УДК 327

Ольга ПОТЕМКИНА

ПОСЛЕ КРИЗИСА: “НОВЫЙ СТАРТ” МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ЕС

Аннотация. Статья посвящена новым планам Евросоюза по улучшению эффективности политики миграции и убежища. Автор анализирует программные документы Комиссии и Совета ЕС, заявления лидеров стран Вишеградской группы, предвыборные манифесты европейских политических партий с тем, чтобы выявить по-настоящему новые идеи, способные вывести миграционную политику на новый уровень соответственно современным вызовам. Анализ программных установок показывает, что лидеры ЕС, государств-членов, политические партии продолжают мыслить в традиционных категориях, демонстрируя при этом единодушие в главных направлениях: усиление охраны внешней границы ЕС и аутсорсинг миграционных проблем. Действительно новой тенденцией автор считает попытки ренационализации политики миграции и убежища, которую её сторонники понимают, главным образом, как нарушение принципа солидарности и правовой дисциплины ЕС.

Ключевые слова: миграционная политика, убежище, беженцы, европейский образ жизни, Комиссия, Европейский парламент, Пакт о миграции, Новая стратегическая повестка дня.

Хотя сегодня миграционный приток в Европу находится на самом низком уровне за последние пять лет, политика убежища и миграции продолжает занимать первые строки в политической повестке дня Европейского союза и станет ключевым направлением деятельности новой Комиссии ЕС. При том, что центральная реформа – создание Общей европейской системы убежища – зашла в тупик, открылись широкие возможности дискуссий об управлении миграционными потоками, в частности о соотношении межправительственного и наднационального подходов в этой сфере.

Реформа политики миграции и убежища – перевод компетенций национальных государств на наднациональный уровень, начавшись с принятия Амстердамского

© **Потемкина Ольга Юрьевна** – доктор политических наук, заведующая Отделом исследований европейской интеграции, главный научный сотрудник Института Европы РАН. **Адрес:** 125009, Россия, Москва, ул. Моховая 11-3; профессор факультета мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова.
E-mail: olga_potemkina@mail.ru

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope620191829>

договора, завершилась вступлением в силу Договора о функционировании Европейского союза (ДФЕС), в котором также был зафиксирован и принцип “равной солидарности” государств-членов. С тех пор Комиссия ЕС считала своим важным достижением усиление европейского компонента миграции и убежища, постоянно работая в данном направлении. Характерной чертой посткризисных политических и академических дискуссий стало повышенное внимание к разделению компетенций между европейским и национальным уровнем в регулировании миграции – проблемы, которая традиционно была центральной в ходе межправительственных конференций по подготовке изменений основных договоров ЕС. Многие исследователи увидели признаки ренационализации миграционной политики ЕС в несогласованности действий государств-членов и Комиссии во время кризиса, когда страны ЕС принимали решения, а лишь потом информировали о них институты ЕС как о свершившемся факте [Tassinari, 2016: 132]. Поэтому некоторые аналитики определили миграционную политику, в частности, стран Вишеградской группы (В4), как сферу национальной ответственности, отвечающей интересам государств-членов [Ivanova, 2016: 38]. Другие настаивают на дальнейшем усилении наднационального элемента в управлении миграцией, продвижении к “миграционному союзу”, обязательном сохранении голосования квалифицированным большинством в Совете и строгом следовании принципу “равной солидарности”, не подлежащему пересмотру [Carrera, Lannoo, 2018].

Практически все сторонники и критики деятельности Евросоюза в миграционной сфере, как на политическом, так и на экспертном уровне, говорят о необходимости новой политики миграции и убежища, способной дать адекватный ответ на современные вызовы. Цель статьи – на основе анализа официальных выступлений и документов установить, действительно ли новые предложения содержатся в программных заявлениях институтов ЕС, европейских политиков и политических партий, в частности главных оппонентов и критиков Брюсселя – стран В4 и европейских правых популистов.

“Новый старт” Урсулы фон дер Ляйен

В сентябре 2019 г. вновь избранный председатель Комиссии ЕС Урсула фон дер Ляйен представила своё видение миграционной политики в письмах новому вице-председателю Маргаритису Схинасу, который курирует вопросы миграции, и члену Комиссии Ильве Йохансен, ответственной за всю сферу внутренних дел и юстиции ЕС.

Со взглядами фон дер Ляйен общественность получила возможность ознакомиться и ранее, когда она назначила Схинаса на пост вице-председателя Комиссии и поручила ему досье под названием “Защита европейского образа жизни”, которое обозначила как “солидарность, душевное спокойствие и безопасность”, а также стабильное положение трудящихся в условиях меняющегося рынка труда, повышение эффективности управления законной миграцией с особым акцентом на интеграцию мигрантов. Название вновь введённой должности вызвало бурю возмущения в Евросоюзе и за его пределами, причём в числе главных критиков оказались уходящий председатель Комиссии Ж.-К. Юнкер, некоторые депутаты Европарламента – социалисты и либералы, правозащитные организации. Призыв новой главы

Комиссии “защитить европейский образ жизни” СМИ немедленно назвали “подарком крайне правым”¹ на основании того, что новая должность, на их взгляд, предполагает защиту европейцев от мигрантов.

Урсула фон дер Ляйен пыталась отвергнуть доводы критиков. По существу, в содержании нового направления деятельности Комиссии нет ничего необычного. Но сама риторика и название сферы деятельности Схинаса, безусловно, призваны были убедить состав нового Европарламента, в котором увеличилась доля правых популистских партий, в соответствии устремлений новой главы Комиссии их ожиданиям от миграционной политики Евросоюза. На слушаниях в Европарламенте Схинаса безоговорочно поддержала его родная Европейская народная партия (ЕНП), в предвыборном манифесте которой также есть пункт о защите европейского образа жизни. Примечательно, что сам Схинас в своей биографии в Твиттере не решился воспроизвести название своей должности и представился как номинированный член Комиссии с хэштегами “миграция, безопасность, социальные права, образование, молодёжь и культура”². В конечном итоге Комиссии пришлось согласиться с критикой и поменять название нового поста на “Продвижение европейского образа жизни”.

В письме к И. Йохансен председатель объявила о своём намерении разработать “новый пакт по миграции и убежищу”, первой задачей которого должно стать завершение реформы всей системы убежища. Для этого предстоит найти новую форму солидарности и убедиться, что все государства-члены готовы внести значимый вклад для поддержки стран, испытывающих чрезмерное миграционное давление. Будучи приверженной идее “защиты европейского образа жизни”, Урсула фон дер Ляйен предполагает установить тесную связь между предоставлением убежища и высылкой, развивать систему реадмиссии нелегальных мигрантов, но в то же время “создать гуманитарные коридоры для помощи беженцам” и оказывать поддержку странам, которым приходится принимать их в больших количествах.

Председатель Комиссии призвала также “начать работу над новым, надёжным и стабильным подходом к поисково-спасательным операциям вместо применяемого сейчас принципа *ad hoc*”. Чтобы положить конец опасным путешествиям через Средиземное море, фон дер Ляйен предложила расширить легальные возможности приезда мигрантов в Евросоюз как посредством расселения нуждающихся в защите, так и предоставления возможностей трудоустройства для квалифицированных рабочих.

Кроме того, глава Комиссии настаивает на укреплении взаимодействия между ЕС и странами происхождения и транзита мигрантов, включая помощь в развитии этих государств: “Мы должны инвестировать в их здоровье, образование и профессиональное обучение, инфраструктуру, устойчивый рост и безопасность”.

Борьба с торговлей людьми и контрабандой также остаётся приоритетом для новой Комиссии: “Мы должны разрушить их бизнес-модель всеми возможными способами”. Для этого фон дер Ляйен призвала Комиссию сконцентрироваться на

¹ Trilling D. Protecting the European way of life’ from migrants is a gift to the far right. URL: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/sep/13/protecting-europe-migrants-far-right-eu-nationalism>.

² Margarithis Schinas on Twitter. URL: <https://twitter.com/margarchinas>.

повышении эффективности действий Агентства пограничной и береговой охраны (Фронтекс), “которое должно играть центральную роль в обеспечении охраны границ” [A Union that strives for more, 2019: 16].

Практически ничем не отличается от планов Комиссии “Новая стратегическая повестка дня”¹, в которой Совет ЕС заявляет о своей решимости “развивать всеобъемлющую миграционную политику, в том числе углублять сотрудничество со странами происхождения миграции и транзита, противодействие нелегальной миграции и торговле людьми, обеспечение высылки мигрантов”. В число приоритетов Совета ожидаемо включена и реформа Дублинской системы, которую не удаётся вывести из тупика, на основе баланса ответственности и солидарности, а также решение проблемы высадки на берег мигрантов, спасённых в ходе операций на море. Очевидно, что Совет не намерен отказываться от свободы передвижения без границ в рамках шенгенского пространства, обещая предпринять “необходимые шаги для надлежащего функционирования Шенгена”.

Таким образом, “новые” стратегические установки Комиссии и Совета ЕС включают все традиционные аспекты политики Евросоюза, которые в разных вариациях и с разными акцентами переходили из одной программы в другую, начиная с самой первой – “Вехи Тампере”, принятой 20 лет тому назад, и до последней “Европейской повестки дня по миграции”, разработанной на пике кризиса. В отличие от своего предшественника Ж.-К. Юнкера, новый председатель Комиссии осторожна в формулировках, в её предложениях не содержится призывов “больше Европы” в политике миграции и убежища.

Миграционная политика стран Вишеградской группы

Во время кризиса страны В4 озвучили свою чёткую позицию, которая состояла, главным образом, в оппозиции требованию Комиссии возложить равную ответственность за расселение ищущих убежища на все государства-члены. Краеугольным же камнем миграционной политики вишеградцев стало сохранение надёжности внешней границы ЕС и обеспечение целостности и незыблемости шенгенской системы. Так, среди главных позитивных результатов председательства Венгрии в В4 фигурировал “перенос акцента политики ЕС с проблем миграции на безопасность и пограничный контроль”². Премьер-министр Чехии Богуслав Сobotка подтвердил важность этой цели, подчеркнув при этом, что в интересах всех стран сохранение шенгенского пространства, и никто не хотел бы его разрушать³. Роберт

¹ European Council. A new strategic agenda 2019-2024. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024>.

² Achievements of the 2017/18 Hungarian Presidency of the Visegrad Group <http://www.visegradgroup.eu/documents/annual-reports>.

³ Government of the Czech Republic. Press conference after the Summit of the Prime Ministers of the V4 with the Macedonian President and the Bulgarian Prime Minister, 15 February 2016. URL: <https://www.vlada.cz/en/media-centrum/tiskove-konference/press-conference-after-the-summit-of-the-prime-ministers-of-the-v4-with-the-macedonian-president-and-the-bulgarian-prime-minister--15-february-2016--140264>.

Фицо, возглавлявший в это время правительство Словакии, требовал ввести новые меры для усиления эффективности Агентства пограничной и береговой охраны, заверив при этом, что не намерен осложнять деятельность Агентства дискуссиями о суверенитете. “Шенгенская граница – это наша граница”¹. В то же время вишеградцы решительно выступили против восстановления контроля на внутренних границах ЕС, в том числе критиковали предложенный Нидерландами “мини-Шенген”, куда членам В4 не предлагалось войти².

Не отрицая необходимости пересмотра Дублинского регламента, Вишеградская группа выразила протест против ключевого направления реформы – введения механизма распределения и санкций за отказ от обязательств по расселению, считая неприемлемым предложения Комиссии о штрафах размером 250 тыс. евро за каждого ищущего убежище³.

Аналогичной оказалась реакция и на “Мальтийскую декларацию”, принятую на неформальной встрече 23 сентября 2019 г. министрами внутренних дел Франции, Германии, Италии и Мальты относительно расселения спасённых на море мигрантов. “Введение квот на расселение мигрантов снова угрожает европейским городам, поэтому правительство Венгрии остаётся приверженным своей позиции: приемлемой для нас может быть лишь одна квота – на высылку мигрантов”, – заявил официальный представитель правительства Венгрии Иштван Холлик⁴. Вместо принудительного расселения ищущих убежище вишеградцы предлагают различные варианты “гибкой солидарности”, которая позволяет государствам-членам участвовать в решении миграционных проблем соответственно их возможностям и желаниям.

В качестве средства ослабления кризиса В4 призывает искать решение проблемы за пределами Евросоюза, а именно: разработать специальные меры и законодательные инициативы для интеграции инструментов ОВПБ и политики развития, включая обустройство пунктов приёма за пределами Евросоюза; увеличить финансовую, техническую и консультативную помощь странам исхода и транзита мигрантов⁵; способствовать реализации концепции “горячих пунктов” – центров приёма ищущих убежище, главным образом за пределами Евросоюза, подчёркивая при этом важность деятельности Агентства береговой и пограничной охраны и применения дактилоскопической системы “Евродак”, т.е., по существу, повторяя все предложения Брюсселя. Вишеградцы приветствовали и сделку ЕС с Турцией, за-

¹ Slovak PM: ‘It’s impossible to integrate Muslims’. URL:

<https://www.euractiv.com/section/central-europe/news/slovak-pm-it-s-impossible-to-integrate-muslims>.

² Joint Statement of the Visegrad Group Countries. Prague, 3 December 2015. URL:

https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/V4_Final_December_Summit_statement_EN.pdf.

³ Joint Statement of the Prime Ministers of the Visegrad Group Countries on the 25th V4 Anniversary”. 15 February 2016. URL: <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-on>

⁴ Hollik: Hungary supports quota for sending back migrants but against mandatory settlement. October 8th, 2019 URL: <http://www.visegradgroup.eu/news/hollik-hungary-supports>.

⁵ Joint Statement on the Occasion of the First Summit of Prime Ministers of the Visegrad Group and the President of the Republic of Korea .3 December 2015. URL:

<http://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/joint-statement-of-the-151204>.

креплённую в марте 2016 г., уважая “ключевую роль” Турции и ожидая “быстрых и надёжных результатов” от выполнения Совместного плана по регулированию миграции. В то же время они не хотели лишних затрат, поэтому протестовали против увеличения финансирования сделки, направленного на то, чтобы Турция продолжала удерживать мигрантов от проникновения в ЕС.

В заявлениях лидеров стран В4 звучали и призывы к ренационализации миграционной политики ЕС. Так, премьер-министр Виктор Орбан в своей речи по случаю празднования годовщины антигабсбургской революции 1848–1849 гг. заявил, что Венгрия не позволит диктовать, “кого мы можем впустить в свои дома и родную страну”. По его мнению, первое, что надо сделать, чтобы прекратить массовую миграцию в Европу, – это “остановить Брюссель”¹. Страны ЕС должны принять суверенное решение в вопросе регулирования миграционного кризиса, как заявила бывшая в то время премьер-министром Польши Ева Копач после окончания экстренного саммита лидеров стран Центральной Европы в Праге в феврале 2016 г.²

Таким образом, на практике расхождения между Вишеградской группой и Брюсселем касаются, главным образом, принципа обязательных квот на расселение ищущих убежище. Кроме того, вишеградцы отстаивают принцип консенсуса в принятии решений по вопросам европейской интеграции, в том числе и миграционной политики. Такая позиция вполне объяснима – в случае применения консенсуса в Совете решение об обязательных квотах на расселение ищущих убежище в своё время не прошло бы, так как три страны голосовали бы против.

С чем пришли европейские партии к своим избирателям

Миграция оказалась ключевым пунктом программ европейских партий в ходе предвыборной кампании в Европарламент.

Предвыборная программа Европейской народной партии (ЕНП) не принесла сюрпризов. По существу, она воспроизводит основные принципы и направления действующей миграционной политики ЕС, поэтому важна очередность расположения предложений. Первым пунктом идёт “секьюритизация миграции”: защита границ Европы от нелегальных мигрантов и ускорение процедуры высылки мигрантов. “Чтобы обеспечить безопасность передвижения внутри шенгенского пространства, мы должны быть уверены, что никто не сможет въехать на территорию Европейского союза без уведомления властей и получения их разрешения”, – гласит предвыборный манифест ЕНП [EPP Manifesto, 2019: 2]. Партия поддерживает планы Комиссии относительно дальнейшего оснащения Агентства пограничной и береговой службы новейшими технологиями, включая дроны, а также прямым правом интервенций вдоль внешней границы.

¹ “Glory To The Heroes, Honour To The Brave”: PM Viktor Orbán’s March 15 Speech In Full. URL: <https://hungarytoday.hu/glory-heroes-honour-brave-prime-minister-viktor-orbans-march-15-speech-full-47458>.

² Half-mile long trail of refugees escape from Hungarian police to walk 110 miles to Austria. URL: <https://www.express.co.uk/news/world/603093/Migrant-crisis-thousand-WALK-from-Hungary-to-Austria>.

Партия выступает и за новые переговоры со странами Северной Африки по образцу сделки ЕС – Турция, что поможет им организовать свою эффективную пограничную службу и центры приёма мигрантов. Следуя традиционному принципу “обращения к коренным причинам миграции”, манифест обещает “настоящий План Маршалла” для Африки с частными инвестициями и стимулированием экономического роста, чтобы молодёжь ожидала хорошие перспективы и они не были бы вынуждены покидать свои страны.

Реформа общей политики убежища помещена в раздел “Улучшение качества интеграции” – именно так партия рассматривает перспективы и возможности для мигрантов, получивших статус беженцев и возможность проживать в ЕС на законных основаниях. При этом ЕНП, как и Комиссия, признаёт за государствами-членами право разрабатывать и проводить политику интеграции на основе принципа субсидиарности. В то же время ЕНП предлагает создать Систему ордеров на возвращение, чтобы удостовериться, что мигранты, получившие отказ в убежище, были отправлены на родину, и в этих целях увеличить финансирование из Фонда миграции и убежища. В манифесте нет упоминания о создании легальных каналов въезда мигрантов, кроме требования обусловить выдачу виз в страны ЕС и помощь в развитии африканских государств стремлением их властей сотрудничать с ЕС в регулировании миграционных потоков.

Последовательность пунктов Европейских социалистов и демократов отличается от программы ЕНП. Партия европейских социалистов (ПЕС) считает миграцию не угрозой, а скорее возможностью, которая поможет усилить экономику, создать новые рабочие места и поддержать систему социального обеспечения. ПЕС призывает к реформе общей политики миграции и убежища ЕС, чтобы права тех, кто нуждается в международной помощи, были соблюдены; защищает принцип улучшения координации между государствами-членами и странами происхождения и транзита мигрантов, чтобы надёжнее охранять границу и управлять потоком прибывающих в Европу людей “самым достойным, справедливым и упорядоченным образом” [A New Social Contract, 2019]. Уважая также принцип солидарности государств-членов, социалисты заявляют не только о необходимости создания справедливой системы ответственности за мигрантов и ищущих убежище, но и о поддержке стран, находящихся на “линии фронта” противодействия незаконной миграции и в наибольшей степени испытывающих миграционное давление. В целом ПЕС разделяет идеи ЕНП об инвестиционном плане для Африки с целью устранения коренных причин миграции. В отличие же от ЕНП, социалисты предлагают открыть “безопасные пути” в Европу, чтобы остановить контрабанду и торговлю людьми.

Таким образом, партии, традиционно имеющие большинство в Европарламенте, как и Комиссия, пытаются в своих подходах найти баланс между справедливой и жёсткой миграционной политикой, выступая в защиту прав человека и за облегчение интеграции законных мигрантов, но в то же время за эффективный механизм репатриации мигрантов, не получивших международную защиту.

В своей предвыборной программе Консерваторы и реформисты за Европу (ЕКР) с первых же строк заявили о своём ключевом принципе – стремлении реформировать Общую систему убежища в ЕС, которая “не в состоянии” справиться с

современными вызовами глобализации, региональными конфликтами, нищетой и массовой миграцией” [ECR. An EU immigration system, 2019]. Для этого предлагались следующие действия: увеличить помощь государствам-членам в защите внешней границы ЕС; решительнее высылать на родину мигрантов, которым было отказано в убежище; противодействовать злоупотреблениям системой убежища ЕС; усилить роль Фронтекс; продолжить работу с третьими странами в целях заключения соглашений о сотрудничестве; принять общеевропейские меры, “которые поддерживали бы ВСЕ государства-члены”.

Очевидно, что последний пункт программы имеет особое значение для партии, если поддержка всех без исключения государств-членов обозначена заглавными буквами. Только в этом случае, считает ЕКР, возможно создание устойчивой миграционной системы, основанной на сотрудничестве, а не на принуждении. Подобное заявление – это прямое указание на возвращение к консенсусу в Совете взамен голосования квалифицированным большинством, зафиксированного ст. 77 Договора о функционировании Европейского союза (ДФЕС). Протест вызывают, главным образом, квоты на расселение ищущих убежище, введенные Советом по предложению Комиссии в 2015 г. Кроме того, поддерживая планы усиления функций Фронтекс, консерваторы и реформисты настаивают, чтобы “ни одно агентство ЕС не могло бы законным образом заменить способность и возможности национальных государств охранять границу”, отрицая, таким образом, перспективы создания наднациональной пограничной службы ЕС. По всем остальным пунктам в предвыборной программе ЕКР не наблюдается кардинальных различий с официальной позицией Брюсселя.

В своём предвыборном манифесте, принятом в 2018 г. на съезде в Испании, Альянс либералов и демократов за Европу (АЛДЕ) – новое название “Обновляя Европу” – как и другие партии, заявил о своём “новом общем подходе” к миграционной политике взамен современной “плохо управляемой” миграции [Гуселетов, 2019: 47]. В отличие от консерваторов и реформистов, либералы и демократы ожидают хотя “больше Европы”, утверждая, что “единая миграционная политика” ЕС больше отвечает современным вызовам, чем национальная политика государств-членов [Freedom, opportunity, prosperity, 2019].

В своём первом пункте манифест обращается к коренным причинам массовой миграции. Чтобы ищущие убежища не рисковали жизнью во время морских путешествий, партия предлагает предоставлять им защиту в тех регионах, откуда они бегут. Для этого необходимо заключение соглашений о миграции с безопасными странами на Ближнем Востоке и в Африке, в которых оговаривалась бы финансовая помощь странам, принимающим беженцев; расселение их безопасным, гуманным и законным способом; высылка мигрантов, не получивших убежища. Как и ЕНП, АЛДЕ поддерживает принцип обусловленности, применяемый Комиссией ЕС: зависимость финансовой помощи от стремления стран размещать ищущих убежища и принимать обратно несостоявшихся беженцев. Чтобы обеспечить достойные условия проживания для тех, кто получил международную защиту, либералы и демократы считают необходимым учредить Общеевропейскую систему убежища на основе соблюдения основных прав ЕС.

Как и другие партии, АЛДЕ/Обновляя Европу ратует за повышение эффективности деятельности Фронтекс и защиты границы ЕС, чтобы противостоять контрабанде людей и нелегальной миграции. Однако, в отличие от других предвыборных программ, манифест АЛДЕ не только содержит положения о поощрении “легальных каналов” миграции, но и поддержке трудовой миграции, в частности привлечении высококвалифицированных специалистов. С этой целью либералы и демократы возвращаются к идее усиления наднационального элемента директивы о “голубой карте”, до сих пор не поддержанной государствами-членами.

Создание легальных каналов миграции предлагает и Партия европейских левых (ПЕЛ). Левые выступают за усиление защиты прав мигрантов и беженцев, для чего настаивают на завершении реформы Дублинского регламента, находящейся в тупике уже несколько лет [European Left, 2019: 13]. Как и все остальные, ПЕЛ призывает продвигать сотрудничество со странами исхода мигрантов и способствовать их экономическому и социальному развитию. Отличительной чертой программы Европейских левых можно считать акцент не на высылке неудавшихся просителей убежища, а на поддержке воссоединения семей мигрантов и беженцев – очень спорный пункт, вызывающий негодование населения европейских государств, а также протест против криминализации помощи мигрантам неправительственными организациями. Вместо этого ПЕЛ, единственная из всех партий, призывает к введению санкций против стран, отказывающихся соблюдать правила и нормы ЕС.

“Право на убежище не подлежит обсуждению”, – настаивают Европейские зелёные (ЕПЗ) [Manifesto 2019]. Партия выступает за реформу Дублинского регламента как альтернативу действующей системы убежища, за равную ответственность государств-членов за рассмотрение заявлений об убежище и помощь странам, вынужденным нести наибольший груз приёма мигрантов. Как и ряд других партий, ЕПЗ считает необходимым создавать легальные каналы миграции, расселение ищущих убежища и предоставление им гуманитарных виз, соглашение со странами исхода мигрантов, чтобы остановить массовый отток населения. Зелёные – одна из немногих партий, которая включила в программу положения об интеграции мигрантов, проживающих в Европе, и помощи городам и муниципалитетам, ответственным за мероприятия по адаптации. По всей видимости, ЕПЗ – единственная партия, отстаивающая необходимость спасательной миссии ЕС в Средиземном море. Важным представляется и подход зелёных к процессу принятия решений институтами Евросоюза: “ЕС должен развиваться в полную наднациональную демократию при полной отмене единогласия, позволяющего государствам-членам применять принцип вето, и замене его обычной законодательной процедурой и углублённым сотрудничеством в упрощённой форме”.

Таким образом, между предвыборными программами европейских партий существует базовое различие в приоритетах: одних заботит, прежде всего, соблюдение прав мигрантов и беженцев, других – укрепление границы ЕС. Четыре партии поддерживают идею гармонизации политики убежища, все без исключения выступают за усиление контроля на внешней границе ЕС и аутсорсинг решения миграционных проблем. В целом, по своему содержанию манифесты не разнятся кардинально и не содержат каких-либо новых оригинальных идей, не совпадающих с предложениями Комиссии и способных дать импульс политике миграции и убежища ЕС.

Правда, значительно отличаются от других партийных манифестов программные установки вновь созданного парламентского объединения “Идентичность и демократия” (ИД), объединившего представления о регулировании миграции правопопулистских партий “Национальное объединение”, “Альтернатива для Германии”, “Лига” и др., которые стремятся создать негативный образ иммигранта [Осколков, 2019: 87]. Их взгляды предусматривают: уголовное преследование неправительственных организаций за спасение на море и другую помощь мигрантам; запрещение легализации незаконных мигрантов; “мини-Шенген” и закрытие границ мигрантам; обеспечение защиты беженцев в их собственных странах, а не в Европе. В то же время налицо некоторые совпадения с позицией официального истеблишмента ЕС [Швейцер, 2019: 43–45]: правые популисты приветствуют приезд высококвалифицированных мигрантов, которые желают интегрироваться в общество принимающей страны на основе владения государственным языком, знания законодательства и социальных норм. В этом вопросе установки сторонников “Идентичности и демократии” не отличаются от официальной политики государств-членов и Евросоюза в целом: успешная интеграция должна быть обусловлена выполнением мигрантом своих обязанностей по отношению к принимающей стране, в том числе признанием принципа “доминирующей культуры”, к которой следует адаптироваться [Alternative for Germany, 2016: 62]. При этом члены ИД выступают за “суверенитет государств и народов на основе сотрудничества между нациями” и отвергают любую передачу национальных компетенций европейским институтам, оставляя за государствами-членами право контролировать и регулировать иммиграцию [Биссон, 2019: 63].

Однако радикальные требования “отмены Шенгенских соглашений” и восставления национального пограничного контроля уходят из программ правых популистов вместе с идеями “фрекзита”, “декзита”, “италекзита” и др. предложений о выходе государств-членов из Евросоюза: “ренационализация политики ЕС вовсе не означает милитаризацию границ” [Tassinari, 2016: 130]. Тем не менее “Идентичность и демократия” настаивает, что “технократы из Брюсселя не должны принимать решения о миграционной политике государств-членов”, хотя из программы партии следует, что главным образом это касается навязывания квот на расселение мигрантов. Так, ИД призывает подписать петицию о прекращении судебного преследования стран В4 за их отказ принять ищущих убежища на обязательной основе.

Отстаивая ренационализацию миграционной политики, европейские крайне правые партии, как и вишеградцы, не предлагают конкретных мер для возвращения процесса решений в этой области на национальный уровень, кроме установления принципа единогласия в Совете. Скорее, под ренационализацией понимается не полный отказ от совместной компетенции в сфере миграции и убежища, а расширение поля для маневра государств-членов относительно политики ЕС, когда, игнорируя наднациональные правовые ограничения или препятствуя введению новых регламентов, национальные правительства пытаются протолкнуть свою собственную повестку дня в различных сферах, в том числе в политике миграции и убежища. В этой связи характерно выступление члена партии “Идентичность и демократия” депутата Хинека Блажко на пленарной сессии Европарламента 30 октября

2019 г.: “Те, кто продолжает поддерживать миграцию посредством бессмысленных директив, судебных решений, необдуманной миграционной политики, предоставляют необоснованные преимущества мигрантам и потому несут ответственность за бедственное положение беженцев”¹.

* * *

Как институты ЕС и ведущие политические партии, так и оппоненты европейской миграционной политики продолжают мыслить традиционными категориями, не предлагая по-настоящему новых прорывных идей в сфере миграции. Усиление противодействия нелегальной миграции сочетается с поощрением въезда и интеграции высококвалифицированных специалистов, что всегда было характерно для программных документов Брюсселя в этой сфере. При этом официальные установки правительств государств-членов и институтов ЕС часто совпадают с идеей правых популистов. Например, вряд ли сейчас можно встретить востребованные прежде предложения легализовать незаконных мигрантов, зато необходимость укрепления внешней границы и вынесение решения проблем миграции за пределы Евросоюза разделяют все участники дискуссии.

В связи с “новым стартом” Комиссия заявляет о “новых формах солидарности”. Действительно, в ходе миграционного кризиса она была вынуждена пойти на нарушение базового принципа “равной солидарности”, признав с подачи стран Висшеградской группы солидарность *à la carte*, что возвращает ЕС к межправительственному подходу, вопреки чётко зафиксированной в ЕС совместной компетенции в вопросах миграции и убежища. Данную тенденцию косвенно подтверждают и планы “Пакта о миграции и убежище” как межправительственного соглашения, чего никогда ранее не предлагала Комиссия. Примечательно, что сторонники ренационализации не стремятся пересмотреть действующий ДФЕС во многом потому, что передача компетенции в управлении миграцией на национальный уровень привела бы к откату интеграции, в частности, к ликвидации шенгенского пространства без границ, чего так опасается В4, да и остальные государства-члены. Методы же “гибкой выборочной солидарности”, позволяющие государствам-членам участвовать в общей политике только в тех случаях, когда им это удобно, при отсутствии принципиальных возражений со стороны институтов ЕС, способны привести к разрушению законодательства и принципов общей политики ЕС в делах убежища и миграции. Самое важное – “новые” идеи и предложения пока не помогают вывести из тупика реформу системы убежища, что оставляет ЕС уязвимым перед лицом как потенциального притока ищущих убежища, так и кризиса солидарности государств-членов.

Список литературы

Биссон Л.С. (2019) Миграция вновь нарушает единство Евросоюза, *Европейский Союз: факты и комментарии*, № 94, с. 60–64.

Гуселетов Б.П. (2019) Европейские выборы 2019: программные подходы и электоральные перспективы ведущих общеевропейских партий, *Научно-аналитический вестник ИЕ РАН*, № 2, с. 44–51.

¹ Identity and Democracy Party. URL: https://twitter.com/IDParty_

Осколков П.В. (2019). Мультикультурализм и европейские правые: в поисках Другого, *Современная Европа*, № 3, с. 83–91.

Швейцер В.Я. (2019). Выборы 2019 года в Европейский парламент: партийно-политическая панорама, *Современная Европа*, № 1, с. 38–47.

References

Bisson L.S. (2019) Migraciya vnov' narushaet edinstvo Evrosoyuza, *Evropejskij Soyuz: fakty i kommentarii*, no. 94, pp. 60–64.

Guseletov B.P. (2019) Evropejskie vybory 2019: programmnye podhody i elektoral'nye perspektivy vedushchih obshcheevropejskih partij, *Nauchno-analiticheskij vestnik IE RAN*, no. 2, pp. 44–51.

Oskolkov P.V. (2019) Mul'tikul'turalizm i evropejskie pravye: v poiskah Drugogo, *Sovremennaya Evropa*, no. 3, pp. 83–91.

Alternative for Germany. (2016) The Political Programme of the Alternative for Germany. Manifesto for Germany Berlin, 94 p.

A New Social Contract for Europe PES Manifesto 2019.

A Union that strives for more. My agenda for Europe (2019) By candidate for President of the European Commission. Ursula von der Leyen. *Political Guidelines*, Brussels, 22 p.

Carrera S., Lannoo K. (2018) We're in This Boat Together. Time for a Migration Union. CEPS Policy Insights. Brussels, 8 p.

ECR. An EU Immigration System That Works, available at: https://ecrgroup.eu/vision/an_eu_immigration_system_that_works.

EPP Manifesto 2019. Let's Open the Next Chapter for Europe Together (2018) Brussels, 14 p.

European Left. European Elections 2019 Electoral Platform (2019) Brussels, 19 p.

Ivanova D. (2016) Migrant Crisis and the Visegrád Group's Policy, *International Conference Knowledge-Based Organization*, vol. 22, no. 1, pp. 35–39.

Manifesto 2019. Time to renew the promise of Europe, available at: <https://europeangreens.eu/priorities-2019-what-european-greens-fight#manifesto>.

Szalai M., Csornai Z., Gara N. (2017) V4 Migration Policy: Conflicting Narratives and Interpretative Frameworks, *Illiberal democracies in the EU: The Visegrad Group and the risk of disintegration*, Barcelona, pp. 19–30.

Tassinari F. (2016) The Renationalisation of European Politics: Evidence from the Refugee Crisis, *IE-Med Mediterranean Yearbook 2016*, Barcelona, pp. 127–132.

Wolf M., Ossewaarde M. (2018) The political vision of Europe during the 'refugee crisis': missing common ground for integration. *Journal of European Integration*, vol. 40, no. 1, pp. 33–50.

After the Crisis: “A New Start” of the EU Migration Policy

Author: Potemkina O., Doctor of Sciences (Politics), Head of Department of the European Union Studies, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. **Address:** 11-3, Mokhovaya Street, Moscow, Russia, 125009. Professor of the Faculty of the World Politics, Lomonosov Moscow State University. **E-mail:** olga_potemkina@mail.ru

Abstract. The article deals with the new plans to improve the efficiency of the EU migration and asylum policies. The author analyzes the Commission's and the Council's strategic documents, the Visegrad leaders' joint statements, the European political parties' election manifestos in order to identify new ideas that can bring the migration policy to a new level in accordance with modern challenges. The analysis of the programme settings shows that the EU leaders, the member states and the political parties continue thinking in traditional terms, while demonstrating unanimity in the main directions: strengthening the protection of the EU external border and outsourcing migration problems. Indeed, the author considers attempts to renationalize the migration and asylum policy as a new trend, which its supporters understand mainly as a violation of the principle of solidarity and the EU legal discipline.

Key words: migration policy, asylum, refugees, European way of life, European Commission, European Parliament, Pact on Migration and Asylum, new strategic agenda.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope620191829>