТУРА

1. Asylum and migration in the EU: facts and figures // European Parliament. – URL: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20170629STO78630/asylum-and-migration-in-the-eu-facts-and-figures> (дата обращения: 03.10.2019)
2. Les chiffres de l'immigration en France // journal « Le Figaro ». – <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2018/06/19/01016-20180619ARTFIG00310-les-chiffres-de-l-immigration-en-france.php> (дата обращения: 02.10.2019)
3. Убежище во Франции в 2017 году попросило рекордное количество человек // Новостной ресурс «Французское международное радио». – URL: <http://ru.rfi.fr/frantsiya/20180108-chislo-zaprosov-politubezhishcha-vo-frantsii-v-2017-godu-pobilotrekordy> (дата обращения: 03.10.2019)
4. Официальный сайт французской администрации (Le Site officiel de l'administration française). – URL: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F299> (дата обращения: 03.10.2019)
5. Конвенция о статусе беженцев 28 июля 1951 год // Официальный сайт ООН. – URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml (дата обращения: 03.10.2019)
6. LES DROITS DES DEMANDEURS D'ASILE ET DES BÉNÉFICIAIRES D'UNE PROTECTION // Info droits étrangers. – URL : <http://www.info-droits-etrangers.org/sejourner-en-france/lasile/les-droits-des-demandeurs-et-refugies/> (дата обращения: 01.09.2019)
7. Официальный сайт французской администрации (Le Site officiel de l'administration française). – URL: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F299> (дата обращения: 03.10.2019)
8. Quelques chiffres // Office français de protection des réfugiés et apatrides. – URL: <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/apatridie/quelques-chiffres> (дата обращения: 03.10.2019)
9. LOI n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie // Legifrance. gouv.fr (Официальный сайт французского правительства). – URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000037381808&categorieLien=id> (дата обращения: 01.10.2019)
10. Les demandeurs d'asile bientôt privés d'argent liquide // «Basta ». – URL: <https://www.bastamag.net/Demande-d-asile-refugies-allocation-carte-de-paiement-Office-francais-immigration-integration#nb22-1> (дата обращения: 02.10.2019)

ОСОБЕННОСТИ ИНТЕГРАЦИИ ИММИГРАНТОВ В БРИТАНСКОЕ ОБЩЕСТВО В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ СИТУАЦИИ

И.С. Ключникова, Ю.С. Бобкова
Воронежский государственный университет

Аннотация: анализируется демографическая ситуация в Великобритании на современном этапе и влияние растущих миграционных потоков на британское общество. Данные тенденции поднимают все более актуальный вопрос о программах интеграции иммигрантов в общество и их эффективности, которые также будут освещены в рамках настоящей статьи.

Ключевые слова: Великобритания, иммигранты, интеграция.

Abstract: the demographic situation in the UK at the present stage and the impact of growing migration flows in British society are analyzed. These trends raise the increasingly relevant issue of immigrant integration programmes and their effectiveness, which will be also covered in this article.

Keywords: the United Kingdom, immigrants, integration.

Иммиграция на сегодняшний день остается одним из значимых явлений, оказывающих непосредственное влияние на демографическую ситуацию в Великобритании. Миграция издавна служила одним из ключевых факторов поддержания или восстановления демографического равновесия в стране. Миграция меняет численность и состав населения, изменяя ситуацию на региональных рынках труда, демографическую нагрузку на занятое население и инфраструктуру региона.

В силу того, что миграционные потоки на территорию Соединенного Королевства усиливаются, мигранты, не являющиеся гражданами ЕС, становятся довольно стабильным процентом населения Великобритании в целом. В связи с этим интеграция в Британское общество становится все более актуальной темой дискуссии вокруг иммиграции, поднимая вопросы о социальной сплоченности, общих ценностях и национальной идентичности.

В середине 2018 г. население Великобритании достигло примерно 66,4 млн человек [1]. Численность населения стабильно увеличивается с 1982 г., что обусловлено уровнем рождаемости, превышающим смертность (на 115 000 в 2018 г.) и иммиграцией, превышающей эмиграцию (на 226 000 к марта 2019 г. [2]. При этом отмечают, что пятый год подряд чистая международная миграция является более значительным фактором изменения численности населения, чем рождаемость и смертность [1].

В 2018 году общий коэффициент фертильности (ОКФ) в Англии и Уэльсе снизился до 1,70 ребенка на одну женщину, что на 3,4% меньше, чем в 2017 году. В целом данный показатель снижается уже шестой год подряд [3].

Интересно, что процент рождений у матерей, родившихся за пределами Великобритании, долгое время рос: если в 1990 году он составлял 11,6% от общего числа рождений, то в 2017 году достиг 28,4% [3].

Такая проблема развитых стран, как старение населения, не обошла стороной и Соединенное королевство. В 2017 г. около 12 миллионов жителей страны (18,2%) являлись людьми в возрасте от 65 лет и старше, что на 2,2 миллиона больше, чем десять лет назад [4], а число людей в возрасте от 85 лет и старше увеличилось на 22,8% и составило 1,6 миллиона человек в период с 2008 по 2018 год [1].

Согласно данным парламента Великобритании, в конце июня 2018 года в стране проживало 6,2 миллиона человек, имеющих гражданство другой страны [5]. К марту 2019 года иммиграция составила 612 000 человек, а эмиграция – 385 000 человек [6].

Анализируя иммиграционные потоки по странам исхода, можно отметить, что наибольшее количество иммигрантов является выходцами из Польши (922 000 чел.) – 9,8% от общего количества неграждан Великобритании, Индии (829 000 чел.) – 8,8%, Пакистана (522 000 чел.) – 5,6%, Ирландии (390 000 чел.) – 4,1%, Румынии (390 000 чел.) – 4,1%, Германии (318 000 чел.) – 3,4%, Бангладеша (263 000 чел.) – 2,8%, Италии (232 000 чел.) – 2,5%, ЮАР (228 000 чел.) – 2,4% и Китая (216 000 чел.) – 2,3% (рис.1) [7].



Рисунок 1. Количество иммигрантов в Великобритании по странам происхождения в 2017 году

Что касается целей иммиграции в Великобританию, то основными из них в 2018 г. являлись работа (36%), обучение (35%), воссоединение семей (8%) и вынужденная миграция [8].

Трудовая деятельность с 2013 г. оставалась самой распространенной причиной иммиграции, однако в первой половине 2019 года этот показатель (214 000 чел.) уступил первенство иммиграции с целью обучения (218 000 чел.). Данная ситуация обусловлена снижением количества иммигрантов, приезжающих из стран ЕС с целью трудоустройства (с 190 000 в 2016 г до 92 000 в 2019 г.) и увеличением числа иммигрантов, приезжающих с целью обучения из стран, не входящих в ЕС [9].

Значительную часть трудовых мигрантов составляют низкоквалифицированные работники. Так, в 2017 году 21% рабочих страны, родившихся в ЕС, имели низкую квалификацию. При этом среди работников, родившихся в странах, не входящих в ЕС, данный показатель составляет 12%. Общая доля трудящихся данного уровня квалификации лиц небританского происхождения составляет 16% [10].

В конце 2018 года со стороны британского правительства звучали заявления о необходимости сокращения приёма высококвалифицированных рабочих из стран ЕС с 15 000 до 11 000 чел., работников средней квалификации – с 18 500 до 4 500 чел., а также о запрете на въезд для большинства низкоквалифицированных рабочих [11].

Однако позиция правительства и проводимая им политика одобряется далеко не всем населением. Существует мнение, что сокращение количества работников низкой квалификации ухудшит экономическое состояние страны. Однако министры уже заявили о стремлении создать особую систему для поощрения притока низкоквалифицированных рабочих, задействованных в аграрном секторе. Более того, Тереза Мэй в интервью BBC в октябре 2018 года предположила, что в рамках будущего торгового соглашения с ЕС и другими странами станет возможным некоторое передвижение трудовых ресурсов («movement of business people» и «mobility»), что откроет перспективу для более мягкой политики, чем та, которая осуществляется сегодня. К тому же, если дефицит рабочей силы действительно начнет оказывать явное негативное влияние на экономику, политическое давление в пользу ослабления миграционной политики будет возрастать [12].

Таким образом, демографическая проблема, связанная со старением населения и снижением уровня рождаемости, влечет за собой сокращение экономически активного населения, а иммигранты могут стать решением данной проблемы в краткосрочной перспективе. В условиях сокращения трудовой миграции, но увеличения учебной может создаваться перспектива, при которой целесообразно оставлять иммигрантов, закончивших обучение для их дальнейшей трудовой деятельности в стране. По данным за 2016 год, большинство иммигрантов данной категории уезжали из страны после обучения [13]. Изначально в Манифесте Консервативной партии 2017 г. подчеркивалось ожидание того, что студенты будут покидать страну по окончании обучения [14]. Однако, например, в ходе изменений в миграционном законодательстве от 11 января 2018 года был введен более гибкий подход для студентов, который позволяет им перейти в рабочую категорию Tier 2 (General) сразу после окончания курса обучения. В настоящее время такой переход возможен только после получения результатов финальных экзаменов [15].

Для того чтобы иммигрировать в Великобританию, необходимо получить одну из виз, например, трудовую, студенческую, гостевую, семейную или другую, предусмотренную законом визу [16], но её получение зависит от национальности мигранта.

Поскольку Великобритания в настоящее время является государством-членом ЕС, граждане ЕС/ЕАСТ могут въезжать в Великобританию без визы и имеют право жить в Великобритании, если они трудоустроены, работают на себя или зарегистрированы в качестве ищущих работу лиц. Некоторые другие граждане могут въезжать и проживать в Соединенном Королевстве без визы или оставаться без визы в течение шести месяцев [17].

Однако в связи с процессом выхода Великобритании из ЕС правительством был разработан законопроект «О координации иммиграции и социальной безопасности» (Immigration and Social Security Co-ordination (EU Withdrawal) Bill), направленный на ограничение беспрепятственного передвижения граждан ЕС по территории Великобритании. В контексте данного законопроекта под «социальной безопасностью» подразумевается работа в области социального обеспечения иммигрантов из стран ЕС. Документ позволяет правительству вносить изменения в механизмы социального обеспечения [18].

Получить гражданство или вид на жительство несколько сложнее, чем визу. Чтобы получить постоянный вид на жительство, необходимо проживать в Великобритании как минимум 5 лет. Чтобы подать заявление о приобретении гражданства необходимо прожить в стране ещё год после получения вида на жительства. Если супруг или гражданский партнер иммигранта является гражданином страны, то все равно необходимо прожить в стране 3 года [23].

В настоящее время иммигранты обладают набором прав в сфере социального обеспечения и других сферах. Но особого внимания заслуживают определенные ограничения. По иммиграционному закону 2014 года [19] бесплатная медицинская помощь доступна только постоянным резидентам и гражданам Великобритании, тогда как иностранные граждане и те, кто не имеет статуса постоянного резидента, вынуждены пользоваться услугами здравоохранения только на платной основе. При открытии банковского счета, аренде жилья, получении водительских прав проверяется иммиграционный статус лица. Последние меры направлены на борьбу с нелегальной иммиграцией, высокий уровень которой может представлять угрозу социальной безопасности страны.

Как видно, социальную безопасность можно рассматривать не только в контексте социальных гарантий. В более широком смысле она связана с множеством факторов и общественных явлений, например с уровнем преступности в стране. В 2016 году 12% численности заключенных в Англии и Уэльсе составляли иностранные граждане [20].

Немаловажную роль в формировании общественного мнения играет большое количество вынужденных иммигрантов (в 2018 году Великобритания предоставила убежище, альтернативные формы защиты или позволила переселиться 15 891 человеку [21]) и опасение, что низкоквалифицированные приезжие окажут отрицательное воздействие на экономику страны. Согласно опросу британской маркетинговой компании YouGov, 64% респондентов счи-

тают, что иммигранты арабского происхождения так и не смогли интегрироваться в общество, а 28% опрошенных утверждают, что они никакой пользы обществу не принесли [22].

Стоит отметить, что в Великобритании нет национальной стратегии по интеграции. После принятия в 2011 году закона «О местном самоуправлении» (Localism Act [24]) страна отошла от принципа «сверху вниз» и призывает местные органы власти и автономные администрации определять свои собственные приоритеты. Например, Уэльс разработал свою первую стратегию интеграции беженцев уже в 2008 году [25], Шотландия опубликовала четырехлетнюю стратегию «Новые шотландцы: Интеграция беженцев в шотландские общины» [26] в 2017 г., в то время как Северная Ирландия не имеет никакой стратегии интеграции.

В 2017 году Межпартийная парламентская группа по вопросам социальной интеграции опубликовала доклад, призывающий правительство разработать национальную правительственную стратегию интеграции иммигрантов, а местные органы власти – планы действий по интеграции. Через год Министерство по вопросам жилищного строительства, общин и местного самоуправления опубликовало «Зеленую книгу по стратегии интеграции общин» (Integrated Communities Strategy green paper [27]), после чего были проведены общественные консультации. В «Зеленой книге» излагается программа действий, которую правительство предлагает предпринять на всех уровнях и в различных государственных ведомствах. К ним относятся поддержка новых мигрантов и местных сообществ, обучение английскому языку, расширение экономических возможностей.

Имеющиеся в настоящее время национальные интеграционные меры касаются конкретных категорий мигрантов, таких как беженцы (существует более 150 программ по оказанию помощи беженцам) и лица, ходатайствующие о предоставлении гражданства. Все эти программы направлены на обеспечение иммигрантов жильём, рабочими местами, различными услугами, на недопущение дискrimинации, формирование сплоченного общества и пр. [28].

Важно отметить тот факт, что на территории Великобритании вопросом интеграции и адаптации иммигрантов занимаются как государственные, так и частные организации, что, несомненно, говорит о важности и значимости осуществления данного процесса как для самих британцев, так и для и прибывших в страну граждан. Несмотря на значение этого вопроса, единого понимания того, как следует определять и измерять степень интеграции, не существует.

Однако сегодня правительство Великобритании стремится разработать и создать систему, с помощью которой люди могли бы интегрироваться в новую среду в течение короткого срока. Особого внимания заслуживают такие государственные и частные интеграционные проекты, как «Большой обед (The big lunch)», «Ассоциация женщин-беженцев (Refugee Women's Association)», «Интеграция родителей через партнерство (Parents' Integration through Partnership)», «Только хлеб (Just bread)», «Помощь медицинским ра-

ботникам-беженцам в получении работы в области здравоохранения (Helping refugee health professionals to join the NHS)» и «Starbucks: помочь беженцам в трудоустройстве (Starbucks: helping refugees into jobs)», организация «Городские ворота (City Gateway)», у которой также множество проектов.

Одним из проектов в области социальной интеграции со стороны государства является программа «Большой обед» [29], которая была разработана в 2009 году при поддержке Департамента правительства Великобритании по делам общин и местного самоуправления, а также при финансировании частных органов, как ASDA и Kingsmill. Проект открыт для всех граждан страны. Целевой аудиторией проекта считается население, которое имеет наиболее высокие риски социальной изоляции, а именно новые мигранты и пожилые люди. Цель его состоит в том, чтобы объединить как можно больше людей по всей Великобритании. С момента начала мероприятия в 2009 году тысячи больших обедов прошли во всех видах общин, в 2012 году в этой акции приняли участие 8,5 миллиона человек.

Другим государственным проектом является «Ассоциация женщин-беженцев» [30]. Данная благотворительная кампания официально началась 8 марта 1995 года. Проект финансируется Европейским Социальным фондом, Лондонским агентством развития, Лондонскими советами, комиссией по вопросам равенства и прав человека и рядом благотворительных фондов Великобритании. Основной целью проекта является расширение прав и возможностей женщин-беженцев путем поощрения и повышения осведомленности общественности и лиц, принимающих решения о потребностях женщин-беженцев, а также об их позитивном вкладе в британское общество.

Одним из главных государственных проектов по интеграции является программа «Помочь медицинским работникам-беженцам в получении работы в области здравоохранения» при поддержке Совета по делам беженцев [31]. Проект финансируется Министерством здравоохранения, которое поддерживает беженцев, являющихся специалистами в области медицины и живущих в Лондоне. Основной целью проекта является предоставление возможности мигрантам работать по специальности. Программа предоставляет консультации специалистов, языковую подготовку, рабочие места, семинары по трудоустройству и подготовку к экзаменам. Благодаря данной программе в период с 2009 по 2019 годы 98 прибывших в страну мигрантов были приняты на работу в Министерство здравоохранения, 102 мигранта из 272 прибывших были трудоустроены на другие медицинские должности.

Проект «Интеграция родителей через партнерство» [32] представлял собой 16-месячный инновационный многопрофильный проект, который призван помочь в изучении языка и интеграции матерям из стран, не входящих в ЕС, чьи дети учатся в начальных школах и детских центрах Лондона. Финансирование осуществлялось через Администрацию Большого Лондона с использованием средств Европейского интеграционного фонда. У проекта было

6 направлений деятельности. В целом, эти курсы и другие мероприятия имеют целью развитие языковых навыков, более активное участие иммигрантов в жизни школы, поддержка в обучении их детей [33].

Программы благотворительной лондонской организации «Городские ворота» направлены на молодых людей в возрасте от 16–24 лет, женщин и семей [34]. Так, по программе профессиональной подготовки и обучения молодых людей готовят к трудуустройству. Курс «Путь к работе», финансируемый государством, обеспечивает получение опыта работы, навыков, знаний в области английского языка и математики для успешного трудоустройства [35]. Существует множество программ для женщин, которые также предусматривают получение навыков и знаний. Организация провела 17 таких программ, в которых приняли участие более 100 учениц десяти разных этнических групп [36]. Программы по поддержке семей направлены на семьи, которые имеют маленьких детей в возрасте от 0 до 5 лет. Программы включают в себя как адресную помощь (сотрудник может помочь решить определенную проблему), так и различные развлекательные мероприятия и поездки. За последние три года удалось помочь более 300 семьям [37].

Частные организации также активно принимают участие в продвижении и реализации интеграции мигрантов в британское общество, создавая свои проекты и программы, которые больше ориентированы на интеграцию на рынок труда, обеспечение занятости и независимого дохода в качестве ключевых шагов в общем процессе интеграции многих мигрантов. К наиболее успешным частным проектам можно отнести проект «Только хлеб», который был создан при поддержке Совета по делам беженцев [38]. «Только хлеб» объединяет беженцев Лондона в целях обмена навыками, творчеством и культурным наследием и приобретения навыков профессионального пекаря. Все участники проекта – пекари-стажеры-беженцы, живущие в Лондоне и ищащие полноценный способ создать здесь устойчивые средства к существованию. «Только хлеб» стремится сделать это, обеспечивая профессиональную подготовку, практическую поддержку и вдохновение, чтобы превратить хлеб в путь к независимости.

Также проект «Starbucks: помочь беженцам в трудоустройстве», который стартовал в 2017 году, позволил трудоустроиться 10 000 мигрантам по всему миру, 500 из которых были трудоустроены в Великобритании [39]. Starbucks и Совет по делам беженцев работают вместе, чтобы помочь беженцам получить необходимые навыки и в дальнейшем трудоустроиться. Проект состоит из индивидуальной поддержки занятости, четырехдневного интенсивного курса, охватывающего навыки обслуживания клиентов и культуру рабочего места в соответствии с политикой Starbucks. После завершения курса проводится интервью с гарантированным трудоустройством в компанию.

Также важно заметить, что, по данным Евробарометра, в 2017 году Великобритания вошла в список стран ЕС, которые согласились с тем, что интеграция иммигрантов в их стране была успешной [40].

Таким образом, для успешной интеграции мигрантов в общество ключевым фактором является свободное владение языком принимающей страны,

что открывает новые возможности для мигрантов в области образования, на рынке труда. Не менее значимую роль в политике интеграции играет трудоустройство, которое может решить проблемы более высокого уровня безработицы среди некоторых групп мигрантов, в противном случае такие группы не будут чувствовать себя частью общества, что может повысить уровень преступности в поисках легкого заработка.

Интеграция и адаптация мигрантов являются залогом стабильности общества. Данные процессы призваны обеспечить большую социальную солидарность, укрепить согласие по вопросам иммиграции и, тем самым, уменьшить возможности разделения между общинами.

Однако именно сегодня видно не только то, насколько важна реализация этого процесса, но и то, насколько медленно он проходит. Застой этого процесса происходит из-за непонимания и неготовности коренного общества принять мигрантов, что вызвано страхом и неуверенностью в завтрашнем дне. Среди основных проблем, которые останавливают процесс интеграции мигрантов в общество, можно выделить конкуренцию за рабочие места, поскольку отсутствует гарантия занятости, стагнация заработной платы и безработица среди молодежи. На этом фоне иммигранты часто воспринимаются как налоговое бремя для принимающего общества, способствующее неполной занятости или застою в заработной плате местных работников, обладающих аналогичными навыками.

Одно из главных опасений, связанное с иммиграцией, заключается в том, что она подрывает нормы и ценности, которые связывают общество воедино. Эти опасения усугубляются в тех случаях, когда вновь прибывшие воспринимаются как неадаптирующиеся к языку, культуре и самобытности принимающей страны, или, что еще хуже, как сохраняющие культурные нормы и практику, которые в своей основе противоречат нормам и практике большинства населения.

Другие факторы, такие как страх перед преступностью и терроризмом, определили реакцию населения-реципиента на появление новых лиц. Террористические акты вызывают новые волны опасений за безопасность в Великобритании и становятся дополнительным барьером на пути интеграции. В частности, хаотичный способ въезда беженцев и просителей убежища в Европу 2015–2016 гг. порождает опасения, что террористы могут проникнуть в эти потоки.

Несмотря на то, что статистика говорит об успешности программ интеграции Великобритании, в действительности общество еще не готово в полной мере принять иммигрантов, поскольку до сих пор считают их источником напряженности и конфликтогенным фактором. Данная тенденция показывает, что интегрироваться и адаптироваться должны не только прибывшие в страну, но и сами британцы, поскольку мигранты становятся стабильным процентом населения, и помочь им стать полноценной частью общества могут лишь жители страны, принял их.

ЛИТЕРАТУРА

1. Population estimates for the UK, England and Wales, Scotland and Northern Ireland: mid-2018 // Office for National Statistics. [Electronic resource]. – URL: <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/populationestimates/bulletins/annualmidyearpopulationestimates/mid2018>
2. Overview of the UK population: August 2019 // Office for National Statistics. [Electronic resource]. – URL: <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/populationestimates/articles/overviewoftheukpopulation/august2019#migration-to-the-uk-has-been-the-main-driver-of-population-growth-since-the-1990s>
3. Births in England and Wales: 2018 // Office for National Statistics. [Electronic resource]. – URL: <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/birthsdeathsandmarriages/livebirths/bulletins/birthsummarytablesenglandandwales/2018>
4. Population estimates for the UK, England and Wales, Scotland and Northern Ireland: mid-2017 // Office for National Statistics. [Electronic resource]. – URL: <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/populationestimates/bulletins/annualmidyearpopulationestimates/mid2017>
5. Migration Statistics // Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. [Electronic resource]. – URL: <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06077/SN06077.pdf>
6. Migration Statistics Quarterly Report: August 2019 // Office for National Statistics. [Electronic resource]. – URL: <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/bulletins/migrationstatisticsquarterlyreport/august2019>
7. Migrants in the UK: An Overview // The Migration Observatory. [Electronic resource]. -URL: <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/briefings/migrants-in-the-uk-an-overview/>
8. Net migration to the UK // The Migration Observatory. [Electronic resource]. – URL: <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/briefings/long-term-international-migration-flows-to-and-from-the-uk/>
9. Migration Statistics Quarterly Report: August 2019 // Office for National Statistics. [Electronic resource]. – URL: <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/bulletins/migrationstatisticsquarterlyreport/august2019>
10. Exploiting the Opportunity? Low-Skilled Work Migration After Brexit // The Migration Observatory. [Electronic resource]. – URL: <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/reports/exploiting-the-opportunity-low-skilled-work-migration-after-brexit/>
11. Brexit: EU immigration to UK ‘to be slashed by 80%’ after we leave bloc // Independant. [Electronic resource]. – URL: <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/eu-immigration-sajid-javid-home-secretary-slash-brexit-a8685646.html>
12. Does low-skilled immigration really hurt the UK economy? // Independant. [Electronic resource]. – URL: <https://www.independent.co.uk/news/business/analysis-and-features/low-skilled-immigration-uk-economy-brexit-eu-freedom-of-movement-business-theresa-may-a8564641.html>
13. How many international students leave after studying in the UK? // Full Fact. [Electronic resource]. – URL: <https://fullfact.org/immigration/how-many-international-students-leave-after-studying-uk/>
14. The Conservative Manifesto // The Conservative Party. [Electronic resource]. – URL: <https://www.conervatives.com/manifesto>

15. Изменения в иммиграционном законе Великобритании // Коммерсантъ. [Electronic resource]. – URL: <https://www.kommersant.uk/articles/vazhno-izmeneniya-v-immigratsionnom-zakone-velikobritanii>
16. Entering the UK // GOV.UK. [Electronic resource]. – URL: <https://www.gov.uk/uk-border-control>
17. Moving to the UK: A complete checklist of what you need to prepare» // Expatica. [Electronic resource]. – URL: <https://www.expatica.com/uk/moving/relocation/moving-to-the-uk-a-complete-checklist-of-what-you-need-to-prepare-693978/>
18. Factsheet 5: social security co-ordination // GOV.UK. [Electronic resource]. – URL: <https://www.gov.uk/government/publications/immigration-and-social-security-co-ordination-eu-withdrawal-bill/factsheet-5-social-security-co-ordination>
19. Immigration Act 2014 // GOV.UK. [Electronic resource]. – URL: <https://www.gov.uk/government/collections/immigration-bill>
20. Are our prisons «filling up with foreigners»?// Full Fact. [Electronic resource]. – URL: <https://fullfact.org/immigration/foreigners-prison/>
21. Migration Statistics Quarterly Report: February 2019 // Office for National Statistics. [Electronic resource]. – URL: <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/bulletins/migrationstatisticsquarterlyreport/february2019#toc>
22. Цит. по: Журбина Н.Е. Проблемы интеграции мигрантов в ЕС/ Н.Е. Журбина //Теории и проблемы политических исследований. – Т. 7. – № 3А. – 2018. – С. 27-28.
23. Check if you can become a British citizen // GOV.UK. [Electronic resource]. – URL: <https://www.gov.uk/british-citizenship>
24. Localism Act 2011 // Legislation.gov.uk. [Electronic resource]. – URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/contents/enacted/data.htm>
25. Refugee Inclusion Strategy// Welsh Government services and information.[Electronic resource]. – URL:<https://gweddill.gov.wales/docs/dhss/publications/150120refugee.pdf>
26. New Scots: integrating refugees in Scotland's communities 2014-2017 final report// The Scottish Government. [Electronic resource]. – URL:<https://www.gov.scot/publications/new-scots-integrating-refugees-scotlands-communities-2014-2017-final-report-9781786526960/>
27. Integrated Communities Strategy green paper // GOV.UK. [Electronic resource]. – URL: <https://www.gov.uk/government/consultations/integrated-communities-strategy-green-paper>
28. Migrant Integration Governance in the UK // European Web Site on Integration. [Electronic resource]. – URL: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/governance/united-kingdom>
29. The big lunch // Eden Project Communities. [Electronic resource]. – URL: <https://www.edenprojectcommunities.com/thebiglunchhomepag>
30. Refugee Women’s Association // RWA. – URL: <http://www.refugeewomen.org.uk/>
31. Helping refugee health professionals to join the NHS // Refugee Council. [Electronic resource]. – URL: <https://www.refugeecouncil.org.uk/latest/projects/helping-refugee-health-professionals-to-join-the-nhs/>
32. Parents’ Integration through Partnership // Learning Unlimited. [Electronic resource]. – URL: <http://www.learningunlimited.co/projects/parents-integration-through-partnership#2>
33. Parents’ Integration through Partnership (PIP) project // Learning Unlimited. [Electronic resource]. – URL: <http://www.learningunlimited.co/wp-content/uploads/2014/02/PIP-project-final-impact-assessment-FINAL.pdf>

34. City Gateway [Electronic resource]. – URL: <https://www.citygateway.org.uk/>
35. apprenticeships and training // City Gateway. [Electronic resource]. – URL: <https://www.citygateway.org.uk/apprenticeships-training/>
36. Women's programmes // City Gateway. [Electronic resource]. – URL: <https://www.citygateway.org.uk/womens-programmes/>
37. Family support // City Gateway. [Electronic resource]. – URL: <https://www.citygateway.org.uk/family-support/>
38. Just bread – URL: <https://justbreadlondon.com/>
39. Starbucks: helping refugees into jobs // Refugee Council. – URL: <https://www.refugeecouncil.org.uk/latest/projects/starbucks-helping-refugees-into-jobs/>
40. Results of special Eurobarometer on integration of immigrants in the European Union // European Commission Directorate General for Migration and Home Affairs. [Electronic resource]. – URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/news/results-special-eurobarometer-integration-immigrants-european-union_en.

МИГРАЦИЯ И ПРОГРАММЫ АДАПТАЦИИ И ИНТЕГРАЦИИ ИММИГРАНТОВ В ИСПАНИИ

А.Г. Андриевская, Х.Ф. Агирре
Воронежский государственный университет

Аннотация: в данной статье анализируются текущая миграционная ситуация в Испании, нормативно-правовые акты, регулирующие данную сферу, а также основные государственные и негосударственные программы адаптации иммигрантов в стране. В то же время даётся оценка эффективности данных нормативно-правовых актов и адаптационных программ.

Ключевые слова: миграция, иммигранты, миграционные потоки, программы адаптации иммигрантов, иммиграционная политика.

Abstract: this article analyzes the current migration situation in Spain, the legal acts regulating this sphere, as well as the main state and non-state programs of adaptation of immigrants in the country. At the same time, the efficiency of these regulations and adaptation programs for 2019 is assessed.

Keywords: migration, immigrants, migration flows, immigrant adaptation programs, immigration policy.

В последние годы миграционная ситуация обострилась не только в Европейском союзе в целом, но в каждой отдельной стране, в том числе в Испании. Именно поэтому появилась необходимость регулирования миграционных потоков и развития эффективных адаптационных программ и центров для вновь прибывших иммигрантов.

Согласно данным Института государственной статистики (Instituto Nacional de Estadística (INE)), население Испании в 2019 году составило 46 934 632 чел. 42 086 116 жителей составляют коренные испанцы, а остальные 4 848 516 человек – приезжие мигранты [1].

По данным Международной организации по миграции, с начала 2018 года в Испанию прибыли почти 21 тыс. мигрантов.

До недавнего времени мало популярная у нелегальных мигрантов Испания выбилась в лидеры в связи со сменой правительства, в результате которой к власти пришли левые, открыто пригласившие в страну мигрантов. Поэтому сейчас Испания является благоприятным объектом для миграций из арабских стран и Африки [2].

Ежегодно в Испанию приезжает большое количество мигрантов из разных стран. На данный момент в Испании проживает большое число иммигрантов из Марокко, Румынии, Великобритании, Италии, Колумбии, Китая, Германии и других стран (таблица 1) [3]:

Таблица 1.*Иностранное население Испании по национальностям в 2019 году.*

Страна исхода	Кол-во мигрантов, в тыс.чел.
Марокко	714 239
Румыния	671 233
Великобритания	287 292
Италия	244 148
Колумбия	199 540
Китай	190 624
Германия	138 642
Эквадор	135 268
Венесуэла	133 934
Болгария	123 618
Франция	111 769
Украина	103 695
Португалия	103 057
Гондурас	84 871

Число легальных мигрантов, которые могут жить на территории Испании и имеют свидетельство о регистрации или вид на жительство, по состоянию на 31 декабря 2018 года, составляло 2 149 927 человек, или 45% от всех иммигрантов [4].

Таким образом, миграционная ситуация в Испании на 2019 год является одним из главных вопросов как для правительства страны, так и для Евросоюза, поэтому принимаются активные меры для урегулирования данного вопроса и адаптации приезжих мигрантов.

1985 год ознаменовал начало новой парадигмы в иммиграционной политике Испании. Правительство страны одобрило первый закон, предоставляющий и закрепляющий права и свободы иммигрантов. Данный нормативный акт стал первой активной мерой испанского правительства по решению вопроса миграции. До вступления данного закона в силу нормативные акты были не согласованы и касались только вопросов установления условий въезда в страну и выезда из неё, выдачи разрешений на официальное трудоустройство и вида на жительство. Однако с 1985 года проблема иммиграции стала рассматриваться с более широкой точки зрения, по причине увеличения миграционных потоков.

Тем не менее новый закон не был эффективным инструментом решения насущной миграционной проблемы. Появилась необходимость проведения новой более эффективной реформы, которая должна была учитывать соци-

ально-экономический и геополитический контекст нового столетия. Реформа была произведена конституционным законом №4/2000, который с изменениями действует в настоящее время [5]. Данный закон ввёл интеграционную политику, расширив права иммигрантов и установив общий принцип равенства прав мигрантов с испанцами. Постановление о новом иммиграционном законе было принято Королевским указом 865/2001 от 20 июля 1996 года [6]. Однако тринадцать его статей были отменены постановлением Верховного суда от 20 марта 2003 года из-за нарушения принципа законности.

В 2001 году был принят закон «О правах и свободах иностранных граждан в Испании и их социальной интеграции» [7].

Закон был направлен на обеспечение следующих прав и свобод:

- гарантии для вновь прибывших иммигрантов равных с испанскими гражданами прав;
- равноправное участие в политической, экономической, социальной, религиозной и культурной жизни общества;
- установление равных прав и возможностей на рынке труда;
- содействие быстрейшему обретению финансовой и экономической независимости вновь прибывших иммигрантов;
- приобретение иностранными гражданами знаний и представлений об основных принципах и нормах жизни испанского общества.

В 2003 году в закон дважды вносились изменения. Первое изменение было внесено законом ЛО 11/2003 от 29 сентября, которое повлияло на условия высылки мигрантов из страны и установило, что в случае совершения иностранцем преступления по решению суда он может быть приговорен к тюремному заключению или депортирован [8].

Второе изменение было закреплено в законе ЛО 14/2003 от 20 ноября 2003 г. Реформа была направлена на адаптацию мигрантов к культурной и социальной среде страны. Были включены новые инструменты (языковые программы, культурные мероприятия), которые помогают улучшить и упростить регулирование миграционных потоков. Данное постановление было утверждено Королевским указом 2393/2004 от 30 декабря в соответствии с положениями «Заключительного положения 3 LO 14/2003» [9].

Данные законодательные реформы начала двадцатого века составляют основу иммиграционной политики Испании, в рамках которой были разработаны программы и протоколы гуманитарной помощи для иммигрантов, прибывающих в Испанию.

Политика интеграции иммигрантов в стране осуществляется Министерством по миграции [10]. В его задачи входит содействие полной интеграции и адаптации иностранцев в испанское общество.

В рамках интеграционной политики реализуется программа, известная как «Гуманитарная помощь», которая направлена на удовлетворение потребностей иммигрантов и улучшение их уровня жизни в условиях отсутствия

социальной и экономической поддержки. Данная программа оказывает следующую помощь иммигрантам:

- предоставление временного жилья и обеспечение питания для прибывших иммигрантов;
- предоставление социальных услуг, таких как медицинский осмотр и уход в случае болезни, обучение в лингвистических школах для изучения испанского языка, а также общественные мероприятия, способствующие скорейшей интеграции иммигрантов;
- устранение чрезвычайных гуманитарных ситуаций, возникающих в связи с прибытием больших потоков иммигрантов, пересекающих границу по суше и морю;
- финансовую помощь в виде предоставления грантов неправительственным организациям, которые осуществляют гуманитарную помощь и оказывают поддержку мигрантам, в том числе выделение бюджетных средств на поддержку работы Испанского Красного Креста [11];

В рамках интеграционных программ есть три типа проектов, которые финансируются Европейским Союзом:

1. Проекты по расширению прав и возможностей иностранцев, нуждающихся в комплексной помощи, предоставление для них финансовых и социальных ресурсов.
2. Проекты, финансируемые совместно с Европейским социальным фондом в рамках программы «Социальная интеграция и социальная экономика» в области занятости, обучения и повышения квалификации иностранных специалистов и добровольцев, а также содействие в будущем трудоустройстве.
3. Проекты, финансируемые совместно с фондом «Убежище», реализующим программы, направленные на приобретение иммигрантами знаний и навыков, необходимых для интеграции в испанское общество.
4. Проекты, направленные на содействие равенству и недискриминации в обществе [12].

Существует также специальная программа «Международная защита и убежище», которая направлена на удовлетворение потребностей нуждающихся и на обеспечение международной защиты приезжих граждан [13].

Данная программа финансируется за счет средств, поступающих из бюджета Генерального секретариата по вопросам иммиграции и эмиграции, а также софинансирования Европейского социального фонда.

Однако помимо государственных органов власти существует немало неправительственных организаций, которые также помогают в решении миграционного вопроса, например, такие организации, как «Open Arms», «Accem» и «Ademi»:

1. «Open Arms» – это неправительственная и некоммерческая организация, чья основная миссия заключается в защите и поддержке вынужденных мигрантов в Европе, которым пришлось покинуть родную страну, спасаясь от войны, преследований или бедности [14]. «Open Artm» оказывает финансовую,

социальную и продовольственную поддержку беженцем из разных стран, а также способствует адаптации и интеграции мигрантов, прибывших на территорию Испании.

2. «Ассем» – это неправительственная организация, которая также оказывает поддержку беженцам и иммигрантам в Испании. Организация содействует обеспечению равных прав и обязанностей для всех людей, независимо от их происхождения, пола, расы, религии или социальной группы. Одной из основных целей работы организации является улучшение условий жизни мигрантов, которые находятся в тяжелом социальном и материальном положении. Также «Ассем» пытается предотвратить и сократить риски социальной изоляции иммигрантов и беженцев [15].

На сегодняшний день Испания является одним из важнейших центров миграции. Ещё с 1980-х годов на территорию Испании стали прибывать крупные диаспоры мигрантов в основном из Латинской Америки и Африки, что привело к глубоким изменениям в испанских социальных, экономических и культурных институтах, которые должны были адаптироваться к новой динамике многополярного мира. С 2000-х годов испанское правительство эффективно реагировало на миграционные вызовы, о чем свидетельствует наличие миграционного законодательства и количество правительственные и неправительственные организаций, занимающихся вопросами миграции, адаптации и интеграции иммигрантов и беженцев в испанскую среду.

На сегодняшний день отношение к иммигрантам в Испании неоднозначное и во многом зависит от национальности приезжих. Негативное отношение отмечается только к мусульманам и латиноамериканцам, которое было спровоцировано открытым нежеланием приезжих следовать традициям страны. Также недовольство испанского населения подкрепляется уровнем безработицы иммигрантов. Однако по статистике процент безработных иммигрантов в Испании на 2019 год уменьшился благодаря активной миграционной политике государства и неправительственных организаций с 26% в 2018 году до 25% в 2019 году и составляет 1 212 129 чел. [16].

Процесс интеграции мигрантов во многом зависит от принимающего общества. С начала 21 века центральное правительство Испании и автономные сообщества работают вместе, чтобы справиться с миграционными потоками, прибывающими со всех континентов.

Согласно исследованию Фонда SM (Fundación SM), в рамках которого были опрошены 2300 иммигрантов Испании, «несмотря на экономический кризис, в целом испанские иммигранты дают положительную оценку своего положения» [17]. Исследование включало вопросы следующего характера: насколько оправдались их ожидания (после прибытия в Испанию), как они оценивают государственные услуги и какие факторы стали препятствием для интеграции.

В целом, были отмечены положительные отзывы иммигрантов обо всех областях жизни, за исключением рынка труда и экономических условий в са-

мой Испании: практически все негативные оценки связаны с безработицей и условиями труда (65% опрошенных считают условия труда испанцев лучше). Однако 57% выражают намерение «окончательно остаться, чтобы жить и работать в Испании», и только 7% обдумывают возможность вернуться в ближайшее время в родную страну. 42% заявили, что их ожидания полностью или достаточно оправдались, 40% – оправдались наполовину, и только у 15% – не сбылись.

Исследователи пришли к выводу, что основными препятствиями для процесса интеграции являются безработица (60%) и незнание испанского языка (43%). Иммигранты, живущие в Испании, считают себя хорошо интегрированными в социальную жизнь страны, при этом женщины – лучше, чем мужчины. В целом представители других этнических групп «чувствуют хорошее отношение со стороны испанцев, считают, что с ними обращаются «любезно и доверительно» (58%), и только 13% ощущают «презрение и недоверие».

Таким образом, на данном этапе миграционная политика страны является достаточно эффективной, а накопленный опыт позволяет государству укреплять свои институты и успешно интегрировать потоки иммигрантов, прибывающих на Пиренейский полуостров.

ЛИТЕРАТУРА

1. Пoblacióñ extranjera y nacional de España en 2019, -URL: www.es.statista.com/estadisticas/472404/poblacion-de-espana-por-nacionalidad/
2. Святенков П. Почему мигранты массово устремились в Испанию. -URL: www.ru.sputnik.md/radio_skazano_v_efire/20180903/21530261/ispanija-bezhency-migranty.html
3. Poblacióñ extranjera de España en 2019, por nacionalidad, -URL: www.es.statista.com/estadisticas/472512/poblacion-extranjera-de-espana-por-nacionalidad/
4. Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor. Principales resultados. -URL: www.extranjeros.mitramiss.gob.es/es/Estadisticas/operaciones/con-certificado/201812/Residentes_Principales_Resultados_31122018.pdf
5. Secretaría de Estado de Migraciones. -URL: www.mitramiss.gob.es/es/organizacion/inmigracion/index.htm
6. Real Decreto 865/2001, de 20 de julio. -URL: www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/normativa/reales-decretos/real-decreto-865-2001-de-20-de-julio
7. Закон о правах и свободах иностранцев в Испании, -URL: www.tenercity24.com/ru/node/2306
8. Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros. -URL: www.noticias.juridicas.com/base_datos/Penal/lo11-2003.html
9. Lopez. A. (2012). La política española de inmigración en las dos últimas décadas. Del asombro migratorio a la política en frontera y la integración. septiembre 06, 2019, de Universidad de la Laguna Sitio. -URL: www.digital.csic.es/handle/10261/11920
10. Ministerio de migración. -URL: www.extranjeros.mitramiss.gob.es
11. Cruz Roja. -URL : www2.cruzroja.es
12. Ministerio de Trabajo, migraciones y seguridad social. (2019). Atención Humanitaria. septiembre 6, 2019, de Ministerio de Trabajo, migraciones y seguridad social Sitio. -URL: extranjeros.mitramiss.gob.es/es/atencionhumanitaria/index.html
13. Protección Internacional y Asilo. -URL: www.extranjeros.mitramiss.gob.es/es/ProteccionAsilo/
14. Официальная страница «Open arms». -URL: www.openarms.es/es/quienes-somos
15. Официальная страница «Accem». -URL: www.accem.es
16. Уровень безработицы среди резидентов Испании. -URL: www.kommersant.ru/doc/3732609
17. Доклад «Основы интеграции иммигрантов в Испании в 2011–2013 годах», [Claves de integración..., 2013]. -URL: www.elibrary.ru/download/elibrary_29364553_92707497

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Агбалян Александра Агароновна – студентка кафедры регионоведения и экономики зарубежных стран факультета международных отношений Воронежского государственного университета

Акульшина Алла Владимировна – кандидат исторических наук, координатор исследовательской сети POWERS, начальник отдела международных проектов и программ Управления международного сотрудничества Воронежского государственного университета

Алексеева Елена Альбертовна – доктор филологических наук, профессор, заведующий кафедрой французской филологии факультета романо-германской филологии Воронежского государственного университета

Андреевская Арина Геннадьевна – студентка кафедры регионоведения и экономики зарубежных стран факультета международных отношений Воронежского государственного университета

Бакалова Ирина Викторовна – специалист отдела международных проектов и программ Управления международного сотрудничества Воронежского государственного университета

Бобкова Юлия Сергеевна – студентка кафедры регионоведения и экономики зарубежных стран факультета международных отношений Воронежского государственного университета

Ващенко Александр Владимирович – кандидат исторических наук, доцент, декан факультета истории, социологии и международных отношений, Кубанского государственного университета

Войников Вадим Валентинович – кандидат юридических наук, доцент кафедры международного и европейского права юридического факультета Балтийского федерального университета им. И.Канта

Глухова Александра Викторовна – доктор политических наук, профессор, заведующая кафедрой социологии и политологии исторического факультета Воронежского государственного университета

Гюль Куртоглу Эскишар – кандидат политических наук, профессор кафедры международных отношений Университета Докуз Эйлюль, Измир, Турция

Давыдов Василий Александрович – студент кафедры международных отношений и мировой политики стран факультета международных отношений Воронежского государственного университета

Данилов Дмитрий Александрович – кандидат экономических наук, заведующий отделом европейской безопасности Института Европы РАН, профессор кафедры интеграционных процессов Московского государственного института международных отношений – МГИМО

Дедяев Антон Олегович – студент кафедры регионоведения и экономики зарубежных стран факультета международных отношений Воронежского государственного университета

Дериглазова Лариса Валерьевна – доктор исторических наук, профессор кафедры мировой политики факультета исторических и политических наук Томского государственного университета

Дорис Киндель – кандидат юридических наук, руководитель Института международного менеджмента Университета прикладных наук Йоаннеум, Грац, Австрия

Евтушенко Александр Сергеевич – кандидат исторических наук, доцент кафедры зарубежного регионоведения и востоковедения Кубанского государственного университета

Журбина Наталья Евгеньевна – кандидат исторических наук, доцент кафедры регионоведения и экономики зарубежных стран факультета международных отношений Воронежского государственного университета

Казакова Кристина Александровна – студентка кафедры международных отношений и мировой политики стран факультета международных отношений Воронежского государственного университета

Кармен Маркес Карраско – кандидат юридических наук, профессор, заведующая кафедрой публичного международного права и международных отношений Университета Севильи, Испания

Ключникова Ирина Сергеевна – студентка кафедры регионоведения и экономики зарубежных стран факультета международных отношений Воронежского государственного университета

Лункин Роман Николаевич – кандидат философских наук, доктор политических наук, ведущий научный сотрудник, руководитель Центра по изучению проблем религии и общества ИЕ РАН, главный редактор журнала «Современная Европа»

Мартин Тамке – доктор теологии, профессор, заведующий кафедрой теологии Института экуменизма и восточного христианства Гётtingенского университета имени Георга-Августа, Германия

Меньшикова Екатерина Сергеевна – студентка факультета Евразии и Востока Челябинского государственного университета

Михайленко Екатерина Борисовна – кандидат исторических наук, доцент кафедры теории и истории международных отношений Уральского федерального университета, заведующая лабораторией «Ресурсный Центр ТЕМПУС»

Морозова Елена Васильевна – доктор философских наук, профессор кафедры государственной политики и государственного управления Кубанского государственного университета

Мюгэ Акнур – кандидат политических наук, доцент кафедры международных отношений Университета Докуз Эйлюль, Измир, Турция

Паоло Баргиаччи – кандидат юридических наук, профессор международного права факультета права и экономики Университета «Кора» г. Енны, Италия

Парубочая Елена Федоровна – кандидат исторических наук, доцент кафедры международных отношений, политологии и регионоведения Института истории, международных отношений и социальных технологий, Волгоградского государственного университета, директор Центра общественной дипломатии

Пискунов Никита Владимирович – ассистент кафедры международных отношений, политологии и регионоведения Института истории, международных отношений и социальных технологий Волгоградского государственного университета, эксперт Центра общественной дипломатии

Плотников Дмитрий Сергеевич – кандидат политических наук, доцент кафедры политических наук историко-политологического факультета Пермского государственного национального исследовательского университета

Потемкина Ольга Юрьевна – доктор политических наук, профессор, главный научный сотрудник, заведующая отделом исследований европейской интеграции Института Европы РАН

Рудикова Юлия Игоревна – студентка кафедры международных отношений и мировой политики стран факультета международных отношений Воронежского государственного университета

Телкова Татьяна Олеговна – студентка кафедры регионоведения и экономики зарубежных стран факультета международных отношений Воронежского государственного университета

Узнародов Игорь Миронович – доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой мировой политики и глобализации Ростовского государственного экономического университета

Фадеева Любовь Александровна – доктор исторических наук, профессор кафедры политических наук историко-политологического факультета Пермского государственного национального исследовательского университета

Федотова Ксения Александровна – студентка кафедры регионоведения и экономики зарубежных стран факультета международных отношений Воронежского государственного университета

Филимонов Сергей Михайлович – студент кафедры международных отношений и мировой политики стран факультета международных отношений Воронежского государственного университета

Форем Ирина Валерьевна – кандидат исторических наук, доцент кафедры регионаоведения и экономики зарубежных стран факультета международных отношений Воронежского государственного университета

Хуан Фелипе Флорес Агирре – студент кафедры регионаоведения и экономики зарубежных стран факультета международных отношений Воронежского государственного университета

Энтин Марк Львович – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой европейского права Московского государственного института международных отношений – МГИМО, ведущий научный сотрудник РИСИ, профессор-исследователь БФУ им. И. Канта

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Agbalyan Alexandra Agaronovna – student of the Department of Regional Studies and Economics of Foreign Countries, Faculty of International Relations, Voronezh State University

Akulshina Alla Vladimirovna – Ph.D., History, coordinator of the POWERS Network, Head of the Unit for International Projects and Programmes, Voronezh State University

Alexeeva Elena Albertovna – D.Sc., Philology, professor, Head of the Department of French Philology, Faculty of Romance and Germanic Philology, Voronezh State University

Andrievskaia Arina Gennadievna – student of the Department of Regional Studies and Economics of Foreign Countries, Faculty of International Relations, Voronezh State University

Bakalova Irina Viktorovna – specialist of the Unit for International Projects and Programmes, Voronezh State University

Bobkova Iuliia Sergeevna – student of the Department of Regional Studies and Economics of Foreign Countries, Faculty of International Relations, Voronezh State University

Vaschenko Alexander Vladimirovich – Ph.D., History, associate professor, Dean of the Faculty of History, Sociology and International Relations, Kuban State University

Voynikov Vadim Valentinovich – Ph.D., Law, associate professor of the Department of International and European Law, Law Institute, Immanuel Kant Baltic Federal University

Glukhova Alexandra Viktorovna – D.Sc., Politics, professor, Head of the Department of Sociology and Political Sciences, Faculty of History, Voronezh State University

Gul Kurtoglu Eskisar – Ph.D., Politics, professor, professor of the Department of International Relations Dokuz Eylul University, Izmir

Davydov Vasilii Alexandrovich – student of the Department of International Relations and World Policy, Faculty of international relations, Voronezh State University

Danilov Dmitry Alexandrovich – Ph.D., Economics, Head of the Department of European Security Studies, Institute of Europe, RAS, Professor of the Department of Integration Processes, Moscow State Institute of International Relations – MGIMO

Dedyaev Anton Olegovich – student of the Department of Regional Studies and Economics of Foreign Countries, Faculty of International Relations, Voronezh State University

Deriglazova Larisa Valerievna – D.Sc., History, Professor of the World Policy Department, Faculty of Historical and Political Sciences, Tomsk State University

Doris Kiendl – Ph.D., Law, Chair of the Institute of International Management, FH JOANNEUM, Graz, Austria

Evtushenko Alexandr Sergeevich – Ph.D., History, associate professor of the Department of Regional and Oriental Studies, Faculty of History, Sociology and International Relations, Kuban State University

Zhurbina Natalia Evgenievna – Ph.D., History, Associate professor, Department of Regional Studies and Economy of Foreign Countries, Faculty of International Relations, Voronezh State University

Kazakova Christina Alexandrovna – student of the Department of International Relations and World Policy, Faculty of international relations, Voronezh State University

Carmen Marquez Carrasco – Ph.D., Law, professor, Chair of the Department of Public International Law and International Relations, University of Seville

Kliuchnikova Irina Sergeevna – student of the Department of Regional Studies and Economics of Foreign Countries, Faculty of International Relations, Voronezh State University

Lunkin Roman Nikolaevich – Ph.D., Philosophy, D.Sc., Politics, Senior researcher of the Unit for Social and Political Studies, Head of the Center for Religious Studies, Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences, editor-in-chief of the journal «Contemporary Europe»

Martin Tamcke – Dr. Dr. habil., Theology, professor, Chair of Department of Theology, Institute for Ecumenics & Oriental Christianity, Georg-August University of Goettingen

Menshikova Ekaterina Sergeevna – student of the Faculty of the Eurasia and the East, Chelyabinsk State University

Mikhailenko Ekaterina Borisovna – Ph.D., History, associate professor of the Department of Theory and History of International Relations, Boris Yeltsin Ural Federal University Head of Laboratory “Tempus Resource Centre”

Morozova Elena Vasilievnna – D.Sc., Philosophy, Professor of the Department of Public Policy and Public Administration, Kuban State University

Muge Aknur – Ph.D., Politics, professor, associate professor of the Department of International Relations Dokuz Eylul University, Izmir

Paolo Bargiacchi – Ph.D., Law, full professor of Public International Law, Faculty of Economics and Law, Kore University of Enna

Parubochaya Elena Fedorovna – Ph.D., History, associate professor of the Department of International Relations, Political Sciences and Regional Studies,

Institute of History, International Relations and Social Technologies, Volgograd State University, expert of the Centre for Public Diplomacy, director of the Centre for Public Diplomacy

Piskunov Nikita Vladimirovich – teacher assistant of the Department of International Relations, Political Sciences and Regional Studies, Institute of History, International Relations and Social Technologies, Volgograd State University, expert of the Centre for Public Diplomacy

Plotnikov Dmitry Sergeevich – Ph.D., Politics, Associate professor of Political Science Department, Faculty of History and Politics, Perm State National Research University

Potemkina Olga Iurievna – D.Sc., Politics, professor, Head of the Department of European Integration Studies, Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences

Rudikova Iuliia Igorevna – student of the Department of International Relations and World Policy, Faculty of international relations, Voronezh State University

Telkova Tatiana Olegovna – student of the Department of Regional Studies and Economics of Foreign Countries, Faculty of International Relations, Voronezh State University

Uznarodov Igor Mironovich – D.Sc., History, professor, Head of the Department of Politics and Globalisation, Rostov State University of Economics

Fadeeva Liubov Alexandrovna – D.Sc., History, Professor of Political Science Department, Faculty of History and Politics, Perm State National Research University

Fedotova Ksenia Alexandrovna – student of the Department of Regional Studies and Economics of Foreign Countries, Faculty of International Relations, Voronezh State University

Filimonov Sergey Mikhailovich – student of the Department of International Relations and World Policy, Faculty of international relations, Voronezh State University

Foret Irina Valerievna – Ph.D., History, associate professor of the Department of Regional Studies and Economics of Foreign Countries, Faculty of International Relations, Voronezh State University

Juan Felipe Flores Aguirre – student of the Department of Regional Studies and Economics of Foreign Countries, Faculty of International Relations, Voronezh State University

Entin Mark Lvovich – D.Sc., Law, professor, Head of the Department of European Law, Moscow State Institute of International Relations – MGIMO, senior researcher of Russian Institute for Strategic Studies, research professor of Immanuel Kant Baltic Federal University

Научное издание

**РЕГИОНАЛЬНЫЕ СТРАТЕГИИ МЕЖДУНАРОДНОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ:
РОССИЯ, ЕС И БЛИЖНИЙ ВОСТОК**

Сборник научных статей

Корректор *M.C. Римская*
Компьютерная верстка *A.B. Ушков*

Подписано в печать 04.11.2019. Формат 70×100/16.
Усл. печ. л. 18,2. Тираж 500 экз. Заказ 429.

Отпечатано с готового оригинал-макета в типографии

ISBN 978-5-907196-82-7



9 785907 196827

Издательство «Научный консультант»
123007, г. Москва, Хорошевское ш., 35к2, офис 508.
Тел.: +7 (926) 609-32-93, +7 (499) 195-60-77 www.n-ko.ru keyneslab@gmail.com