

per Concordiam

Журнал по проблемам безопасности и обороны Европы

■ КОНТРОЛЬ ЗА ПЕРМЕЩЕНИЕМ НАСЕЛЕНИЯ

Необходим единый согласованный подход

■ ВОПРОСЫ БЕЗОПАСНОСТИ НА МОРЕ

Международное право в действии

■ ИНТЕГРАЦИЯ ПЕРЕМЕЩЕННОГО НАСЕЛЕНИЯ

Образование и трудоустройство являются ключевыми факторами

■ НАПРЯЖЕННАЯ РАБОТА В ПОИСКАХ РЕШЕНИЙ

Новое соглашение защитит беженцев

ПЛЮС

От кризиса беженцев к гуманитарному кризису

Переосмысливая стратегии НАТО в Восточной Европе

Киберугрозы энергетической безопасности

МНОЖЕСТВО ПРОБЛЕМ, СВЯЗАННЫХ С МИГРАЦИЕЙ

Реагирование на развивающийся кризис



10 Разделяя ответственность

Катарина Лампп, представитель Верховного комиссара ООН по делам беженцев в Германии

Ситуация с беженцами требует международных решений.

18 Продолжающийся миграционный кризис в Европе

Деметриос Пападеметриу, президент Европейского института миграционной политики, и Кейтлин Кациафикас, научный сотрудник

В поисках решений возникающих дилемм.

26 Сдерживая хаос

Подполковник Майкл Хаган, ВВС США

Государства должны обратить внимание на проблемы, связанные с тенденциями роста населения планеты.

34 Неся службу

Мелина Лито

Международное право и миграция морскими путями.

38 Эволюция понятия интеграции

Мартин Хофманн

Новые правила способствуют интеграции иммигрантов.





В каждом номере

- 4 ПИСЬМО ДИРЕКТОРА
- 5 АВТОРЫ
- 7 ТОЧКА ЗРЕНИЯ
- 66 КАЛЕНДАРЬ

ПОЛИТИКА

46 Приспосабливаясь к новым угрозам

Майор Джош Пассер, Сухопутные Силы США

Переосмысливая оборонные стратегии НАТО в Восточной Европе.

50 Экстремизм в свободной Европе

Фахредин Вербовчи, полиция Косово

Социальное разделение препятствует окончанию насилия.

СОТРУДНИЧЕСТВО

54 Демонстрация силы

Стратегическое командование США

Американские бомбардировщики укрепляют сотрудничество в области безопасности в Европе.

БЕЗОПАСНОСТЬ

58 Кибертерроризм и энергетическая безопасность

Айхан Гукуйенер, научная сотрудница, Центр передового опыта НАТО по энергетической безопасности

Растущая угроза для каждого региона.

62 Совместная боевая подготовка

Материал редакции *per Concordiam*

Операции по поддержанию мира и миграционные процессы в центре внимания международных встреч в Таджикистане.



на обложке:

Беспрецедентная миграция перемещенного населения разрушает семьи и является испытанием для стран по всему миру. GETTY IMAGES



GEORGE C. MARSHALL
EUROPEAN CENTER FOR SECURITY STUDIES

Представляем вам 32-й выпуск журнала *per Concordiam*. В этом выпуске мы возвращаемся к теме миграции населения и ее последствий для национальной безопасности. Перемещение населения, происходящее без соблюдения норм и процедур, принятых государствами для управления упорядоченными потоками путешествующих людей, превратилось в нарастающую тенденцию международной миграции и стало серьезной проблемой в сфере глобальной безопасности. Мы с пониманием относимся к тому, что многие люди в поисках безопасности, работы и лучших условий жизни покидают свои страны, в которых идет война, существуют тяжелые экономические условия или высокий уровень безработицы. Перед большинством стран стоит проблема необходимости выработать и реализовать такие ответные шаги на эти миграционные потоки, которые были бы практичными и гуманными и в то же время учитывали и аспекты безопасности.

Ни одна страна не сможет в одиночку решить все глобальные проблемы, связанные с вопросами миграции и безопасности. В своей статье «Точка зрения», напечатанной в нашем журнале, Флориан Хан отмечает, что миграция создает проблемы для внутренней и внешней политики Германии, а также для сферы ее безопасности. Стратегия, способная успешно решить эту проблему, потребует сочетания политических решений на национальном, региональном/европейском и глобальном уровнях. Статья Катарины Лампп посвящена шагам, которые международное сообщество должно сделать для того, чтобы устранить глубинные причины массовой миграции людей, и обсуждению того, каким образом международное сообщество могло бы с наибольшим успехом справиться с причинами и последствиями миграционных кризисов. Мартин Хофманн убежден, что большинство беженцев (и других нерегулярных мигрантов) останутся в принимающих их странах на долгие годы, и поэтому мы должны критически оценивать проблемы, связанные с попытками интегрировать мигрантов в общество в долгосрочной перспективе и определить наилучшие варианты решения этого вопроса.

Подполковник Майкл Хаган рассматривает вопрос через призму «вместимости», когда постоянные глобальные демографические изменения, вызванные быстрым ростом населения и урбанизацией в развивающихся странах, превышают лимиты «вместимости» населения в развивающихся странах, увеличивая, таким образом, контролируруемую и неконтролируемую международную миграцию. Эти факторы будут отрицательно влиять на ресурсы и жизнестойкость всех стран; тем не менее, нет единого национального или международного органа, который бы решал проблемы мирового населения. Наконец, Мелина Лито рассматривает международную правовую ответственность за защиту мигрантов и беженцев, спасенных на море. Она приходит к выводу, что, в то время как политики и юристы ведут жаркие дебаты относительно юридической защиты мигрантов и беженцев, прибывших наземным путем, а также по вопросам безопасности и борьбы с терроризмом, относительно мало уделяется внимания вопросам иммиграции морскими путями и соответствующим аспектам безопасности.

Центр им. Маршалла признает, что создаваемые миграцией проблемы потребуют выработки сложных решений с привлечением множества субъектов из всех сегментов общества по всей Европе. Я надеюсь, что этот выпуск журнала интенсифицирует диалог на эту сложную, но важную тему. Как всегда, мы в Центре им. Маршалла приветствуем комментарии и точки зрения на эти темы и включим ваши ответы в последующие номера. Пожалуйста, свяжитесь с нами по адресу editor@perconcordiam.org

Искренне ваш,

Кит В. Дейтон
Директор



Кит В. Дейтон

*Директор
Европейского центра по изучению
вопросов безопасности им. Дж. К.
Маршалла*

Кит Дейтон вышел в отставку с военной службы в Сухопутных войсках США в конце 2010 г. в звании генерал-лейтенанта, прослужив в вооруженных силах более 40 лет. Его последним назначением на действительной военной службе была должность Координатора США по вопросам безопасности между Израилем и Палестиной в Иерусалиме. В его послужном списке служба в качестве офицера-артиллериста, а также работа на посту офицера по военно-политическим вопросам при штабе Сухопутных войск США в Вашингтоне (округ Колумбия) и военного атташе США в Российской Федерации. В его послужном списке работа на посту директора аналитической группы по Ираку в ходе операция «Свобода Ирака». Генерал-лейтенант Дейтон проходил стажировку в Колледже для старшего руководящего состава при Гарвардском университете. Он также являлся старшим стипендиатом от Сухопутных сил США в Совете по международным отношениям в Нью-Йорке. Генерал-лейтенант Дейтон имеет степень бакалавра истории от Колледжа Вильгельма и Марии, степень магистра истории от Кембриджского университета, а также степень магистра международных отношений от Южнокалифорнийского университета.



Подполковник Майкл Хаган служит в Отделе стратегического планирования и программирования при штабе американских ВВС в Европе и Африке. Он был старшим научным сотрудником, представлявшим ВВС США в Центре им. Маршалла.



Флориан Хан — представитель партии Христианский Социальный Союз Баварии (ХСС) в немецком Бундестаге по вопросам европейских и международных отношений, обороны, сотрудничества в области развития, прав человека и гуманитарной помощи. Также с 2009 г. он является членом Комитета Бундестага по вопросам обороны. С 2013 г. Хан является ответственным сотрудником ХСС и региональным председателем Рабочей группы ХСС по вопросам внешней политики и безопасности.



Мартин Хофманн — эксперт по вопросам миграции и главный советник Генерального директора Международного центра по развитию миграционной политики (МЦРМП). Он координирует программы МЦРМП по легальной миграции и интеграции и является организатором проектов по миграции, управлению миграцией и интеграции. Автор сравнительных исследований и публикаций по вопросам миграции, интеграции, спонтанной миграции, торговли людьми, представлению убежища и развитию миграционной политики в европейском и глобальном контексте.



Мелина Лито — адвокат, специализирующийся на международных правах человека с опытом работы в таких областях, как международная безопасность, предотвращение конфликтов и иммиграционное законодательство США. Она предоставляет консультации относительно стратегии неправительственным организациям и заинтересованным сторонам на правительственном уровне. Она также является экспертом по таким вопросам, как ядерное и обычное разоружение, гендерные вопросы в контексте мира и безопасности, предотвращение геноцида, а также уголовной ответственности за сексуальную эксплуатацию и насилие. Лито является советником Постоянной миссии Албании при ООН, юридическим советником некоммерческой организации Глобальные действия по предотвращению войны, а также преподает в подмандатном ООН Университете мира. Она также является основателем международной консультационной и посреднической фирмы, специализирующейся на правах человека, гуманитарном праве и вопросах международной безопасности.



Катарина Лампп — представитель Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКДБ) в Германии. После изучения юридических наук в Германии она работала на УВКДБ в Брюсселе, Бельгия, и Бонне, Германия, а затем получила назначение в Афганистане и в штаб-квартире УВКДБ в Женеве. С 2006 г. по 2014 г. была заместителем регионального представителя УВКДБ в Египте и в региональном отделении Южной Европы. В 2014 г. возглавляла Отдел международной защиты в департаменте УВКДБ по региону Северной Африки и Ближнего Востока, после чего в декабре 2015 г. перешла на свою нынешнюю должность. Лампп принимала участие в чрезвычайных операциях в Кот-д'Ивуар, Демократической Республике Конго, Косово, Македонии и других странах.



Деметриос Пападеметриу — старший научный сотрудник Института миграционной политики (ИМП), одним из основателей которого он был и который возглавлял в качестве президента в первые 13 лет его работы. Он является членом Совета попечителей ИМП, а также президентом Европейского института миграционной политики, некоммерческого независимого исследовательского института в Брюсселе, деятельность которого направлена на обеспечение лучшего понимания миграционных тенденций и их последствий внутри Европы. Имеет докторскую степень в области сравнительной общественной политики международных отношений от Университета штата Мэриленд. Преподавал в таких учебных заведениях как Университет штата Мэриленд, Дюкский университет, Американский университет и Новый институт социальных исследований.

*Европейский центр
по изучению вопросов
безопасности им. Дж.
К. Маршалла:*

Руководство

Кит В. Дейтон
Директор

Бен Рид
Заместитель директора (США)

Йоханн Бергер
Заместитель директора (Германия)

Посол Дуглас Гриффитс
Международные связи

Центр имени Маршалла

Европейский Центр по исследованию вопросов безопасности имени Джорджа К. Маршалла — это совместный немецко-американский центр, основанный в 1993 г. Задачей центра является поддержка диалога и понимания между европейскими, евразийскими, североамериканскими и другими государствами. Тематика его очных курсов обучения и информационно-разъяснительных мероприятий: большинство проблем безопасности в 21 веке требуют международного, межведомственного и междисциплинарного подхода и сотрудничества.

Контактная информация:

per Concordiam editors
Marshall Center
Gernackerstrasse 2
82467 Garmisch-Partenkirchen
Germany
editor@perconcordiam.org

per Concordiam является профессиональным журналом, публикуемым ежеквартально Европейским командованием США и Европейским центром по изучению вопросов безопасности имени Джорджа К. Маршалла, посвященный вопросам обороны и безопасности в Европе и Евразии для учёных и экспертов, занимающихся проблемами обороны и безопасности. Высказанные в журнале взгляды не обязательно отражают политику или точку зрения этих организаций или других государственных ведомств Германии и США. Мнения, высказанные авторами статей, принадлежат исключительно этим авторам. Министр обороны принял решение о том, что публикация этого журнала необходима для поддержания связей с общественностью, как того требует от Министерства обороны США действующее законодательство.

ISSN 2166-4080 (печатные издания)
ISSN 2166-417X (интернет)

ДВОЙНОЙ ОБЪЕМ ОНЛАЙН

Читайте новые и старые выпуски *per Concordiam*

<http://perconcordiam.com>

Отправляйте статьи, отзывы и запросы на подписку в
Центр им. Маршалла по адресу: editor@perconcordiam.org



Еженедельно получайте самые свежие новости о
глобальной безопасности

transnational
weekly
<http://www.marshallcenter.org>



Германия сталкивается с новыми ПРОБЛЕМАМИ

Для того, чтобы соответствовать требованиям, встающим в связи с массовой миграцией, необходимо единство внутри ЕС и за его пределами

Флориан Хан

Миграция создает для Германии проблемы, связанные с внутренней и внешней политикой, а также с вопросами безопасности. Миграция и безопасность являются мировыми проблемами, которые решить в одиночку не может ни одно государство. Полагаясь только на национальный подход или, наоборот, только на глобальные или европейские решения, Германия не избавится от этой проблемы. Скорее всего, в этой сфере надо избрать стратегию разумного сочетания национальной политики и глобальной или европейской политики. Кризис беженцев со всеми его последствиями летом 2015 г. стал своеобразной лакмусовой бумагой для Европы, и его можно разрешить только на европейском уровне. Для того, чтобы найти приемлемое долгосрочное решение, требуется четкая реакция всех европейских стран. Европа должна быть сильной, поскольку только сильная Европа в состоянии решить проблемы миграции и обеспечить собственную безопасность.

Кризис

В конце лета 2015 г. Германии потребовалось срочно разрешить беспрецедентную проблему: каждый день до 8 тыс. человек переходили границу с Баварией. Спортзалы были превращены в пункты приема беженцев. Бундесвер поселил беженцев в своих казармах и оказывал другую возможную помощь. Когда волна беженцев достигла своего пика, помощь оказывали более 9 тыс. военнослужащих и тысячи добровольцев.

Сделано было много, но было также много и упущенного. Не все из тех, кто пересек границу Германии, прошли процесс идентификации, поскольку не было никакого контроля. Многие резервы приема на муниципальном уровне и уровне федеральных земель оказались переполненными и предоставленными сами



Сомалийская девочка вылезает из отсека под вагоном после того, как была обнаружена во время полицейского рейда в поисках нелегальных мигрантов. г. Роблинг, Германия. AFP/GETTY IMAGES

себе. В некоторых случаях количество беженцев в местах экстренного размещения превышало количество населения данного города. Федеральное управление по делам миграции и беженцев не было готово к такому наплыву людей, и были допущены ошибки, такие как с мигрантом по имени Франко А., который был впущен в страну как сирийский беженец, хотя при этом он не знал ни одного слова по-арабски.

Правительство Баварии отреагировало быстро и представило пакет мер по деэскалации ситуации. Все согласилось с тем, что такая ситуация не должна повториться и никогда не повторится вновь. В центре внимания были две основные цели: безопасность



Две женщины на ярмарке вакансий для мигрантов в Берлине, Германия. РЕЙТЕР

граждан и эффективный контроль за количеством беженцев. Введение пограничного контроля внутри Европейского Союза было первым шагом в восстановлении определенного порядка. С уверенностью можно констатировать лишь одно: государство обязано знать, кто пребывает на его территории. Это суверенная обязанность, от которой государство не может отказаться. Если эта обязанность делегирована кому-то, как Германия делегировала ее Европейскому Союзу, границы все равно должны оставаться безопасными. Обеспечение безопасности внешних границ Европы также подразумевает, что именно государство, а не торговец «живым товаром», решает, кто может въехать в Европу.

Во время кризиса 2015 г. решалась судьба Европы без границ. Сейчас же надо задать вопрос о том, следует ли держать открытыми внутренние границы в пределах Шенгенской зоны. В настоящее время внешние границы Европы остаются «дырявыми». Отказаться от пограничного контроля сейчас означало бы послать неверный сигнал. Гарантирование безопасности должно быть наивысшим приоритетом. До тех пор, пока безопасность внешних границ ЕС не обеспечена, пограничный контроль должен сохраняться.

Германия значительно увеличила количество сотрудников Федерального управления по делам миграции и беженцев; рост числа персонала происходил быстрее, чем в любом другом правительственном учреждении, и в настоящее время федеральные земли и муниципалитеты получают гораздо больше финансовой поддержки. В экстренном порядке были приняты два закона, которые сделали более строгими юридические процедуры предоставления убежища, что стало самым крупным пересмотром законодательства о предоставлении убежища с 1990-х гг. Ужесточились также правила депортации, и большее количество стран было занесено в список стран, безопасных для проживания.

Европейский подход

Германия проложила путь, который помог ей справиться с миграцией. Но сейчас не время успокаиваться. Сейчас время ввести годовые лимиты на прием беженцев. Возможности приема беженцев ограничены, и только какое-то определенное количество людей можно интегрировать в принимающее общество. Таким образом, те, кто ищет в Германии убежище от войны и тирании, получают выгоды от введения квот.

Также, должны быть ускорены процедуры предоставления убежища. Депортация тех, кто получил отказ, должна проходить быстрее. На границах необходимо установить транзитные зоны. Нужно ввести процедуры, позволяющие на самых ранних стадиях определить, требуется ли человеку защита или нет. Просто неправильно позволять въезжать всем, оставаться в стране несколько месяцев только лишь для того, чтобы выяснить, что эти люди не соответствуют статусу беженца и их необходимо отослать назад, затратив при этом больше средств и усилий. Для более тщательного и справедливого рассмотрения заявлений на предоставление убежища, и, в отдельных случаях, организации репатриации, оформление документации в органах, связанных с предоставлением убежища, должно происходить максимально быстро для всех вновь прибывших просителей. В случае отказа процедура возвращения просителя обратно могла бы начинаться прямо в том же учреждении, которое дало отказ. Даже случаи воссоединения семей, о которых много говорилось, и случаи прошений, основанные на спонсорстве, все равно должны проходить процедуру рассмотрения. Мы должны как можно быстрее включить Алжир, Марокко и Тунис в список стран с безопасным проживанием. Мигранты из стран Магриба в основном экономические по своей природе, и шансы получить убежище у них практически равны нулю, и принятие просителей из этих стран только будет нагружать иммиграционные службы без необходимости.

Эти задачи можно решить на национальном уровне. А вот для того, чтобы справиться с кризисом беженцев в целом, потребуется комплексный европейский подход. Ни одна страна не справится с этой проблемой в одиночку; тут необходимы совместные и последовательные меры. Теперь настала очередь Брюсселя вносить изменения в европейское законодательство о предоставлении убежища. Что необходимо, и необходимо как можно скорее, так это стандартизированные процедуры предоставления убежища и гармонизированные социальные стандарты для всего ЕС. Это единственный путь предотвратить крупные целенаправленные наплывы беженцев в определенные страны.

В то же время необходимо расширить контроль за внутренними границами. Первым важным шагом была бы модернизация Фронтекс и превращение этого агентства в европейскую службу береговой охраны.

Соглашение между ЕС и Турцией, а также закрытие балканского маршрута дали положительный эффект. Кроме того, нужны дополнительные усилия для того, чтобы сдержать поток мигрантов через Средиземное море, в частности, из Ливии. Все эти меры необходимо осуществлять на постоянной основе и одновременно настаивать на совместном европейском решении проблемы. Здесь дело не только в солидарности – это единственный возможный подход.

Ситуация постепенно улучшается. Несмотря на трудности, Европа в этом вопросе добивается определенного прогресса. Европейский суд недвусмысленно осудил практику переезда мигрантов из одной страны в другую и подтвердил применение законодательства ЕС о предоставлении убежища. Последнее решение суда стало важным шагом по направлению к регулируемой единой политике ЕС в отношении предоставления убежища. Это решение дает надежду на то, что произойдут изменения к лучшему.

Безопасность прежде всего

Безопасность – это такой аспект, который необходимо рассматривать в более широком контексте. Обеспечение безопасности есть и всегда было основной обязанностью национальных государств, составляющих ЕС. Поощрение сотрудничества между странами, объединение ресурсов и совершенствование обмена информацией – все это просто необходимо. Фрагментация информации повышает уязвимость. Неспособность действовать вовремя, как это было в случае с Анисом Амри, который совершил террористическое нападение на рождественский рынок в Берлине в 2016 г., может иметь катастрофические последствия.

Для более эффективного обмена информацией была обновлена и адаптирована Шенгенская информационная система. В нее входит система регистрации въезда и выезда. Начались работы по созданию юридических рамок осуществления наказаний нарушителей во всех странах ЕС. Одновременно повысилась эффективность борьбы с финансированием терроризма. В 2016 г. деятельность по борьбе с терроризмом существенно активизировалась. В федеральных полицейских подразделениях было создано почти 7 500 новых должностей. К 2020 г. ожидается дополнительное финансирование в размере 2 млрд. евро. Было создано специальное анти-террористическое подразделение для реагирования на появляющиеся угрозы.

Несомненно, жестокие нападения исламских террористов изменили представление людей о безопасности в Европе. В борьбе с исламским фундаментализмом нам необходимо как единение самой Европы, так и тесные связи с традиционными партнерами – прежде всего, с Соединенными Штатами. Поэтому Германия должна выполнять свои обязательства перед НАТО. Бундесвер должен продолжать модернизацию для того, чтобы

быть в состоянии выполнять задачи, которые встанут перед ним в будущем. Чтобы вооруженные силы страны отвечали современным стандартам, требуются масштабные инвестиции и модернизация. Германия должна соблюдать принятые на себя обязательства перед НАТО и значительно повысить среднесрочные и долгосрочные расходы на оборону.

Глубинные причины

Когда мы имеем дело с вопросами безопасности и миграции, важно суметь заглянуть дальше конфликтов и политических маневров и рассмотреть причины кризисов и миграционных волн, возникших в результате слабых темпов развития. Еще до начала кризиса было ясно, что война в Сирии и отсутствие перспектив для жителей Африки оказывали прямое воздействие на Европу.

Для борьбы с глубинными причинами миграции требуются дополнительные усилия. Стагнация и сокращение экономических возможностей вызывают волны миграции и радикализацию молодежи. Это означает, что необходимо эффективное сотрудничество с целью создания перспектив для развития. А это требует дальнейшего увеличения бюджета на проекты развития. Впервые была достигнута намеченная отметка выделения 0,7% валового национального продукта на проекты, связанные с развитием. Теперь необходимо, чтобы в последующие годы затраты стабильно оставались на этой отметке. Ответственный и комплексный подход к политике безопасности будет успешным только в том случае, если бюджеты на оборону и на сотрудничество в сфере развития будут повышаться одновременно.

Если европейцы не устранят глубинные причины миграции, мигранты будут продолжать ехать в Европу. В интересах Европы не допустить, чтобы государства в других регионах мира теряли дееспособность и разваливались. Нестабильность ведет к войне, террору и миграции. Необходимо инвестировать больше ресурсов в предотвращение кризисов.

Во времена глобальных изменений и потрясений такие проблемы, как миграция и терроризм провоцируют эпохальные перемены в политике безопасности и требуют от Германии занять более ответственную позицию в трансатлантическом и европейском партнерстве. Германия и Европа вскоре утвердят свою политику в сфере безопасности. В этом контексте необходимы широкие дискуссии для того, чтобы проанализировать и разбить на категории глобальные проблемы и дать на них ответ.

Германия может выполнить свои обязательства только в сотрудничестве со своими партнерами. Только сильная Европа сможет дать ответы на насущные вопросы нашего времени. Только сильная Европа может найти решение проблем, связанных с миграцией, безопасностью и сотрудничеством в области развития. □

РАЗДЕЛЯЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Ситуация с беженцами требует международных решений

Катарина Лампп, представитель Верховного
комиссара ООН по делам беженцев в Германии

ФОТОГРАФИИ УВКДБ

Тысячи беженцев, искавших защиты в Европе в 2015 и 2016 гг., заставили по-новому взглянуть на свое бедственное положение. Мужчины, женщины и дети, покинувшие свои страны и нуждающиеся в защите и помощи – знакомая картина для регионов Африки, Юго-Западной Азии и Ближнего Востока – теперь подошли к границам Европы.

Хотя масштабные перемещения беженцев чаще ассоциируются с другими регионами мира, этот феномен также является и частью европейской истории. Именно в Европе впервые зародилась глобальная международная система защиты беженцев, и именно здесь после окончания Второй мировой войны в 1951 г. был составлен проект Конвенции о статусе беженцев. Эта конвенция является основой международной системы защиты беженцев, и её принятие было вызвано необходимостью отреагировать на перемещения беженцев. Составители проекта конвенции основывались на принципах, заложенных в культурных и религиозных традициях, и закрепили их в международном праве.

Один из основополагающих принципов Конвенции 1951 г. гласит, что судьба беженцев является общей международной ответственностью. В преамбуле документа отмечается, «что предоставление убежища может лечь незаслуженным тяжелым бременем на некоторые страны, и что приемлемое решение проблемы, международные масштабы и природа которой были признаны Организацией Объединенных Наций, таким образом, не может быть достигнуто без международного сотрудничества».

Необходимость в международной защите возникает тогда, когда люди находятся за пределами своей страны и не могут вернуться домой без риска для своей безопасности. Риски, которые вызывают необходимость международной защиты, включают преследование, угрозу жизни, свободе или физическому здоровью человека и возникают из-за вооруженных конфликтов, серьезных общественных беспорядков или других угроз совершения насилия. При рекордно большом количестве людей, согнанных со своих родных мест этими рисками, проблема состоит в том, чтобы достичь необходимого международного сотрудничества для равномерного распределения обязанностей по защите беженцев.

Глобальные тенденции

Каждый год 20 июня, во Всемирный день беженцев, Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (УВКДБ) публикует отчет о глобальных тенденциях в области насильственного перемещения людей. За последние два десятилетия количество людей в мире, насильственно согнанных со своих мест, значительно возросло – до потрясающей цифры в 65,6 млн. человек в 2016 г., и по-прежнему остается рекордно высоким. Только в тот год со своих родных мест вынуждены были уехать 10,3 млн. человек – это означает, что в каждую минуту каждого дня в среднем 20 человек под воздействием обстоятельств вынуждены были покинуть свои родные места.

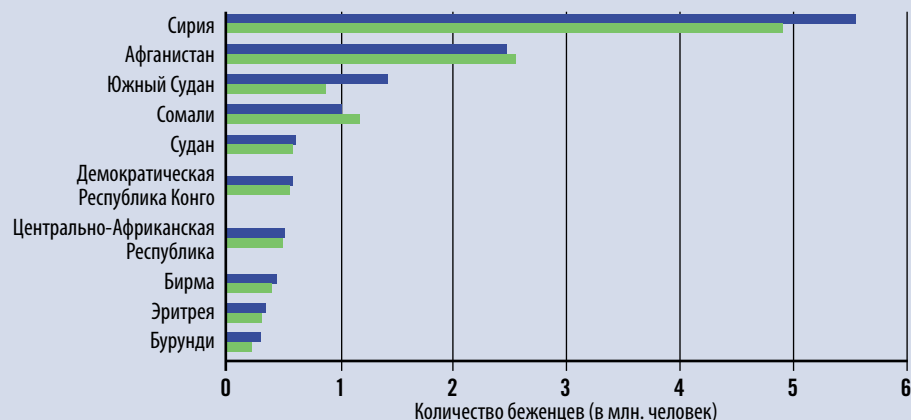
Большинство из них не пересекало международных границ. По имеющимся оценкам, из 65,6 млн. насильственно перемещенных лиц по всему миру 40,3 млн. были внутренне перемещенными в пределах своих стран. Из них 22,5 млн. были беженцами, включая 17,2 млн. человек под мандатом УВКДБ и 5,3 млн. палестинских беженцев, зарегистрированных Ближневосточным агентством ООН для помощи палестинским

За 2016 г. 10,3 млн. человек были вынуждены покинуть свои родные места; иными словами, в каждую минуту каждого дня этого года 20 человек становились перемещенными лицами.

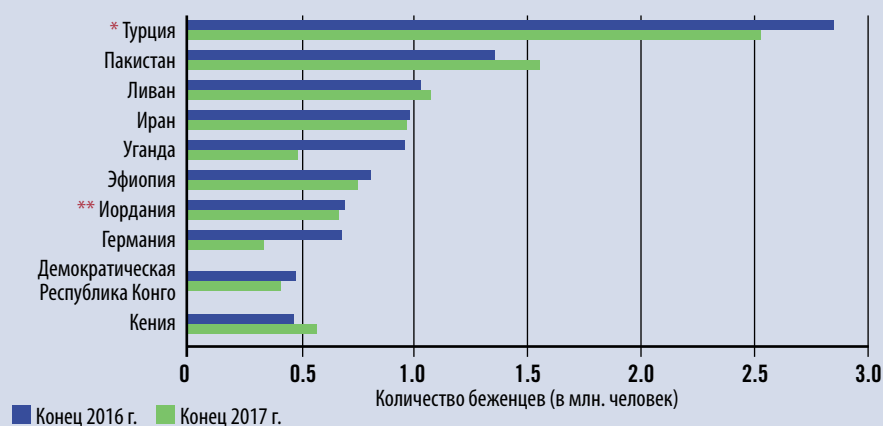




► Страны с рекордным числом беженцев



► Страны, принявшие наибольшее количество беженцев



* ЭТИ ОЦЕНКИ ЧИСЛА СИРИЙСКИХ БЕЖЕНЦЕВ В ТУРЦИИ ЯВЛЯЮТСЯ ОЧЕНЬ УМЕРЕННЫМИ

** В ЭТО ЧИСЛО ВКЛЮЧЕНЫ 33 100 ИРАКСКИХ БЕЖЕНЦЕВ, ЗАРЕГИСТРИРОВАННЫХ УВКДБ В ИОРДАНИИ. ПО ОЦЕНКАМ ПРАВИТЕЛЬСТВА, ЧИСЛО ИРАКЦЕВ В КОНЦЕ МАРТА 2016 Г. БЫЛО 400 ТЫС. СЮДА ВКЛЮЧЕНЫ БЕЖЕНЦЫ И ДРУГИЕ КАТЕГОРИИ ИРАКСКИХ ГРАЖДАН.

Источники: УВКДБ, УКГВ, правительственные партнеры

ИЛЛЮСТРАЦИИ ЖУРНАЛА PER CONCORDIAM

они предоставляют убежище большой доле (28%) общемирового количества беженцев.

По данным УВКДБ, на конец 2016 г., примерно 60% беженцев проживали в городских районах, а не в лагерях или поселениях для беженцев. Это свидетельствует о постоянно возрастающей городской природе населения из числа беженцев и о возрастающей необходимости оказывать помощь тем общинам и тем странам, которые приняли беженцев. В частности, ситуация с сирийскими беженцами характеризовалась очень высоким процентом проживавших в городских условиях: 90% сирийских беженцев проживало не в лагерях, а в индивидуальном жилье.

Ситуация с беженцами

Странами, лидирующими по числу беженцев и дающими 79% всех мировых беженцев, подпадающих под мандат ООН, являются Афганистан, Бирма, Бурунди, Центрально-Африканская Республика, Демократическая Республика Конго, Эритрея, Сомали, Южный Судан, Судан и Сирия.

Сирия, более половины насе-

беженцам и организации работ (БАПОР). В общее число перемещенных лиц включены также 2,8 млн. просителей убежища, подавших заявления и ожидающих решения своей судьбы.

В мировом масштабе 51% беженцев и детей требуют целенаправленных усилий на минимизацию последствий пережитого ими насильственного перемещения. Численность особенно уязвимой категории – детей без сопровождения взрослых или разделенных со своими родителями – также была значительной: по оценкам, 75 тыс. таких детей подали прошение о предоставлении убежища в 70 странах, и эта цифра считается заниженной.

В то время, как внимание сейчас сосредоточено на передвижении беженцев и мигрантов через Средиземное море в Европу, на сегодняшний день большинство беженцев – 84% или примерно 14,5 млн. человек, остаются в развивающихся странах. К таким странам относятся Камерун, Чад, Демократическая Республика Конго, Эфиопия, Кения, Судан и Уганда, и

лечения которой превратилось во внутренних или международных беженцев, оставалась основным источником беженцев в 2016 г., число которых к концу года составило 5,5 млн. человек. Хотя сирийских беженцев приняли 123 страны на всех шести континентах, 87% из них остались в странах, граничащих с Сирией. Больше всего беженцев приняла Турция (2,5 млн.), хотя и другие страны приняли большие количества сирийцев – Ливан (1 млн.), Иордания (648 800), Ирак (230 800), и Египет (116 тыс.).

За пределами ближневосточного региона большое количество сирийских беженцев проживает в Германии (375 100) и в Швеции (96 900). В то время, как перспективы мирного урегулирования сирийского конфликта остаются призрачными, важно сосредоточить усилия на оказании помощи этим беженцам и принявшим их странам.

Беженцы из Афганистана составляют вторую по величине этническую группу. На конец 2016 г. насчитывалось 2,5 млн. афганских беженцев. Наибольшую часть из них принял Пакистан (1,4 млн.), Иран принял

несколько меньше – 951 100 человек. В 2016 г. в Афганистане было также рекордное число внутренне перемещенных лиц в результате вооруженного конфликта. По оценкам, в том году из родных мест пришлось уйти 623 200 афганцам, что превысило показатель за 2015 г. Из 34 провинций Афганистана внутренне перемещенные лица есть в 31 провинции, и в настоящее время общее число их составляет более 1,2 млн. человек.

Однако, наиболее быстрыми темпами количество перемещенных лиц растет в Южном Судане. Вооруженный конфликт вместе с экономической стагнацией, болезнями и нехваткой продовольствия повергли эту самую молодую страну мира в отчаянное положение. По состоянию на конец 2016 г. примерно 3,3 млн. жителей Южного Судана были вынуждены покинуть свои дома. Всего же примерно 12,9 млн. человек в стране остаются внутренне перемещенными, и 1,4 млн. бежали в соседние страны, в основном в Уганду. Один из каждых четырех жителей Южного Судана был насильственно согнан с родных мест.

В Уганде количество беженцев за 2016 г. возросло в три раза, достигнув 639 тыс., и продолжает расти. За 12-месячный период, начиная с середины 2016 г., из Южного Судана в Уганду прибывало каждый день в среднем 1 800 беженцев. К августу 2017 г. количество беженцев в Уганде уже насчитывало 1 млн. Кроме того, более 1 млн. беженцев из Южного Судана проживает в Центрально-Африканской Республике, Демократической Республике Конго, Эфиопии, Кении и Судане.

Две трети беженцев из Южного Судана составляют дети возрасте до 18 лет. Женщины составляют 63% от общего числа взрослых беженцев. Беженцы преимущественно из сельской местности, 91% беженцев был вынуждены покинуть сельские общины в Южном Судане и переехать в сельские общины в странах, предоставивших им убежище.

Недавно прибывшие в Уганду беженцы рассказывают о варварском насилии, о том, как вооруженные группировки сжигают дома с мирными жителями внутри, убивают людей на глазах их семей, подвергают сексуальному насилию женщин и девочек и похищают мальчиков для того, чтобы потом силой заставить их вступить в свои ряды. Конфликт все больше разгорается, оставляя все меньше надежды на мирное урегулирование.

Проблемы

Масштабы насильственного перемещения людей создают для мировой общественности огромные проблемы. В большинстве регионов мира насильственное

переселение продолжается по крайней мере с середины 1990-х гг., но в последние годы оно стало расти вызывающими тревогу темпами. Причины тому имеют тройственный характер: ситуации, вызывающие большие потоки беженцев, по времени длятся дольше (например, конфликты в Сомали и Афганистане уже длятся третье и четвертое десятилетие соответственно); появление новых или возобновление старых кризисов имеет место более часто (Бурунди, Южный Судан, Сирия, Йемен и др.); скорость поиска решений для беженцев и внутренне перемещенных лиц после окончания «холодной» войны стала снижаться.

Ошеломляюще большие количества перемещенных людей представляют колоссальную проблему для организаций и работников, пытающихся предоставить этим людям хотя бы самую элементарную помощь и защиту. Так же, как и в предыдущие годы, в 2016 г. гуманитарные нужды росли более быстрыми темпами,

чем финансирование гуманитарной помощи. И пропасть между финансовыми нуждами и ресурсами, предоставляемыми донорами, становится все шире.

Уганда в этом плане является хорошим примером: в то время как тысячи новых беженцев прибывают в страну, гуманитарной помощи УВКДР и партнерских организаций хронически не хватает. В 2017 г. на нужды южносуданских беженцев в Уганде было необходимо 674 млн. долл. США, однако, к августу поступил всего лишь 21% требуемой суммы.

Нехватка средств серьезно влияет на возможность доставки жизненно необходимой помощи и элементарных услуг. Рацион питания был урезан во всех поселениях

беженцев в северной части Уганды, а объекты здравоохранения работают с громадным перенапряжением. Сказывается эта ситуация и на школах. Количество учеников в классе превышает 200 человек, некоторые занятия проводятся на улице. Эта ситуация схожа во многих лагерях для беженцев и перемещенных лиц по всему миру, несмотря на значительно возросшую поддержку доноров.

Традиционно, долгосрочные варианты решений включают добровольную репатриацию беженцев, переселение в третью страну или интеграцию в местные общины. Почти не имея надежды на долгосрочное решение, все большее количество беженцев продолжает находиться в подвешенном состоянии. Хотя количество беженцев, возвращающихся в свои страны, в 2016 г. возросло, в глобальном масштабе количество беженцев, возвращающихся домой, с 2013 г. замерло на отметке 5%. Это происходит потому, что число новых беженцев превосходит количество тех, кто

**«Защита
беженцев
не является
обязанностью
одних только
соседних
стран, это
коллективная
ответственность
всего мирового
сообщества».**

*~ Антонио Гуттереш,
Генеральный секретарь ООН*

возвращается домой, что объясняется в основном отсутствием условий для безопасного и добровольного возвращения беженцев в свою страну.

Переселение в третью страну рассматривается в качестве решения для беженцев, у которых есть специфические нужды, которые невозможно удовлетворить в стране пребывания, или если беженцы подвергаются там определенному риску. Переселение беженцев также может рассматриваться как демонстрация солидарности и чувства совместной ответственности со странами, принявшими большие количества беженцев. В 2016 г. УВКДБ направило на переселение в третьи страны 162 600 беженцев. Наиболее многочисленной этнической группой, получившей преимущества переселения, были сирийские беженцы (63 тыс.), за ними следуют беженцы из Демократической Республики Конго, Ирака и Сомали. Это было самое большое число переселенцев за последние два десятилетия. И все же, в глобальном масштабе переселение в третью страну является выходом всего лишь для 1% беженцев. Согласно УВКДБ, в 2017 г. глобальные потребности переселения составляли более 1,19 млн. человек, что намного превышало реально возможные варианты такого переселения.

В результате, все большее число беженцев продолжают иметь неопределенный статус, или, как УВКДБ охарактеризовало эту ситуацию – 25 тыс. или более беженцев из одной и той же страны живут в изгнании как минимум пять лет подряд. Исходя из этого, приходим к выводу, что на конец 2016 г. две трети беженцев находились в неопределенном юридическом статусе. Из этого числа примерно 4,1 млн. человек были беженцами в течение более 20 лет.

Многие беженцы сталкиваются с преградами на пути к тому, чтобы стать самодостаточными. Имея ограниченную свободу передвижения за пределы лагеря и очень небольшую возможность трудоустройства, беженцы вынуждены полагаться на гуманитарную помощь, которая поступает с перебоями. Беженцам необходимы возможности для успешного развития и слияния с общинами, которые их приняли. Необходимы изменения в политике, которые бы убрали препоны на пути к самодостаточности беженцев, к их легальному трудоустройству и жизни среди коренного населения. От таких перемен выиграли бы как беженцы, так и общины, которые их приняли.

Двигаясь вперед

Признавая наличие этих проблем и осознавая необходимость комплексного подхода к их решению, в сентябре 2016 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Нью-Йоркскую Декларацию о беженцах и мигрантах, представляющую собой

КОЛИЧЕСТВО ВЫНУЖДЕННО ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ЛИЦ ДОСТИГЛО РЕКОРДНО ВЫСОКОЙ ОТМЕТКИ

За последние два десятилетия количество вынужденно перемещенных лиц в мире значительно возросло и в 2016 г. составило 65,6 млн. человек.

Источник: УВКДБ, данные за 31 декабря 2016 г.

КАНАДА

В 2016 г. переселила к себе **46 700 беженцев**; более одной трети из них приехали по программе частного спонсорства.

США

Переселили к себе **96 900 беженцев**, что составило 51% от общемирового количества переселенных беженцев.

ГВАТЕМАЛА/САЛЬВАДОР/ГОНДУРАС

Насилие со стороны преступных группировок является причиной того, что **545 296 заявлений о предоставлении убежища** ожидают решения в США и Мексике, что в 27 раз больше, чем в 2012 г.

КОЛУМБИЯ

Несмотря на подписание долгожданного мирного соглашения, на конец этого года в стране все равно **имеются миллионы внутренне перемещенных лиц**.

НИГЕРИЯ

Насилие и нарушение прав человека на северо-востоке Нигерии привели к тому, что в стране **2,2 млн. внутренне перемещенных лиц** и почти **230 тыс. беженцев** в Камеруне, Чаде и Нигере.

ЦЕНТРАЛЬНО-АФРИКАНСКАЯ РЕСПУБЛИКА

Возобновившееся насилие довело общее количество беженцев из Центрально-Африканской Республики до **490 900** человек; еще **411 800** человек оказались вынужденно перемещенными внутри страны.

ГЕРМАНИЯ

Приняла **722 400 новых заявлений о предоставлении убежища**, большая часть из них от сирийцев, афганцев и иракцев, прибывших в страну в конце 2015 г. Одно из каждых двадцати заявлений — от ребенка, прибывшего в страну без сопровождения взрослого или разделенного со своими родителями.

УКРАИНА

В результате продолжающейся войны на востоке страны **1,8 млн. человек** вынуждены были покинуть свои дома.

ТУРЦИЯ

Приняла **2,5 млн. беженцев**, больше, чем какая-либо другая страна.

- ЕВРОПА
- БЛИЖНИЙ ВОСТОК
- АФРИКА
- АЗИЯ
- АМЕРИКИ

ИТАЛИЯ

Более **181 400 беженцев и мигрантов** добрались до Италии по морю, прибыв в основном через Ливию. На каждые 40 человек, выживших в этих опасных путешествиях, приходится один погибший.

СИРИЯ

За годы конфликта было согнано со своих мест **12 млн. сирийцев**, больше чем граждан какой-либо другой страны; общее число сирийских беженцев достигло 5,5 млн. человек.

ИРАК

В 2016 г. почти **600 тыс. человек** были вынуждены покинуть свои дома. На конец года **4,2 млн. были согнанными** со своих мест, которые либо остались в стране, либо стали беженцами или просителями убежища.

ЙЕМЕН

Война привела к тому, что **2,1 млн. йеменцев** вынуждены были покинуть родные места, в то время как беженцы и мигранты из Африканского Рога переселялись в эту разоренную войной страну или проезжали через нее транзитом.

АФГАНИСТАН

Афганцы являются третьей самой многочисленной этнической группой беженцев после сирийцев и палестинцев; **2,5 млн. афганцев** живет в изгнании в других странах.

БИРМА

Занимает восьмое место среди стран с рекордным числом беженцев; общее число беженцев — **490 300 человек**.

СОМАЛИ

2,6 млн. сомалийцев были согнаны со своих мест за десятилетия вооруженного конфликта в стране.

ЮЖНЫЙ СУДАН

В настоящее время является самым стремительным в мире кризисом перемещенных лиц и самым крупным в Африке. К концу года в стране насчитывалось **3,3 млн. человек**, покинувших свои дома.

ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ РЕСПУБЛИКА КОНГО

Занимает девятое место среди стран, принимающих беженцев; шестое место среди стран с рекордным числом беженцев; четвертое место по количеству перемещенных граждан.

БУРУНДИ

В 2016 г. насилие и политическая нестабильность заставили покинуть страну **121 700 человек**. Только в Сирии и Южном Судане этот показатель был выше.





Прибытие в Европу в 2015 и 2016 гг. большого числа людей, в основном из Сирии, ищущих защиты, привело к переоценке понимания бедственного положения беженцев.

набор обязательств, принятых с целью создания более эффективной защиты беженцев и мигрантов. Эта декларация является важной вехой в формировании глобальной солидарности с беженцами. ООН признала беспрецедентное количество перемещенных людей, подтвердила права беженцев и взяла обязательство более эффективно защищать их и использовать долгосрочные решения, как предусмотрено Конвенцией 1951 г. и Протоколом 1967 г.

Особенно важным является закрепленное в декларации обязательство нести совместную ответственность за судьбу беженцев, иными словами, идея о том, что международное сообщество должно оказывать поддержку странам, принявшим большое количество беженцев. В декларации прочно закреплено международное обязательство о совместной ответственности за принятие беженцев и их поддержке по всему миру: «Мы подчеркиваем центральное место, которое занимает международное сотрудничество в режиме защиты беженцев, - говорится в Декларации. – Мы осознаем тяжелое бремя, которым большие потоки беженцев ложатся на национальные ресурсы принимающих стран, особенно если это развивающиеся страны. С целью обеспечения нужд беженцев и принимающих их стран мы принимаем обязательство более равномерно распределять это бремя и ответственность за принятие беженцев по всему миру и оказания им поддержки, принимая во внимание уже внесенные вклады и различия в возможностях и ресурсах разных стран». Это обязательство в настоящее

время служит основой для мобилизации более эффективных и более предсказуемых ответных мер, когда приходится иметь дело с крупными потоками беженцев.

Что нового?

Нью-Йоркская Декларация представляет собой изменение в парадигме ответа мирового сообщества на проблему беженцев. Она призывает к всеобщественному подходу к ситуации с беженцами, который охватывает национальные и местные власти, международные организации, международные финансовые институты, региональные организации, региональную координацию, партнерские отношения в гражданском обществе, религиозные организации, академические круги, частный сектор, СМИ и самих беженцев. Декларация недвусмысленно предусматривает поддержку стран и общин, принимающих беженцев, рекомендуя, помимо предоставления необходимых финансовых ресурсов для покрытия гуманитарных нужд, создать более надежный механизм предоставления самых необходимых услуг и инфраструктуры на благо как беженцев, так и принимающих их общин и выделять больше ресурсов правительствам и сервисным предприятиям с целью снизить давление на социальные службы.

На международном уровне отвечающие за вопросы развития сегменты в правительствах, в частном секторе или в гражданских общественных организациях, действующих на местном, районном, национальном или глобальном уровне, будут работать бок о бок с

гуманитарными организациями уже на том этапе, когда масштабные группы беженцев только начнут движение. Среди мер, рекомендованных в декларации, также предусмотрены разработка и внедрение механизма финансирования проектов развития в принимающих беженцев странах и предоставление этим странам займов.

Декларация также предусматривает расширение роли переселения беженцев в третьи страны и упрощение процедуры принятия беженцев. Кроме того, документ предусматривает новые условия для укрепления международного механизма управления миграцией и предлагает разработать Глобальное соглашение о безопасной, планомерной и упорядоченной миграции.

Всеобъемлющие рамки

Для того, чтобы справляться с масштабными потоками беженцев, в Нью-Йоркской Декларации предусмотрены Всеобъемлющие рамки ответных мер на ситуацию с беженцами (ВРОМБ), которые призывают УВКДБ «разработать и инициировать» комплексные ответные меры в различных странах и регионах, принимающих беженцев, и выполняют функции руководящего документа для разработки таких мер. Ведущую роль в этом процессе будут играть правительства, а УВКДБ будет своеобразным катализатором этого процесса. Извлеченные уроки будут использоваться при разработке Глобального соглашения о беженцах под эгидой ООН.

Джибути, Эфиопия, Танзания и Уганда согласились применять ВРОМБ. Этот документ также применяется в Сомали, при этом в организации регионального подхода требуется участие правительства Сомали и соседних стран. Мексика и страны северной части Центральной Америки – Коста-Рика, Гватемала и Гондурас – также вводят всеобъемлющие региональные меры защиты и принятия решений в отношении перемещенного населения в регионе.

Принятие ВРОМБ в принимающих беженцев странах проходит быстрыми темпами. На национальном уровне были разработаны «дорожные карты», которые определили краткосрочные и долгосрочные приоритеты, обозначили основные проблемные места в международных ответных мерах, признали дополнительных участников этого процесса и выработали новые формы сотрудничества. Некоторые из этих стран пересмотрели и адаптировали свои правила и нормативную базу в отношении беженцев и двигаются в сторону отказа от лагерей для беженцев и предоставления беженцам большей свободы передвижения, что приведет к их самообеспечению. Для получения максимального результата этим странам требуется дополнительная финансовая поддержка и партнерские отношения нового типа.

Всеобщественный подход является основополагающим элементом ВРОМБ: он означает поддержку правительств путем привлечения национальных и субнациональных властей. Сюда включаются те, кто на

национальном и субнациональном уровне отвечает за планирование и принятие решений в ключевых сферах услуг, таких как здравоохранение и образование.

Помимо привлечения партнеров из правительственных кругов, всеобщественный подход призывает также к участию гражданского общества на национальном и международном уровнях. Здесь имеются в виду религиозные организации и организации местных общин; международные, межправительственные и региональные организации; международные финансовые институты; партнеры по проектам развития; частный сектор; академические круги; непосредственно сами беженцы и принимающие их общины. В рамках ВРОМБ было создано новое партнерство с Всемирным банком, предусматривающее реализацию обширной программы помощи беженцам и принимающих их общинам, которая будет играть важную роль в сотрудничестве с правительствами.

Глобальное соглашение

Нью-Йоркская Декларация поставила перед УВКДБ задачу разработать на основе ВРОМБ Глобальное соглашение по вопросам беженцев. УВКДБ работает над проектом этого соглашения, консультируясь с правительствами разных стран и другими заинтересованными сторонами, и в 2018 г. представит его Генеральной Ассамблее.

Это соглашение представляет собой уникальную возможность укрепить международные меры в ответ на масштабные перемещения беженцев, как те, которые имели место давно, так и те, которые произошли в последнее время. Главной целью документа является ослабление давления на страны, которые принимают и размещают у себя беженцев, инвестируя в обеспечение самодостаточности беженцев, в создание возможностей для переселения беженцев в третьи страны и других вариантов размещения, и в создание условий, позволяющих беженцам добровольно вернуться в свои родные страны.

Предполагается, что Глобальное соглашение по вопросам беженцев будет иметь две части: уже согласованные ВРОМБ и программу действий, в которой учтены уроки и наиболее удачные практические действия в различных странах мира. Программа действий даст модель, которая обеспечит беженцев лучшим доступом к здравоохранению и образованию и к возможностям улучшения качества жизни в принимающих их общинах. Она также создаст действенные механизмы оказания помощи принимающим беженцев правительствам через принцип совместной ответственности в случаях поступления большого количества беженцев.

По словам помощника Верховного Комиссара УВКДБ Волкера Турка, Нью-Йоркская Декларация представляет собой «уникальную возможность повысить уровень защиты беженцев». Теперь необходимо, чтобы все заинтересованные стороны воспользовались этой возможностью. □

A close-up photograph of a man with dark skin and a mustache, wearing a dark jacket over a red shirt. He is holding a young child with dark skin and large eyes. The child is wearing a bright red knitted hat and a light-colored sweater. The child is holding a red apple in their mouth and is eating it. The man is looking down at the child with a gentle smile. The background is a bright blue sky with some clouds. The overall mood is tender and hopeful.

Продолжающийся
**МИГРАЦИОННЫЙ
КРИЗИС**
В ЕВРОПЕ

GETTY IMAGES

В поисках решений возникающих дилемм

Деметриос Пападеметриу, президент Европейского института миграционной политики, и **Кейтлин Кациафикас**, научный сотрудник

Три года спустя после того, как в Европе разразился миграционный кризис из-за резкого роста притока мигрантов, сопровождавшегося большим количеством человеческих жертв в центральном Средиземноморье, и два года спустя после того, как почти 900 тыс. мигрантов и просителей убежища из Ближнего Востока и других регионов прибыли в Европу со стороны восточного Средиземноморья, ситуация, похоже, начала стабилизироваться. Однако, это относительно спокойствие обманчиво. И хотя нет больше казавшейся бесконечной череды людей, пересекающих Эгейское море и перемещающихся через Грецию и Западные Балканы, направляясь к земле обетованной этого столетия – Германии и Швеции – неприемлемо большое количество людей продолжает умирать по дороге в Ливию и другие страны Северной Африки и тонуть в Средиземном море. Те ужасные условия, в которых, по сообщениям, сотни тысяч людей в Ливии в угасающей надежде ожидают возможности пересечь центральное Средиземноморье и добраться до Европы (или, точнее сказать, быть спасенными европейскими судами) шокируют даже выдавших виды обозревателей.

Международная организация по миграции (МОМ) сообщила, что по состоянию на 30 ноября 2017 г. в Средиземном море утонуло 3 038 человек, что составило примерно

64% от общего числа утонувших в 2016 г. МОМ также отмечает, что в течение первых шести месяцев 2017 г. Италия принимала в среднем 13 959 мигрантов в месяц, в то время как Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) сообщило, что западное Средиземноморье (Испания) вновь стало пунктом высадки большого количества мигрантов, приняв только за первые 10 месяцев 2017 г. 21 300 прибывших, что на 150% превышает показатель за весь 2016 г. Более того, прибытие мигрантов в Грецию по морю, которое почти сошло на нет в конце первого квартала 2016 г., в августе 2017 г. стало расти, достигая ежемесячных показателей, в два раза превышающих средние месячные показатели за предыдущие 16 месяцев. Число мигрантов, переходящих в Турцию через пограничные пункты с Грецией и Болгарией, также возросло.

Похоже, что миграционный кризис распался на четыре составляющие: 1) продолжающаяся проблема проверок и рационального и справедливого распределения добывающихся убежища мигрантов, прибывших в Европу за последние три года; 2) медленно разгорающийся политический кризис в большинстве европейских стран, проявляющийся в растущей популярности популистских партий; 3) гуманитарный и политический кризис в Греции и, в меньшей степени, в Италии, являющимися пунктами въезда при почти любом спонтанном потоке мигрантов в Европу; 4) и проблема более долгосрочной перспективы, заключающаяся в интеграции огромного количества прибывших людей.

Ответ на волну миграции в 2015 г. был найден поспешно, и во многом нынешняя кризисная ситуация развивается так, как будто не извлечено никаких уроков из недавнего прошлого.

Существенным исключением является хотя и противоречивая, но пока что довольно эффективная инициатива Италии плотно сотрудничать с международно-признанным (но еще не имеющим полного контроля над страной) правительством Ливии, а также Туниса и, по-видимому, с некоторыми отрядами вооруженного ополчения, действующими вдоль средиземноморского побережья Ливии. Италия просит их не допускать использования побережья Ливии и Туниса в качестве пункта отправки мигрантов, собирающихся пересечь центральное Средиземноморье. А пока что несколько европейских государств, которые миграционный кризис затронул сильнее всего, по-прежнему не справляются со всеми процедурами приема мигрантов и вынесения решения по каждому из них, в то время как безразличие по отношению к тем членам, которые несут все бремя этого кризиса, и взаимные обвинения сильны, как и прежде. Кризис продолжается уже более трех лет, а Европейская комиссия по-прежнему не готова активно взяться за решение проблемы. Все, на что она способна, это бороться с последствиями кризиса, да и то с ограниченным успехом. Теперь посмотрим, принесет ли какой-то результат в борьбе с наплывом нежелательных иммигрантов обещание выделить 44 млрд. евро на развитие африканских стран,

Беженец кормит своего ребенка яблоком в палаточном лагере для мигрантов и беженцев в северном районе Греции на границе с Македонией.

прозвучавшее на недавней (в ноябре 2017 г.) встрече в верхах стран-членов Африканского Союза и ЕС в столице Кот-д'Ивуар Абиджане. Эти средства предполагается направить на устранение «глубинных причин» — на процесс, который в других случаях длился в течение поколения или дольше, и все это время напряжение, связанное с незаконной миграцией, продолжало нарастать.

Рекордные цифры перемещения населения

Европейский миграционный кризис представляет собой не более чем верхушку айсберга масштабного и затяжного набора кровавых гуманитарных кризисов по всему миру, причинами которых являются кажущиеся неразрешимыми конфликты из-за этнических и религиозных различий, территории и ресурсов. УВКБ называет рекордно высокую цифру в 65,6 млн. человек по всему миру, насильно согнанных со своих родных мест по состоянию на конец 2016 г. Отслеживание этого показателя демонстрирует значительный ежегодный рост с 2011 г. Эти цифры отражают самое высокое со Второй мировой войны количество перемещенного населения (см. Таблицу 1).

Данные за 2016 г. включают 40,3 млн. внутренне перемещенных лиц, 22,5 млн. беженцев и 2,8 млн. просителей убежища. Однако, последствия этих кризисов распространяются по миру неравномерно, и только небольшое количество стран принимает или генерирует наибольшее количество беженцев (см. Таблицу 2). Стоит отметить, что согласно докладу УВКБ «Глобальные тенденции: насильственное перемещение населения в 2016 г.», на три страны — Афганистан, Южный Судан и Сирию — приходилось 55% всех беженцев, причем из одной только Сирии прибыло примерно четверть всех беженцев, или 5,5 млн. человек. Пять стран — Колумбия, Демократическая Республика Конго, Ирак, Судан и Сирия — стали источником 54% всех внутренне перемещенных лиц. С другой стороны, в 2016 г. Турция приняла самое большое количество

беженцев, 2,9 млн., в то время как Пакистан и Ливан приняли 1,4 млн. и 1 млн. соответственно. Из всех беженцев, подпадающих под мандат УВКБ, 84% было принято развивающимися странами — факт, который затушевывается в западных сообщениях о кризисе. И в эти данные не включены три самых больших потока беженцев в 2017 г.: почти 800 тыс. человек из этнической группы рахинджа, бежавших из Бирмы в Бангладеш, и население, ставшее внутренне перемещенными лицами или беженцами в результате конфликтов в Йемене и Южном Судане.

Европа не готова

Насильственное перемещение людей является перманентным явлением на мировом ландшафте, и Европа здесь не исключение. В действительности, по данным доклада УВКБ «Ситуация с беженцами в мире в 2000 г.: пятьдесят лет гуманитарной помощи», более 40 млн. человек было согнано со своих мест в ходе Второй мировой войны. Меньшие, но тем не менее довольно значительные количества населения были перемещены в результате конфликтов и политических неурядиц и в последующие десятилетия. Неудавшиеся восстания против советского правления в Венгрии и Чехословакии, война Алжира за независимость, развал Советского Союза и последующее возвращение более 2 млн. «aussiedler» (этнических немцев) в Германию в период между 1991 г. и 2014 г., воссоединение Германии и распад Югославии — все эти события привели к широкомасштабной миграции населения и потокам беженцев.

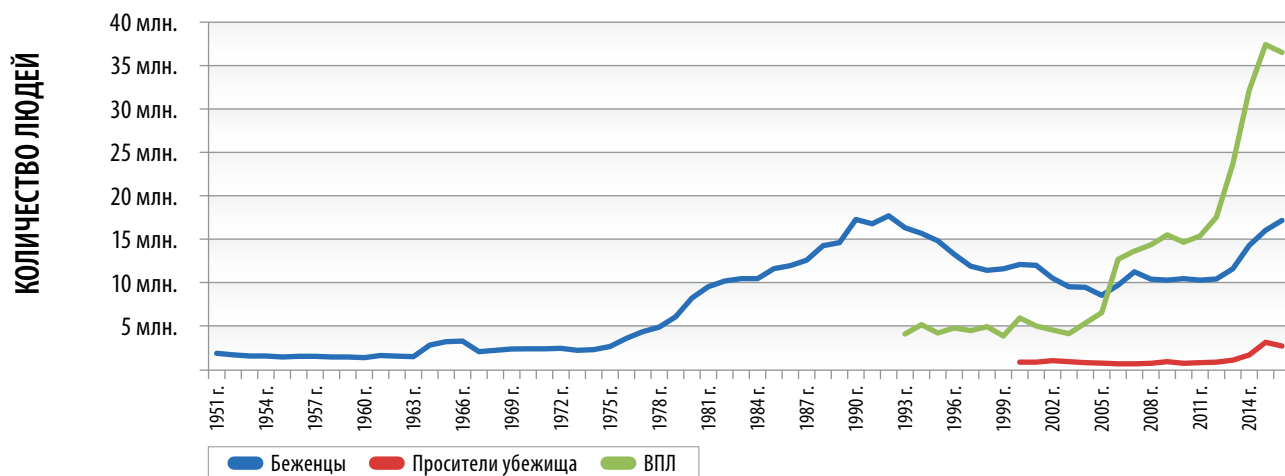
Нынешние потоки беженцев

В то время как многие кризисы последнего столетия, которые привели к массовой миграции и потокам беженцев, происходили на европейской земле в результате нерешенных политических и идеологических вопросов, самый последний миграционный кризис, начавшийся в 2014 г., стал результатом другого аспекта европейской истории — ее

колониального и пост-колониального наследия на Ближнем Востоке и в Африке. Преобладающее большинство мигрантов, нелегально достигших европейских берегов за последние годы, добрались по трем средиземноморским маршрутам (см. Таблицы 3, 4, 5): через западное Средиземноморье (от испанских анклавов Сеута и Мелилла на марокканском побережье или напрямую до континентальной части Испании); через центральное Средиземноморье (из Ливии и Туниса на Мальту или в Италию); и через восточное Средиземноморье (из Турции в Грецию, почти исключительно через Эгейские острова, а также на территорию северной Греции, в Болгарию и на Кипр).

Согласно европейскому агентству пограничной службы и береговой охраны Фронтекс, потоки мигрантов через центральное Средиземноморье увеличились почти в четыре раза с 2013 г. по 2014 г. — с 45 тыс. человек до 170 тыс. человек, доводя общее количество мигрантов, достигающих европейских берегов с использованием всех средиземноморских маршрутов в 2014 г. до 230 тыс. В 2015 г. рост количества прибывающих мигрантов происходил в геометрической прогрессии, перевалив далеко за 1 млн., включая более 885 тыс. мигрантов, прибывших только по средиземноморским маршрутам. В 2016 г. благодаря двум взаимодополняющим инициативам: закрытию ранней весной западнобалканского маршрута в Центральную Европу и договоренности между ЕС и Турцией, эти цифры существенно снизились. Фронтекс зафиксировало переправу примерно 375 тыс. человек, причем в первые месяцы года наиболее популярным маршрутом было восточное Средиземноморье, а во все оставшиеся месяцы года доминировал центральный средиземноморский маршрут. Данные отчета УВКБ «Операционный портал отслеживания беженцев: ситуация в Средиземноморье» свидетельствуют о том, что по состоянию на 30 ноября 2017 г. более 160 тыс. мигрантов достигли

1 Беженцы, просители убежища и внутренне перемещенные лица (ВПЛ) в период 1951 – 2016 гг.



Источник: УВКДБ по состоянию на 4 августа 2017 г.

Статистика по внутренне перемещенным лицам не публиковалась до 1993 г., а по просителям убежища до 2000 г. Статистика включает только беженцев, подпадающих под мандат УВКДБ, исключая, таким образом, 5,3 млн. палестинцев, зарегистрированных ООН и Рабочим агентством для палестинских беженцев на Ближнем Востоке.

2 Пять стран, лидирующих по числу беженцев, и пять стран, наиболее активно принимающих беженцев

Страны, лидирующие по числу беженцев

2016 г.	2015 г.	2014 г.	2013 г.	2012 г.
Сирия (5,5 млн.)	Сирия (4,9 млн.)	Сирия (3,9 млн.)	Афганистан (2,6 млн.)	Афганистан (2,6 млн.)
Афганистан (2,5 млн.)	Афганистан (2,7 млн.)	Афганистан (2,6 млн.)	Сирия (2,5 млн.)	Сомали (1,1 млн.)
Южный Судан (1,4 млн.)	Сомали (1,1 млн.)	Сомали (1,1 млн.)	Сомали (1,1 млн.)	Ирак (750 тыс.)
Сомали (1 млн.)	Южный Судан (780 тыс.)	Судан (670 тыс.)	Судан (650 тыс.)	Сирия (730 тыс.)
Судан (650 600)	Судан (630 тыс.)	Южный Судан (620 тыс.)	Демократическая Республика Конго (500 тыс.)	Судан (570 тыс.)

Страны, наиболее активно принимающие беженцев

2016 г.	2015 г.	2014 г.	2013 г.	2012 г.
Турция (2,9 млн.)	Турция (2,5 млн.)	Турция (1,6 млн.)	Пакистан (1,6 млн.)	Пакистан (1,6 млн.)
Пакистан (1,4 млн.)	Пакистан (1,6 млн.)	Пакистан (1,5 млн.)	Иран (860 тыс.)	Иран (870 тыс.)
Ливан (1 млн.)	Ливан (1,1 млн.)	Ливан (1,2 млн.)	Ливан (860 тыс.)	Германия (590 тыс.)
Иран (979 400)	Иран (980 тыс.)	Иран (980 тыс.)	Иордания (640 тыс.)	Кения (560 тыс.)
Уганда (940 800)	Эфиопия (740 тыс.)	Эфиопия (660 тыс.)	Турция (610 тыс.)	Сирия (480 тыс.)

Источник: УВКДБ

европейских берегов, используя все средиземноморские маршруты. По сравнению с двумя другими маршрутами, западный средиземноморский маршрут использовался в последние годы относительно мало, добавив к общему количеству мигрантов за

период 2014-2017 гг. всего лишь 63 тыс. переселенцев.

Более 70% всех мигрантов, добравшихся до европейских берегов в 2017 г., направились в Италию. В большинстве своем это были неженатые мужчины из

африканских стран южнее Сахары, а также из Бангладеш. Как сообщает УВКДБ, дети без сопровождения взрослых составляли примерно 13% прибывших в Италию мигрантов (более 14 600 человек в первые 10 месяцев 2017 г.). Для сравнения,

среди прибывших в 2017 г. по восточному средиземноморскому маршруту было большое количество семей, стремящихся воссоединиться с родственниками, уже ранее прибывшими в Европу. Они прибыли из Афганистана, Ирака, Сирии, а совсем недавно и из таких стран как Алжир и Демократическая Республика Конго, что свидетельствует о постоянной изменчивости направления потоков беженцев.

Национальные механизмы предоставления убежища

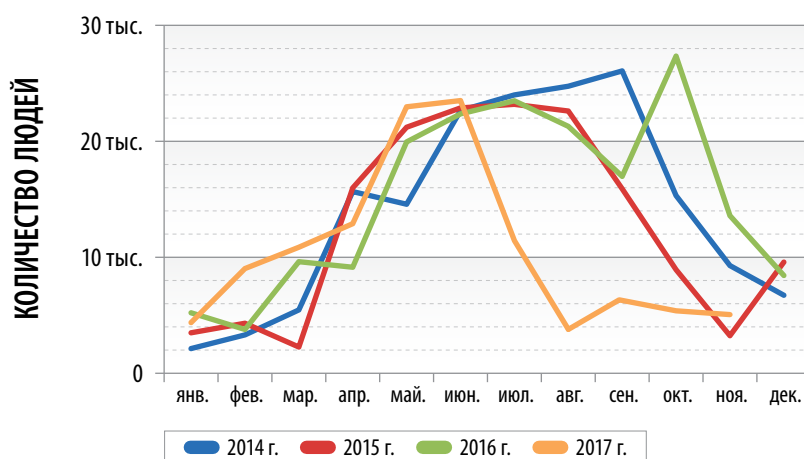
В то время, как Италия и Греция служили пунктами въезда в Европу почти для всех иммигрантов в последние годы, подавляющая часть прибывших мигрантов имела намерение двигаться дальше в другие европейские страны, в основном в Центральную и Северную Европу, в частности, в Германию и Швецию. Несмотря на такие намерения, ужесточившийся контроль на внутренних границах ЕС и провал плана переселения, инициированного Европейской комиссией, привели к тому, что большинство мигрантов и просителей убежища, прибывающих в Европу после весны 2016 г., остаются в Италии и Греции. Это приводит ко все возрастающему количеству заявлений на получение убежища в этих странах и ко все более затягивающимся срокам рассмотрения этих заявлений.

Ответ ЕС

Основным компонентом ответа ЕС на хаотическое прибытие мигрантов через Эгейское море во второй половине 2015 г. и первой четверти 2016 г. является совместное «заявление» ЕС и Турции, договоренность, вступившая в силу в марте 2016 г. Эта договоренность была согласована напрямую премьер-министром Турции и канцлером Германии и была представлена другим главам европейских государств уже как свершившийся факт. Основным смыслом договоренности состоял в том, чтобы ограничить поток мигрантов, прибывающих через Турцию – что было основным маршрутом миграции в то

3

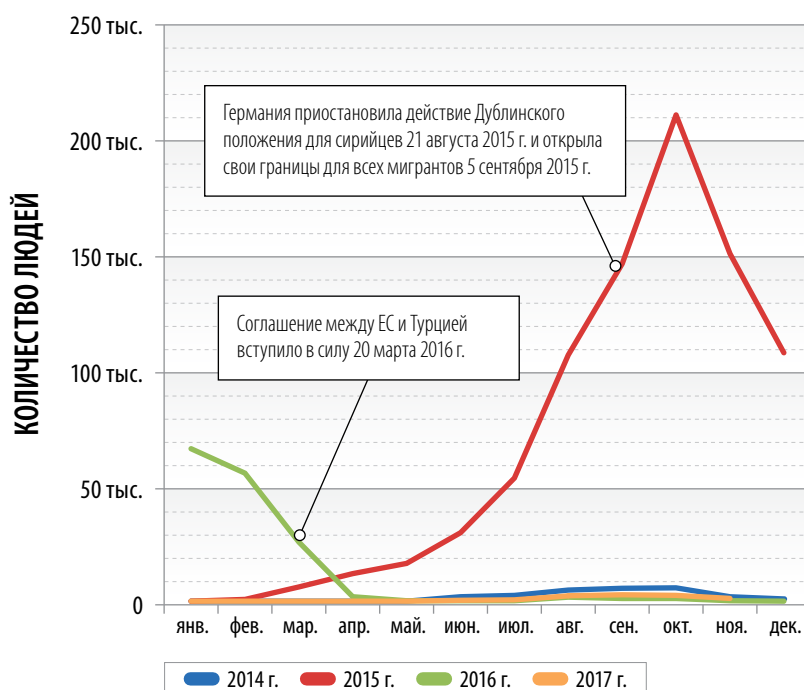
Ежемесячное число мигрантов, прибывавших в Италию 2014 г. по ноябрь 2017 г. (Центральный средиземноморский маршрут)



Источник: УВКДБ

4

Ежемесячное число мигрантов, прибывавших в Грецию 2014 г. по ноябрь 2017 г. (Восточный средиземноморский маршрут)

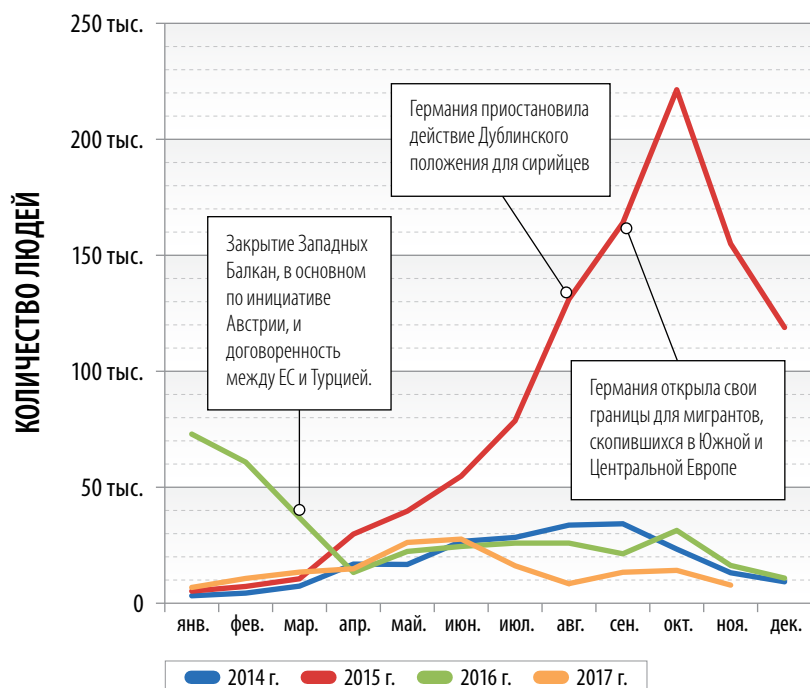


Источник: УВКДБ

время – путем предотвращения нелегального пересечения Эгейского моря и разработки программы переселения мигрантов в Турцию. Совместно с закрытием западнобалканского маршрута, инициированного Австрией, которое, по сути, перекрыло мигрантам возможность двигаться дальше в сторону Центральной

Европы, договоренность между ЕС и Турцией сократила приток мигрантов со стороны Эгейского моря на 1 500 – 2 тыс. человек ежемесячно до конца лета 2017 г. В ответ на сотрудничество Турции ЕС согласился существенно увеличить помощь сирийцам в Турции, сосредоточив внимание на занятости беженцев и образовании

Ежемесячное число мигрантов, прибывавших через Средиземное море 2014 г. по ноябрь 2017 г.



Источник: УВКДБ

для их детей, создавая тем самым серьезные побудительные мотивы для беженцев оставаться в Турции.

Еще одна цель этой договоренности была в том, чтобы склонить членов ЕС, не желающих принимать мигрантов, к участию в программе расселения беженцев, которая будет способствовать «легальной, безопасной и упорядоченной» миграции – в политическом аспекте, в котором ЕС почти не принимал участия, и стимулировать заинтересованность в более глубоком глобальном ответе на проблему расселения беженцев. Более того, Турции была предложена возможность реализовать свою давнюю цель безвизового въезда в Европу для своих граждан (для тех, кто будет соответствовать определенным критериям) и возобновления движения в сторону членства в ЕС (еще один приоритет менявшихся правительств Турции за последнее время). Договоренность также создала возможности для премьер-министра Турции Реджепа Тайипа Эрдогана реализовать свое желание позиционировать себя в

качестве незаменимого деятеля в регионе, осуществить свои политические цели в отношении сирийского конфликта и изменить Конституцию Турции с тем, чтобы создать сильную президентскую систему правления во главе с ним самим.

Успех обеих сторон в достижении объявленных и необъявленных целей был довольно значительным, хотя и противоречивым. Потоки мигрантов из Турции в Грецию существенно сократились (что соответствовало главной цели ЕС), и был достигнут значительный прогресс в повышении качества жизни сирийских беженцев в Турции. Однако, лишь относительно небольшое число иммигрантов было возвращено в Турцию или переселено из Турции, и многие неправительственные организации и почти все активисты заявляют о том, что основные этические вопросы так и остаются нерешенными. Что касается Турции, то личные амбиции Эрдогана были полностью удовлетворены, а его устремления в вопросе с Сирией значительно продвинулись вперед, хотя и не без помощи России и Ирана.

Проблема интеграции

Интеграционная политика охватывает все формы иммиграции, независимо от того, по каким маршрутам и каналам иммигранты прибывают. Успешная интеграционная политика дает большие преимущества как иммигрантам и их семьям, так и общинам, в которых они поселяются. С другой стороны, неудачи в этой политике, пусть даже небольшие и эпизодические, подогревают мнение о том, что ассимиляция мигрантов с коренным населением невозможна, и способствуют политическому расколу и недоверию по отношению к правительству.

Сейчас, когда пик миграционного кризиса остался позади, то небольшое количество государств, которых этот кризис затронул больше всего, перешло от экстренного реагирования к решению неизбежной пост-кризисной задачи: интеграции мигрантов в общество. Помимо предоставления самых необходимых услуг мигрантам и принятия решения об их юридическом статусе, интеграция является доминирующим вопросом как для прибывших мигрантов, так и для коренного населения принимающих стран, и будет оставаться таковым еще не одно десятилетие.

Причины такого положения ясны. Слишком часто отдельные группы мигрантов и их потомки отстают от коренного населения в таких вопросах как владение языком, уровень образования, доступ к рынку труда и нахождение своего места на нем и участие в общественной и политической жизни, что все вместе ослабляет эти группы и ставит их в невыгодное положение. Это неблагоприятное положение зачастую проявляется в различных формах экономической, социальной и политической маргинализации, что приводит к тому, что иммигрантские общины чувствуют себя оскорбленными, а коренное население относится к мигрантам и их детям с раздражением, а иногда и с враждебностью и недоверием. Таким образом, заметная и ощутимая успешная интеграция является чрезвычайно важной для благополучия мигрантов

и их слияния с коренным населением что снизит случаи аномии, которые отмечаются как у отдельных иммигрантов, так и у некоторых иммигрантских общин в целом. Успешная интеграция также вызывает уверенность в способности правительства эффективно справляться с проблемами миграции, что не так-то хорошо удается большинству стран.

Необходимость в продуманной и активной политике отражает простую реальность: массовые притоки мигрантов привели к чрезвычайно серьезным проблемам «переполненности» стран населением, и эти проблемы требуют разумного решения и эффективной интеграционной политики, чтобы в долгосрочной перспективе избежать патологических последствий непродуманных первых шагов. А проблемы действительно огромные. Образовательный уровень у прибывающих иммигрантов неравномерен и в целом гораздо ниже, чем представлялось – то ли в порыве энтузиазма, то ли намеренно – активистами и прессой. Более того, значительная часть полученного мигрантами образования не соответствует требованиям и ожиданиям работодателей в экономически развитых европейских странах. Нужды в плане здравоохранения, особенно проблемы с психическим здоровьем, вызванные травмой, также огромны, и на них необходимо должным образом реагировать. Успешная интеграция в рынок труда в принимающей стране – ключевой фактор в процессе интеграции – а также вопросы неполной занятости и неиспользования умственных ресурсов являются аспектами, которыми правительства озабочены постоянно. В результате, угроза повторения ошибок – маргинализации разных поколений иммигрантов, что привело к их неблагоприятному положению – постоянно находится в центре внимания. Совершенно очевидно, что масштабы проблемы требуют серьезных инвестиций и всеобъемлющего и основанного на фактах подхода к интеграции, и похоже, что страны, наиболее пострадавшие от миграционного кризиса,

этот урок усвоили. Как указано в работе, совместно подготовленной автором этой статьи и Меган Бентон, под названием «На пути к всеобщественному подходу к принятию и расселению прибывающих в Европу мигрантов», ключевыми элементами такого подхода являются:

- *Следование комплексной общеправительственной стратегии, в которой занятость является центральным элементом* – правительства должны разработать систему определения трудовых навыков и потребностей мигрантов на самых ранних стадиях, облегчить для вновь прибывших получение языковых и профессиональных навыков прямо на рабочем месте, а также инвестировать в альтернативные программы жизнеобеспечения мигрантов, такие как программы добровольной помощи и предпринимательской деятельности.
- *Создание интеграционных систем, которые бы охватывали все общество* – успешная интеграция требует органического участия коренного населения. Это означает установление партнерских отношений с целым рядом заинтересованных сторон, включая инвесторов, общественных предпринимателей и работодателей, а также стимуляцию инновационного подхода к предоставлению необходимых услуг. Однако, обеспечивая все это, правительства должны стремиться к предоставлению базовых услуг и делать так, чтобы коренное население чувствовало себя составной частью этих общих усилий.
- *Управление социальными переменами и возвращение общественного доверия* – чрезвычайно важны идеологические установки на национальном уровне о включении мигрантов в общество и освещении в выгодном свете достижений политики интеграции. Более того, создание потенциала предоставления мигрантам необходимых услуг является необходимым условием для того, чтобы снизить беспокойство

относительно того, что правительства плохо справляются с проблемами миграции и что механизмы предоставления убежища используются с нарушениями.

Основные наблюдения

Различные европейские страны по-разному реагируют на продолжающийся кризис, вызванный потоком мигрантов и просителей убежища. Проходивший в Париже в августе 2017 г. мини-саммит с участием президента Франции Эммануэля Макрона, канцлера Германии Ангелы Меркель, премьер-министра Италии Паоло Джентилони, испанского премьер-министра Мариана Рахоя, а также глав правительств Чада, Нигерии и Ливии, только подчеркнул эти различия, несмотря на сопровождавшую эту встречу риторику. Эта встреча обнажила целый ряд разногласий внутри ЕС и тот факт, что каждый член ЕС идет своим путем в преодолении кризиса и его последствий. Что касается последнего замечания, то недавние сообщения Италии о том, что неправительственные организации, участвующие в поисково-спасательных операциях в центральном Средиземноморье, придерживаются кодекса поведения, призванного препятствовать миграции, а также соглашения с Ливией и Тунисом о том, чтобы мешать посадке мигрантов на суда и насильно возвращать эти суда в места отплытия пока они еще находятся в территориальных водах этих стран, сбили волну миграции. С лета 2017 г. значительно меньше мигрантов прибыло в Италию, и в результате намного сократилось количество погибших в ходе этих опасных путешествий, хотя соотношение между погибшими и добравшимися живыми мигрантами осталось прежним.

Ясно, что страны ЕС, больше всего пострадавшие в 2015 г. от наплыва мигрантов, делают все возможное, чтобы этого не повторилось, и наибольшую решимость среди европейских стран проявляет Германия. Договоренность Италии с правительствами Ливии и Туниса, которую совершенно четко поддержали члены

ЕС, которые встретились в Париже, может сигнализировать о существенных переменах в подходе ЕС к контролю потоков мигрантов через Средиземное море. Это может быть еще одним шагом в сторону пересмотра практики доставки спасенных мигрантов в Европу и в сторону проверки идеи создания в оффшорных зонах многочисленных пунктов обработки прошений о предоставлении убежища, где будут выноситься предварительные решения. Тем не менее, пока еще слишком рано предполагать, что заключенные Италией соглашения значительно сократят поток мигрантов через центральное Средиземноморье на долгосрочную перспективу. Чтобы это произошло, требуются изменения, на которые трудно будет согласиться по политическим соображениям: позволить легально въезжать в Европу очень ограниченной квоте мигрантов и создать действенную и эффективную программу переселения. Только время покажет, в каком направлении будут развиваться эти самые последние и пока что в основном риторические инициативы.

Вывод: бесконечная история

Сейчас, когда ощущение кризиса миновало, в центре внимания правительств и общественных кругов оказались вопросы, связанные с интеграцией мигрантов. Однако, тревога по поводу возможных массовых миграций осталась. В основе этой тревоги лежит страх перед возвращением широкомасштабной спонтанной миграции и перед трудностями, вызванными вопросами культуры и самобытности мигрантов, большинство из которых являются мусульманами. Эти озабоченности прямо играют на руку популистским партиям и создают политическое неспокойствие, особенно по мере того, как основные партии принимают ключевые элементы своей популистской повестки дня в классических усилиях оставить этим вопросам как можно меньше политического пространства.

Первое проявление тревоги понять легко. Стремительность и

хаотичность наплыва мигрантов обострили уже давно наблюдавшуюся неуверенность относительно национальной самобытности, чувство опасности, а также, за последние два года, беспокойство по поводу внутренней безопасности (возможности террористических актов). К этой тревоге добавляется еще тот факт, что большинство мигрантов прибыли из стран, в которых наблюдаются значительные социальные, культурные, этнические и религиозные различия. Аналогичным образом возрастающая приметность и «чужеродность» большинства мигрантов еще больше подогревает чувство дискомфорта у коренного населения и вызывает ответную реакцию. В результате, миграционный кризис вызывает непрекращающееся чувство озабоченности относительно неконтролируемых социальных и культурных изменений и эффективности моделей управления принимающих государств.

Восстановление границ, поддержание общественного порядка и защита от терроризма будут оставаться наиболее приоритетными политическими задачами в странах Европы, также, как и в других развитых демократических странах. В этой связи более эффективное сотрудничество с транзитными странами для создания более упорядоченной миграционной системы и защиты действительных беженцев в странах их первого прибежища стало приоритетом внешней политики. В этой ситуации первая гуманитарная реакция – естественное желание оказать щедрую помощь тем, кто сбежал от невыносимых жизненных обстоятельств – и дальше будет противостоять подогреваемому национализмом популизму в борьбе за сердца и умы колеблющихся граждан. Непонятно, кто в этой борьбе одержит победу и как долго эта победа продлится. А пока что на смену управлению потоками беженцев в страны ЕС, наиболее пострадавшие от миграционного кризиса, пришла первоочередная задача интеграции мигрантов. Это является признанием того факта, что именно интеграция будет

показателем того, успешной или нет была миграционная политика.

Когда более четко будут видны очертания продолжающегося кризиса, то, скорее всего, основными окажутся два вопроса: как хорошо (или как плохо) прошла интеграция мигрантов и нашла ли Европа, а точнее ее наиболее сильные государства, способ заменить миграционный беспорядок последних нескольких лет на политику, отстаивающую безопасный, легальный и упорядоченный въезд. Именно такой въезд в Европу должен в основном обеспечиваться за счет более пристального внимания правительств к задачам, которые они поставили перед собой: обеспечение строгого контроля на границах и соблюдения законности; внимательное, но оперативное рассмотрение индивидуальных прошений о предоставлении убежища; значительное сокращение использования вспомогательной защиты в отношении мигрантов; выдворение нелегальных (экономических) мигрантов и тех, кому было отказано в предоставлении убежища; и существенное сокращение возможностей мигрантов обмануть систему. Эти страны также должны добиться реального прогресса в определении параметров их ответственности по отношению к странам региона и выработке мер по соблюдению этих параметров.

В основе этих решений должно лежать понимание того, что суверенные и эффективно управляемые государства в первую очередь несут ответственность перед собственными народами – истина, которая оказалась размытой в процессе миграционного кризиса. Такое понимание требует того, чтобы эти правительства и общества искали и находили наиболее приемлемое равновесие ценностей и интересов. Именно в этом состоят реальные проблемы, которые стоят перед европейскими государствами, и которые требуют грамотного и взвешенного решения. И решение этих проблем, или отсутствие их решения, в конечном итоге определяют, были ли последние несколько лет нормальным или ненормальным развитием событий. □



СДЕРЖИВАЯ ХАОС

Подполковник Майкл Хаган, ВВС США

Государства должны обратить внимание на проблемы, связанные с тенденциями роста населения планеты

Быстрый прирост населения, особенно в развивающихся странах, скорее всего, обострит и усугубит глобальные проблемы безопасности, такие как гражданские войны, этническое насилие, голод, пограничные конфликты и насилие, связанное с неонационализмом. К сожалению, вместо того, чтобы комплексно рассматривать их глубинные причины, суверенные государства склонны только реагировать на симптомы снижения уровня безопасности, вызванные глобальными мегатрендами. Эволюция глобальной демографии станет, скорее всего, испытанием для ресурсов и жизнестойкости всех государств, в то время как ни одно отдельно взятое государство и ни один субъект международных отношений не в состоянии в одиночку справиться с тенденциями роста мирового населения. Наблюдаемые ныне и ожидаемые тенденции развития населения, включая урбанизацию, предполагают значительные проблемы в плане безопасности, вызванные бесконтрольной международной миграцией. По мере того, как глобальное население возрастет с нынешней отметки 7,3 млрд. до предполагаемых 9,7 млрд. в 2050 г., инициативное мировое сообщество должно в приоритетном порядке разработать всеобъемлющий подход к урегулированию проблем безопасности, связанных с ростом населения.

Фактически, развивающиеся страны не справляются с быстрыми темпами роста населения и урбанизации, что, в результате, приводит к контролируемой и неконтролируемой международной миграции. Вероятными

последствиями такой миграции может быть рост этнического национализма, что приведет к дополнительным проблемам в сфере безопасности в развитых и развивающихся странах. Такая оценка означает, что перед мировым сообществом встанут два ключевых вопроса: являются ли последствия нынешних тенденций неизбежными для будущих поколений? Могут ли предпринимаемые сегодня действия смягчить эти последствия?

По большому счету, сама по себе миграция не обязательно представляет угрозу безопасности. В действительности, переселение людей из густонаселенных центров в малонаселенные области необходимо для устойчивого поддержания жизнедеятельности и развития этих районов. В современном взаимосвязанном мире миграция населения идет только на пользу развивающимся и развитым странам. Тем не менее, современные миграционные потоки могут привести к краткосрочным и долгосрочным проблемам глобальной безопасности. Взаимосвязь между бесконтрольной миграцией и ростом национализма в настоящее время явно недооценивается. Националистические настроения способствуют развитию изоляционизма, угрожают международной политической стабильности и поглощают ресурсы организаций, занимающихся вопросами безопасности. Они также чинят препятствия на пути сотрудничества, необходимого для эффективного противостояния таким транснациональным вызовам, как миграция, преступность, терроризм и эпидемии.

США и их институты безопасности должны иметь

объективное понимание демографических тенденций, которые в обозримом будущем существенно изменят глобальную обстановку. Цель любой стратегии в том, чтобы разработать продуманный план, реализация которого принесет определенные выгоды. Однако, разработка стратегии является рискованным предприятием, поскольку планы в основном составляются на основе прогнозирования. Неспособность дать точную оценку угрозам, связанным с мировым приростом населения, и предвидеть крупномасштабные передвижения населения приведет к выработке неэффективной стратегии, которая выльется в бесполезные затраты национальных людских и финансовых ресурсов.

Аналогичным образом европейские державы также должны объективно оценить глобальные демографические процессы и миграцию. Считается, что миграция и рост населения окажет более критическое влияние именно на Европу из-за ее географической близости к перенаселенным странам. Европе следует ожидать принятия в обозримом будущем в свои страны значительного количества мигрантов. Однако, как известно, нет худа без добра. При разумном регулировании большой наплыв молодых иммигрантов мог бы стать чрезвычайно важным фактором для поддержания высокого уровня жизни в Европе. Коренное население европейских стран стареет, и интеграция интеллектуальных возможностей мигрантов может способствовать национальным интересам этих стран. Об этом говорится в «Докладе ООН по вопросам международной миграции за 2015 г.». Главный вопрос состоит в том, сможет ли Европа сохранить свою самобытность, принимая волны иммигрантов, имеющих отличное от европейцев происхождение и стандарты образования.

Большинство суверенных государств рассматривают население через призму своих соответствующих национальных интересов. Как следствие этого, государства анализируют национальные демографические тенденции

с учетом того, как перемены повлияют на социальную стабильность и экономическую безопасность. Такой подход понятен, хотя и недальновиден. Изучая демографические тенденции и их возможные последствия, европейские страны могут выработать ясный план действий по упреждающей защите национальных, региональных и глобальных интересов.

Демографические тенденции

В 2015 г. рождаемость превысила смертность на 83 млн. человек. Эта впечатляющая цифра была названа в докладе ООН «Перспективы мирового населения» за 2015 г. Для сравнения – этот прирост мирового населения всего лишь за один год превышает количество населения Германии. Также стоит отметить, что 14% всех людей, когда-либо живших на земле, живы и сегодня, как указывают Кори Брэдшоу и Бэрри Брук в своей статье «Сокращение населения не разрешит всех проблем окружающей среды». Этот факт интересен, но он ни на что не влияет, учитывая, что планета в состоянии выдержать нынешнее количество людского населения. Однако, прогнозы роста населения, в сочетании с другими демографическими тенденциями, могут служить поводом для беспокойства. Перед первой мировой войной население планеты составляло 1,6 млрд. человек. Оптимистические оценки ООН предполагают, что к концу этого столетия на нашей планете будет проживать 11,2 млрд. человек, что будет означать резкий прирост

Мигранты ожидают, когда к ним придут на помощь в Средиземном море в 16 километрах к северу от Ливии. GETTY IMAGES





Буддистские монахи раздают людям еду в бирманском городе Хлаинг Тайя, страдающем от быстрого процесса урбанизации.

АССОЦИЭЙТЕД ПРЕСС

ется в основном в развивающихся странах. К 2050 г. в развитых странах будет проживать 1,2 млрд. человек, в то время как население развивающихся стран, по прогнозам, достигнет 8,4 млрд. человек. Одновременно с этим в развивающихся странах происходит интенсивное перемещение населения из сельской местности в города – явление, известное как урбанизация. Автор многих публикаций и стратег Дэвид Килкуллен предсказывает, что рост населения и процесс урбанизации в сочетании с тенденцией расселения вдоль береговой линии и технологической связанностью будут определять будущую обстановку в сфере безопасности. В конечном итоге государства с ограниченными ресурсами и возможностями управления, скорее всего, будут испытывать все возрастающее давление, вызванное этими тенденциями. Логическими последствиями этих тенденций будут снижение стабильности и рост миграции населения.

«Вместимость» планеты

Было бы интересно оценить количество жителей земли, используя детерминистские термины, такие как перенаселение. В своей книге «Грядущая анархия» Роберт Каплан указывает, что резко возрастающее количество населения предполагает борьбу за ограниченные природные ресурсы, необходимые для выживания человека. По мнению Брэдшоу и Брука, нагрузка на окружающую среду в развитых и развивающихся странах в значительной степени разнится, но становится все более ощутимой по мере того, как развивающиеся страны становятся богаче и увеличивают потребление. Таким образом, просто количество людей на планете само по себе не так важно по сравнению с жизнеспособностью, или возможностью прокормить всех живущих

населения в 9,6 млрд. человек всего за 200 лет.

Кроме того, как указывает доклад ООН по вопросам миграции населения, этот прирост ожида-

которое окружающая среда в состоянии поддерживать неограниченное время». В глобальном масштабе рассчитать «вместимость» трудно или даже невозможно, поскольку рождаемость людей, их потребление и взаимодействие не распределяются по всей планете равномерно. Еще в 1798 г., когда давление роста людского населения было гораздо меньшим, Роберт Мальтус исследовал эту концепцию в своем «Очерке о законе народонаселения». Мальтус предположил, что возможности земли поддерживать человеческую жизнь будут испытывать постоянное напряжение, поскольку бесконтрольный рост населения происходит в геометрической прогрессии, в то время как средства к существованию растут всего лишь в арифметической прогрессии. Согласно Мальтусу, необходимы превентивные и «реальные» меры, чтобы количество населения соответствовало необходимым требованиям жизнеобеспечения. В качестве превентивных мер Мальтус называл практику планирования семьи, в то время как «реальные» меры звучали более зловеще и включали «бедствия и несчастья», такие как войны, непригодную для проживания окружающую среду и болезни, которые непропорционально поражают бедную часть трудоспособного населения.

Концепции Мальтуса все более начинают соответствовать современным демографическим тенденциям, однако, ни в коем случае не являются детерминистскими в отношении отрицательного результата. Критики неомальтусианской логики, такие как Бетси Хартман, Энн Хендриксон и Джейд Сассерм, в своем докладе «Население, устойчивое развитие и равенство полов» утверждают, что, к сожалению, во всех социальных недугах принято обвинять бедную часть населения, при этом игнорируя неэффективное управление со стороны правящих элит в развивающихся странах. В то же время некоторые другие авторы, такие как Роберт Флетчер, Ян Брейтлинг и Валери Пулео в своей статье, опубликованной в 2014 г. в журнале «Third World Quarterly», настаивают на том, что перенаселение является заранее выбранным «козлом отпущения» для оправдания

на земле людей. К такому выводу пришла Вивиен Камминг в своей статье «Сколько же людей действительно может прокормить наша планета?», опубликованной Би-Би-Си. На самом деле трудно предсказать, какое количество людей может «содержать» планета Земля. Полезным, хотя и ограниченным инструментом для такого анализа может быть концепция «вместимости» нашей планеты, которую можно спроецировать на уровень географического региона, государства или даже отдельного города.

Вебсайт «История населения мира» определяет «вместимость» как экологическую структуру, определяющую «максимальное количество особей,

неспособности обеспечить развитие, и это снижает ответственность разработчиков моделей развития и общественных управленцев. Сторонники Мальтуса, такие как Каплан, называют его «пророком будущего Западной Африки». Как критики, так и сторонники теории Мальтуса предлагают комплексный план действий. В ответ на предположение Мальтуса о том, что человек проявит «изобретательность», чтобы удовлетворить потребность в средствах существования, Роберт Мейхью в своей опубликованной в 2011 г. работе «Мальтус и семь миллиардов» замечает, что в 1798 г. невозможно было спрогнозировать появление таких феноменов как генетически измененные продукты или глобальные сети распределения товаров. И все же Клаус Хофманн в своей работе «Отступая от законов народонаселения: очерк Мальтуса» замечает, что невозможно спрогнозировать, при каком количестве населения никакие дополнительные «труд и изобретательность человека» уже не смогут обеспечивать жизнедеятельность людей.

Урбанизация

Если рост населения в развивающихся странах будет идти прогнозируемыми темпами, то вопрос о «вместимости» развивающихся и развитых стран приобретет огромную важность. Больше всего будет беспокоить вопрос о том, смогут ли развивающиеся страны абсорбировать быстрорастущее количество жителей. И поэтому тенденция урбанизации заслуживает более пристального изучения. Как указывает Джон Ловетт в своей работе «Урбанизация и перенаселение», финансовая активность и экономические возможности, свойственные городам, все больше притягивают мигрантов из сельской местности. Отчет Международной организации по миграции «Глобальная миграция – 2015» отмечает, что глобальное перемещение населения в города происходит темпами в 3 млн. человек в неделю. В целом, городские районы в наименее развитых регионах абсорбируют большую часть глобального прироста населения, о чем указывается в докладе ООН «Перспективы мировой урбанизации – 2014». Более того, предположительно, еще 2,5 млрд. людей переедут в города к 2050 г. По прогнозам, 90% этой ожидаемой урбанизации придется на Африку и Азию.

Процесс урбанизации идет заметными темпами. После миллионов лет племенного уклада жизни люди оказались генетически плохо подготовленными к началу процесса урбанизации, указывает зоолог Дезмонт Моррис в работе «Людской зоопарк: классическое изучение городского животного зоологом». Он замечает, что в 1950 г. 70% мирового населения проживало в сельской местности. К 2014 г. в городах проживало 54% населения. Поскольку, согласно опубликованному в 2014 г. докладу о перспективах урбанизации, 78% населения развитых стран и так уже проживает в городах, то прогнозируемый рост урбанизации непропорционально коснется тех регионов, где прогресс и развитие сталкиваются со значительными препятствиями. Например, в Нигерии в 1950 г. сельское население составляло 90%, а сегодня городское

и сельское население имеют одинаковые показатели, и ожидается, что к 2050 г. городское население в этой стране будет составлять 70%. Такая быстрая урбанизация представляет проблему для стабильности городов, государств, регионов и всего мирового сообщества.

Незапланированный рост городского населения приведет к серьезным последствиям. В упомянутом докладе также указывается, что, по состоянию на 2012 г., в городских трущобах и неофициальных городских застройках в развивающихся странах проживало 863 млн. человек. Это в 2,67 раза больше населения США или в 10 раз больше населения Германии, и все эти люди проживают в районах, в которых санитарная обстановка, сфера услуг, управление и инфраструктура находятся в неудовлетворительном состоянии. Региональное бюро по арабским странам Программы развития ООН отмечает, что 28% городского населения в арабских странах проживает в трущобах и подвержено социальной маргинализации, бедности и насилию. В своей книге «Спустившись с гор: наступающий век городских партизан» Килкуллен называет эти неуправляемые стихийно возникшие пригородные поселения «дикими городами», которые при отсутствии центрального управления скатываются до совершенно одичавшего существования. Неизбежные угрозы, порождаемые быстрой урбанизацией, будут, скорее всего, и дальше усугублять факторы, подталкивающие к миграции.

Тенденции миграционных процессов

Тенденции роста населения и урбанизации логически предполагают высокую и постоянно растущую интенсивность международной миграции. На это стоит обратить внимание, поскольку более обеспеченные страны уже демонстрируют снижение терпимости к миграции, а также снижение возможностей принятия новых мигрантов. Отчет Национального совета разведки США «Парадокс прогресса» высказывает предположение, что заставить человека иммигрировать из одной страны в другую может только чрезвычайно сильное стремление к лучшей жизни или спасение от ужасных реалий в своей стране. Мальтус отмечал, что «лишь немногие оставят свои семьи, связи, друзей и родную землю ради того, чтобы обосноваться в неизведанном и чужом краю, если они не испытывают очень сильный и постоянный дискомфорт в собственной стране и если они не надеются получить огромные преимущества в том новом месте, куда они отправляются». Так каковы же эти миграционные тенденции, которые можно выразить количественными показателями, и каковы вероятные прогнозы миграционных потоков?

По состоянию на 2016 г. количество международных мигрантов на планете было самым высоким за всю историю; однако, это количество еще отнюдь не достигло своего пика. В 2016 г. 244 млн. человек проживали за пределами своих родных стран, что на 71 млн. человек больше, чем в 2000 г. Беженцы и просящие по различным мотивам убежища составляют лишь 10% от этого общего

количества, о чем свидетельствует доклад Генерального секретаря ООН «Международная миграция и развитие». В этом докладе отмечается, что потоки беженцев не были столь многочисленны со времен второй мировой войны. Кроме беженцев, покинувших свои страны, еще 40 млн. человек в настоящее время согнаны с родных мест в своих странах. Что вызывает еще большую тревогу, так это факт, что более 740 млн. человек перемещаются в пределах собственных стран в поисках экономических возможностей. Эти данные приводит Международная организация по миграции. Такая внутренняя миграция вносит огромный вклад в процесс урбанизации.

Мотивируемые экономическими и политическими факторами или же соображениями безопасности или окружающей среды, люди переезжают в поисках лучшей жизни. В глобальном масштабе рост количества мигрантов превышает темпы прироста населения. На этот факт особенно стоит обратить внимание, принимая во внимание впечатляющий рост мирового народонаселения. Более того, отчет ООН по вопросам миграции отмечает, что с ростом населения все более интенсивными становятся выталкивающие факторы, заставляющие людей мигрировать. Международные мигранты составляли 2,9% населения земли в 1990 г., в 2015 г. этот показатель уже возрос до 3,3%. Стоит отметить, что Китай, Индия и Бангладеш, занимающие соответственно первое, второе и восьмое место в мире по количеству населения, в настоящее время имеют самые высокие уровни эмиграции. Хотя люди переезжают по многим причинам, цифры ясно свидетельствуют о том напряжении, которое испытывает «вместимость» этих стран из-за процесса урбанизации, что является одной из главных причин глобальной миграции.

Совершенно очевидно, что иммиграционные маршруты лежат в сторону мест с наиболее вероятными экономическими возможностями. По данным Международной организации по миграции, половина международных мигрантов живет всего лишь в 10 развитых странах. Более того, доклад ООН по вопросам миграции показывает, что по состоянию на 2015 г. 71% международных мигрантов проживает в наиболее обеспеченных странах. В США и Германии в настоящее время проживает 31% мировых мигрантов численностью 47 млн. и 12 млн. соответственно, в то время как 84% всех мигрантов проживает в пределах Европы, Азии и Северной Америки. В конечном итоге, и это абсолютно понятно, подавляющее большинство мигрантов направляется туда, где можно заработать деньги. Таким образом, богатые страны должны понимать свою привлекательность для экономических мигрантов, поскольку мировое богатство распределяется таким образом, что огромная его часть сосредоточена в стареющих руках относительно небольшого количества людей в развитых странах.

Фактор притяжения

Несмотря на глобальные тенденции населения в этом столетии, распределение мирового богатства останется относительно неизменным, при условии, что не

произойдет какой-то серьезный сбой в мировом экономическом порядке. Прогнозы ООН указывают на то, что к 2100 г. в наиболее обеспеченных странах будет проживать 1,5 млрд. человек, что вполне сопоставимо с сегодняшними цифрами. Таким образом, прибавление почти 4 млрд. людей к мировому населению приведет к значительному увеличению количества людей, стремящихся к лучшим экономическим возможностям. Для подавляющей массы иммигрантов из развивающихся стран, стремящихся к лучшей жизни для себя и для своих детей, пунктом назначения, скорее всего, останутся высокоразвитые страны. В конечном итоге, в высокоразвитых странах будет становиться все меньше пожилых людей; в развивающихся странах, наоборот, население становится все более молодым и многочисленным.

Эта тенденция наиболее заметна в Европе. Ожидается, что к концу этого столетия население Европы сократится с 738 млн. до 635 млн. человек, несмотря на прогнозы миграции в европейские страны. Упомянутые выше темпы рождаемости в европейских странах являются главной причиной таких прогнозов, но при этом упускается из виду фактор старения населения. 24% населения Европы сейчас находится в возрасте старше 60 лет. Например, средний возраст граждан Германии 46,2 года, и по прогнозам ООН, эта цифра увеличится до 49,6 к 2035 г. Одновременно с этим, среднемировая продолжительность жизни возросла до 70 лет, а в высокоразвитых странах этот показатель еще выше. Германия достигла впечатляющей продолжительности жизни в 80,6 лет, в то время как продолжительность жизни в Нигерии составляет всего 52,3 года. Демографические изменения будут вызывать напряжение в Европе по мере того, как она будет приспосабливаться к сокращению коренного пожилого населения.

В странах с низкой рождаемостью и стареющим населением меньшее количество работающих должно содержать большее количество пенсионеров. Сочетание снижения доходов от налогов и роста социальных программ содержания престарелых граждан создает угрозу развитию этих стран. На это указывает Гари Питерс в своей работе «Депопуляция в некоторых богатых странах: хорошая новость для планеты Земля?». Финансовое напряжение, связанное с процессом старения, лучше всего измеряется коэффициентом потенциальной поддержки (КПП), который сравнивает граждан трудоспособного возраста (от 20 до 64 лет) с населением старше 65 лет. Высокий КПП грозит потенциальной нестабильностью из-за безработицы, в то время как слишком низкий КПП подразумевает экономическую стагнацию, вызванную непропорциональными ассигнованиями на поддержку престарелых граждан. В качестве благоприятного показателя КПП публикации ООН называют цифру 4, когда экономика дает достаточные доходы и поддерживает престарелых на необходимом уровне. К 2050 г. КПП в 24-х европейских странах будет 2 или ниже – для сравнения, нынешний показатель КПП в африканских странах составляет 12,9. Более того, если

поступления от налогов будут прямо направляться на нужды безопасности и большинство военных профессионалов будут неопытными молодыми людьми, безопасность государств со стареющим населением может пострадать. Что касается Европы, то в отчете Объединенного комитета начальников штабов США «Общая оперативная обстановка до 2035 г.» указывается, что «демографическое и финансовое давление будут и дальше представлять проблему для способностей и возможностей НАТО».

Предположив, что сильная экономика, безопасность и социальная стабильность находятся в числе государственных интересов, то продуманная политика интеграции иммигрантов чрезвычайно важна для стареющих европейских стран и в меньшей степени для США. Однако, как отмечает Дэвид Колман в работе «Массовая миграция в Европу: демографическое спасение, необходимая рабочая сила или нежелательные иностранцы?», миграция в противовес старению является только временной передышкой, поскольку мигранты тоже будут стареть. К сожалению, как отмечают Джеймс Эллис, Джеймс Маттис и Кори Шейк в своей работе «Восстанавливая нашу национальную безопасность», чрезмерное внимание, уделяемое безопасности границ, делает страны, принимающие иммигрантов, слишком подозрительными, что снижает приток в эти страны иммигрантов, которые потенциально могли бы приносить пользу. Законная миграция в Европу и США, вызванная экономическими интересами, проходит темпами приблизительно 1 млн. человек в год, как отмечается в докладе ООН «Международная миграция и развитие». Эти цифры несравнимо малы по сравнению с численностью коренного населения в этих странах, но в то же время крайне важны для обеспечения процветания государств со стареющим населением.

Внедрение автоматизации и новых технологий в развитых странах делает их все менее зависимыми от неквалифицированного труда. Таким образом, доклад «Парадокс прогресса» предвещает, что неквалифицированные рабочие теперь все больше будут следовать нетрадиционными миграционными маршрутами по направлению к развивающимся странам. Национальные стратегии, нацеленные на привлечение квалифицированных иммигрантов, совершенно определенно служат интересам развитых стран, хотя при этом и имеют нежелательные последствия для стран, откуда приезжают эти мигранты.

Массовая миграция квалифицированных рабочих из развивающихся стран – явление, которое часто называют «утечкой мозгов», тормозит необходимые реформы в этих странах. Если экономические возможности и политическое признание квалифицированных рабочих отсутствует, то миграция в развитые страны представляет удобную



возможность «освобождения от оппозиционеров» – так характеризует ситуацию «Доклад о гуманитарном развитии арабских стран за 2016 г.: молодежь и перспективы гуманитарного развития в изменяющихся реалиях», подготовленный ООН. Хартман и другие авторы доклада утверждают, что при отсутствии несогласия и инакомыслия среди населения влиятельные элиты могут теоретически долго сохранять свою власть, не отчитываясь перед обществом и не обеспечивая необходимое развитие. Несогласие приводит к политическим переменам, о чем свидетельствовал случай самосожжения образованного безработного из Туниса в декабре 2010 г., что дало начало движению «Арабская весна». Для того, чтобы одновременно поддерживать интересы западных стран и улучшать условия в развивающихся странах, следует разработать детальные национальные стратегии в отношении высококвалифицированных мигрантов. Привлечение высококвалифицированных мигрантов отвечает кратковременным интересам развитых стран, но при этом не способствует стратегическому прогрессу в развивающихся странах. Таким образом, условия, которые вызывают миграцию, скорее всего, будут сохраняться.

Сирийские беженцы прибывают на пропускной пункт Онкупинар возле г. Килис в Турции, чтобы перейти в Сирию для празднования мусульманского праздника Курбан Байрам. AFP/GETTY IMAGES

Движущий фактор

При рассмотрении глубинных причин миграции важно разделять факторы, выталкивающие людей из своих стран, и факторы, привлекающие их в другие страны. Другими словами, важно понять причины, по которым люди оставляют определенное место, и причины, по которым людей тянет к определенному месту. Чтобы количественным способом отразить этот сугубо субъективный аспект, исследователи из ООН разработали т.н. «индекс счастья», который измеряет благополучие людей посредством оценки многих переменных, таких как чувство свободы, уровень коррупции, валовый



Желтые микроавтобусы забили дороги нигерийской столицы Лагоса. Быстрые темпы урбанизации угрожают стабильности в развивающихся странах. AFP/GETTY IMAGES

национальный продукт и продолжительность жизни. Они выяснили, что страны с небольшой плотностью населения, такие как Дания, Швейцария,

Исландия, Норвегия и Финляндия имеют самые высокие показатели «индекса счастья». С другой стороны, страны с высокой плотностью населения, такие как Нигерия, Китай, Индия, Египет и Демократическая Республика Конго, имеют относительно низкий показатель. Это исследование позволяет сделать вывод о том, что повышать качество жизни легче в той стране, в которой «вместимость» населения не достигла предела. В странах, которые приближаются к пределу «вместимости», механизм правления слабый или нестабильный. К сожалению, мы видим этот сценарий в большинстве развивающихся стран.

Относительно приближения к пределу «вместимости» Мальтус заметил, что страдания от голода, тяжелого труда и антисанитарных условий имели место в основном в крупных городах. Сегодня в мире насчитывается 28 мегаполисов, в которых число жителей превышает 10 млн., в то время как в 1990 г. их было всего 10. В большинстве случаев быстрый прирост населения обгоняет темпы развития базовой инфраструктуры, объектов санитарии, здравоохранения и водоснабжения. По данным Международной организации по миграции, в африканских странах южнее Сахары 61,7% городского населения проживает в районах трущоб. В 2011 г. в своей работе, подготовленной для Африканского центра стратегических исследований, Стивен Камминс указывает, что 300 млн. этих жителей не имеют элементарных средств санитарии, а 225 млн. имеют ограниченный доступ к питьевой воде. Низкий уровень жизнеобеспечения людей отрицательно сказывается на качестве и продолжительности жизни.

Достижение предела «вместимости» населения в развивающихся странах и в крупных мегаполисах, несомненно, усугубляет гуманитарные кризисы. Стихийные бедствия или эпидемии приводят к большому

количеству человеческих жертв в условиях слабой инфраструктуры и недостаточной сети услуг в сфере безопасности, транспорта и здравоохранения. Авторы упомянутого выше отчета Объединенного комитета начальников штабов вынуждены были признать, что, хотя недостаточное развитие этих сфер и приводит к трагическим последствиям, политики и специалисты по вопросам безопасности часто отодвигают их на второй план. Те, кто скептически относятся к теории «вместимости» населения, неспособность эффективно управлять и упорядочить жизнь в проблемных странах просто называют «хроническим беспорядком». В отчете также указывается,

что в то время, как правительства борются с проблемами, вызванными переполнением «вместимости», вакуум власти все больше заполняется повстанцами, городскими бандами, международной преступностью и террористическими организациями. Камминс отмечает, что слабые правительства не могут или, возможно, не хотят обеспечить населению элементарные бытовые услуги и безопасность, что приводит к политической мобилизации безработной молодежи в густонаселенных районах. Именно поэтому чрезвычайно важно именно ненасильственным путем решать проблемы, связанные с перенаселением и недостаточной эффективностью работы правительства.

Интересно, что молодая часть населения в современном буме рождаемости активно использует технологии связи. В 2013 г. 6 млрд. человек имели сотовые телефоны, что на 2 млрд. больше, чем количество людей на земле, имеющих доступ к чистой воде. Таким образом, осознание относительных лишений объединяется с возможностью переживать их совместно, а не в одиночку. Поскольку быстрая урбанизация часто происходит в столичных городах, где располагается правительство страны, то стабильность развивающихся государств все больше и больше подвергается риску из-за глобальной возможности людей связываться друг с другом, отмечают Андрей Коротаев, Юлия Зинкина, Светлана Кобзева, Джастислав Божевольнов, Дарья Халтурина, Артемий Мальков и Сергей Мальков в совместной работе, опубликованной в 2012 г. в журнале «Cliodynamics: The Journal of Theoretical and Mathematical History.» Неэффективность государственного управления, имеющая место из-за неспособности управлять большим количеством населения, может привести к региональной нестабильности, о чем предупреждает отчет Объединенного комитета начальников штабов. И наконец, Коротаев и его соавторы предупреждают, что в грядущие десятилетия условия демографии и урбанизации, вызвавшие «Арабскую весну», появятся в том или ином виде в таких странах как Буркина

Фасо, Эритрея, Малави, Нигер и Танзания. Ожидаемая нестабильность правительств, вызванная тенденциями роста и миграции населения в развивающихся странах, возможно, приведет к росту международной миграции. В стратегии национальной безопасности США указывается, что молодежь в развивающихся странах, использующая современные коммуникационные технологии, имеет гораздо более высокие ожидания относительно экономического развития и управления в своих странах. В идеале, хорошо организованное молодежное политическое движение могло бы выступить катализатором эффективных решений правительства вместо того, чтобы стать фактором, вызывающим политическую нестабильность и дальнейшую миграцию.

Рекомендации

Следует ожидать, что приближение к рубежу «вместимости» населения в развивающихся странах приведет к повышению мотивации населения к миграции. Будто в поисках лучших экономических возможностей или чтобы сбежать от непрекращающегося хаоса, но люди будут искать новые места, где их жизнь будет лучше. Миграция увеличится, когда у правительств развивающихся стран не окажется желания или возможностей обеспечить безопасность и экономические возможности растущему населению. Развитым странам следует ожидать возросших неравномерных потоков мигрантов в следующие десятилетия. Политика изоляционизма сможет на какое-то время развеять беспокойство внутри этих стран, но это мало повлияет на глубинные причины миграции населения. Как указывает вебсайт «История мирового населения», последствия переполнения «вместимости» населения можно смягчить комплексными мерами, которые, пользуясь простой аналогией, можно выразить такими словами – меньше вилок, более культурные манеры за столом и пирог большего размера. Говоря практическим языком, смягчить последствия перенаселения можно увеличением прав женщин в вопросах планирования семьи, развитием гражданского национализма и повышением эффективности управления и обеспечением устойчивого развития.

Инвестиции в сферу здоровья женщин и планирование семьи чрезвычайно важны, о чем свидетельствует отчет ООН о перспективах роста населения. В идеале, эти инвестиции должны поступать от самих развивающихся стран, хотя культурные нормы и внутренние приоритеты в этих странах зачастую становятся препятствиями на пути развития прогрессивных программ по вопросам отношений между полами. Вместе с тем, эти программы пропагандируются неправительственными организациями, такими как Фонд Билла и Мелинды Гейтс, и межправительственными организациями, такими как Фонд ООН в области народонаселения.

Хартман и его коллеги считают, что дальнейшие программы по вопросам сексуальных отношений и прав относительно репродуктивного здоровья, включая комплексное образование по вопросам планирования

семьи и использования контрацептивов, просто необходимы в странах третьего мира. По мнению Лео Брайанта, Луизы Карвер, Колина Батлера и Абабу Анаге, опубликовавших свою работу «Изменение климата и планирование семьи: наименее развитые страны определяют свою повестку дня» утверждают, что углубленное образование женщин, доступ к контрацептивам и предоставление женщинам больше прав вполне достижимы и будут гораздо более предпочтительными, чем нынешняя исторически сложившаяся драконовская практика принудительного ограничения рождаемости, стерилизации и насильственных абортов. Отчет ООН по гуманитарному развитию арабских стран замечает, что это начинание может столкнуться с трудностями, поскольку культурные и религиозные каноны могут препятствовать продвижению идеи равенства полов.

Расширение политических и экономических прав женщин принесет двойную пользу – снизит рождаемость и будет способствовать развитию общества в целом. В конечном счете, снижение рождаемости неотъемлемо связано с равенством полов. Культурный аспект отношений между полами будет с трудом поддаваться переменам, однако внешнее влияние со стороны межправительственных и неправительственных организаций, скорее всего, ускорит этот процесс. Такие начинания крайне необходимы в развивающихся странах в целях сокращения рождаемости и снижения давления на фактор «вместимости» населения.

Заключение

Рост населения и урбанизации в развивающихся странах происходит более быстрыми темпами, чем рост «вместимости» этих стран, таким образом увеличивая международную миграцию и придавая силы этническому национализму. Темпы рождаемости и тенденции передвижения населения в развивающихся странах, по прогнозам, будут сохраняться по мере того, как люди будут стремиться к повышенному уровню безопасности или экономических возможностей. Факторы, выталкивающие население из своих стран и привлекающие их в другие страны, будут только набирать силу по мере того, как в противоположность стагнации роста населения в развитых странах, в менее развитых странах будет происходить взрывной прирост молодого населения. Контролируемая миграция будет полезна обеим сторонам, хотя демографические реалии предполагают рост хаотичного движения населения по мере того, как принимающие мигрантов страны все больше будут демонстрировать этнический национализм и препятствовать въезду мигрантов.

Скептиков может не интересовать развитие теории «вместимости» мирового населения. Однако, сейчас настало время для передового мышления в вопросах миграционной политики, которое позитивно отразится на миграционной ситуации в будущем. В противном случае, в будущем нас ждет такой же миграционный хаос, что и сейчас – только гораздо большего масштаба. □

НЕСЯ СЛУЖБУ



Мигрантам и беженцам раздают спасательные жилеты после того, как их спасли из резиновой лодки в Средиземном море.

Международное право и миграция морскими путями

Мелина Лито ФОТОГРАФИИ АССОЦИИЭЙТЕД ПРЕСС

В 2015 г. Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (УВКДБ) сообщило, что количество беженцев и мигрантов, прибывших через Средиземное море в Европу в том году превысило 300 тыс. человек, в то время как в 2014 г. эта цифра составляла 219 тыс. человек. Согласно данным УВКДБ, также «2 500 беженцев и мигрантов погибли или пропали без вести в 2015 г., пытаясь по морю добраться до Европы, в то время как в 2014 г. было 3 500 погибших и пропавших без вести».

Италия с 2013 г. стала проводить поисково-спасательные операции под названием «Mare Nostrum», предлагая мигрантам медицинское обслуживание, убежище, питание и даже юридическую помощь. Однако, «Mare Nostrum» завершилась в октябре 2014 г., поскольку, по словам министра внутренних дел Италии Анджелино Альфано, «это была операция лишь на чрезвычайный период». В июле 2017 г. беженцы, плывшие на спасательной лодке из Марокко в Испанию, были занесены в число погибших; только троим удалось выжить в том путешествии. Всего же считаются погибшими 49 человек, что делает этот инцидент наиболее смертоносным за 2017 г. В августе 2017 г. немецкая неправительственная организация «Sea Eye» завершила свои спасательные операции в Средиземноморье по соображениям безопасности, указывая на «совершенно четкую угрозу частным НПО», исходившую от правительства Ливии.

В нынешнее деликатное время, когда беженцы и мигранты гибнут в Средиземном море, пытаясь спастись от нарастающих гуманитарных кризисов и политических потрясений, имеется настоятельная потребность проанализировать все сложности, с которыми сталкивается сфера обеспечения безопасности на море. В этой сфере переплетены законодательные аспекты и политические, и, как утверждают, в ней присутствует как международное морское право, регулирующее поведение судов на море, так и международное миграционное право, которое регулирует общие принципы обращения с мигрантами и беженцами.

ПОДДЕРЖКА И ПОМОЩЬ

Конвенция ООН по морскому праву была разработана с таким намерением, что «прогрессивное развитие морского права, достигнутое в данной конвенции, внесет вклад в укрепление мира, безопасности, сотрудничества и дружеских отношений между всеми

народами в соответствии с принципами справедливости и равноправия и будет способствовать экономическому и социальному развитию всех народов мира в соответствии с Целями и Принципами ООН, как и предусмотрено в Уставе». В соответствии со Статьей 98(1) - (2) Конвенции, государства-члены и капитаны судов обязаны оказывать помощь терпящим бедствие на море, а прибрежные государства-члены обязаны обеспечить поисково-спасательные операции на море.

Более того, Международная конвенция по поиску и спасанию на море (САР) предписывает в своей преамбуле разработать «международный план поиска и спасания на море, отвечающий потребностям морского судоходства в деле спасания людей, терпящих бедствие на море». Статья 2 САР обязует прибрежные государства-члены организовать подобающие поисково-спасательные операции для тех, кто терпит бедствие на море. В документе далее указано, что районы поисково-спасательных работ должны быть определены посредством соглашения или иных договоренностей между государствами. «В случае недостижения между соответствующими Сторонами соглашения о точных границах поисково-спасательного района, такие Стороны предпринимают все возможные усилия для достижения соглашения о соответствующих мерах, согласно которым в такой зоне обеспечивается равноценная общая координация поиска и спасания. Генерального



Спасатели испанской неправительственной организации прочесывают Средиземное море в поисках лодок беженцев.

секретаря уведомляют о таких мерах». Более того, САР предусматривает, что «Стороны обеспечивают оказание помощи любому лицу, терпящему бедствие на море. Они осуществляют это независимо от национальной принадлежности или статуса такого лица или обстоятельств, при которых это лицо было обнаружено».

Международная конвенция по охране человеческой жизни на море (СОЛАС) обычно рассматривается в качестве наиболее важного международного документа, относящегося к безопасности торговых судов. СОЛАС применяется «к судам, имеющим право плавания под

флагом государства, правительство которого является Договаривающимся правительством». Ст. 5 требует от государств-членов «предоставления всех необходимых мероприятий для обеспечения прибрежного наблюдения и для спасения людей, терпящих бедствие на море в пределах их прибрежной зоны. Эти мероприятия должны включать установку, функционирование и обслуживание таких морских объектов безопасности, которые считаются практичными и необходимыми с учетом плотности судоходства и навигационных опасностей и должны, насколько это возможно, иметь адекватные средства для

В нынешнее деликатное время, когда беженцы и мигранты гибнут в Средиземном море, пытаясь спастись от нарастающих гуманитарных кризисов и политических потрясений, имеется настоятельная потребность проанализировать все сложности, с которыми сталкивается сфера обеспечения безопасности на море.



Итальянские дети и добровольцы в г. Палермо, Италия, участвуют в символической операции по спасению бумажных корабликов с целью призвать мировых лидеров оказать защиту детям, перебирающим из одной страны в другую. Бумажные кораблики символизируют хрупкость и непригодность для мореплавания судов, на которых тысячи детей вынуждены отправляться в опасные путешествия через Средиземное море.

обнаружения и спасения таких людей».

В 2004 г. в СОЛАС были внесены поправки, разъясняющие детали плана безопасности, когда имеем дело с судном в порту государства, не присоединившегося к Конвенции, или когда имеем дело с судном, от которого не требуется соблюдение Международных норм безопасности судов и портовых сооружений. Поправка гласит, что «отказ судну в заходе в порт может быть применен только в том случае, когда уполномоченный офицер(ы) имеют четкие основания считать, что судно представляет прямую угрозу безопасности людей, судов и другого имущества и не имеется никаких средств для устранения этой угрозы».

ПРАВА БЕЖЕНЦЕВ

В целом, в то время, как Конвенция по морскому праву, САР и СОЛАС определяют меры международного морского права и устанавливают правовые рамки для судов при проведении поисково-спасательных операций, на другом конце спектра находятся положения международного иммиграционного права, которые автор этой статьи детально рассмотрел в предыдущем номере *per Concordiam* (том 7, выпуск 1, 2016 г). Таким образом, внимание этой статьи в основном будет сосредоточено на Конвенции о статусе беженцев.

Статья 32 Конвенции о статусе беженцев обязует страны-участницы выдворять беженца исключительно только по соображениям национальной безопасности или угрозы общественному порядку, и только если решение о выдворении принимается «во исполнение решений, вынесенных в судебном порядке. За исключением случаев, когда этому препятствуют уважительные соображения государственной безопасности, беженцам будет дано право представления в свое оправдание доказательств и обжалования в надлежащих инстанциях или перед лицом или лицами, особо назначенными надлежащими инстанциями, а также право иметь для этой цели своих представителей».

Более того, в соответствии со Статьей 33, договаривающиеся стороны не будут никоим образом высylать или возвращать беженцев на границу страны, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений. Исключение составляют беженцы, которые рассматриваются в качестве угрозы безопасности страны, в которой они находятся, или «осужденные вошедшим в силу приговором за совершение особо тяжкого преступления и представляющие угрозу общественной безопасности страны».

В то время, как передвижение людей через международные границы имеет много позитивных последствий (особенно в плане социально-экономической и культурной диверсификации), имеются также и угрозы безопасности, связанные с контрабандными перевозками и организованной преступностью. Резолюция Совета Безопасности ООН № 1373 отмечает «тесную связь между международным терроризмом и транснациональной организованной преступностью, незаконными наркотиками, отмыванием

денег, незаконным оборотом оружия и незаконными перевозками ядерных, химических, биологических и других потенциально смертоносных материалов и в этой связи подчеркивает необходимость улучшения координации усилий на национальном, субрегиональном и международном уровнях с целью усиления всемирной реакции на этот серьезный вызов и угрозу международной безопасности». Резолюция 1373 также призывает все стороны принимать «надлежащие меры согласно соответствующим положениям внутригосударственного законодательства и международного права, включая международные стандарты в области прав человека, с целью удостовериться в том, что лица, ищущие убежище, не планировали террористических актов, не содействовали им и не участвовали в их совершении». Наконец, Нью-Йоркская декларация о мигрантах и беженцах признает «особую уязвимость женщин и детей во время перемещения из страны проживания в другую страну. Они потенциально становятся объектами дискриминации и эксплуатации, а также сексуального, физического и психологического насилия, жестокости, торговли людьми и современных форм рабства». Эти проблемы безопасности относятся как к наземным, так и морским границам, и решать их, пожалуй, труднее в условиях иммиграции морскими путями, когда приходится иметь дело с большим количеством принимающих решение органов.

Например, понятно, что капитан судна несет ответственность за поисково-спасательную операцию, а принимающий порт несет ответственность за высылку беженца на основании его угрозы национальной безопасности и общественному порядку. Однако, более глубокое понимание проблемы требуется, когда необходимо ответить на вопрос, кто именно принимает решение о том, что находящийся на борту судна спасенный человек представляет собой угрозу национальной безопасности. Например, если на членах команды лежит ответственность провести проверку спасенного беженца, то тогда надо сделать так, чтобы они предварительно прошли соответствующую подготовку. Аналогичным образом, необходимы дискуссии и планирование относительно действий в случае, если судну отказано в заходе в порт по причинам угрозы национальной безопасности. Как тогда следует обращаться с группой спасенных мигрантов и куда в таком случае их следует отослать?

Это сложные юридические и политические проблемы, поскольку они увязаны с соображениями безопасности границ и требуют выделения ресурсов и тесного сотрудничества государственных, международных и частных субъектов. Однако, учитывая рост числа людей, спасающихся от конфликтов и мигрирующих в другие страны на судах, особенно на таких, которые для этого не приспособлены, решение таких вопросов приобретает еще большую остроту и срочность. □

ЭВОЛЮЦИЯ понятия ИНТЕГРАЦИИ

МАРТИН ХОФМАН ФОТОГРАФИИ РЕЙТЕР

Новые правила способствуют интеграции иммигрантов

Вопросы интеграции стали привлекать все возрастающее внимание во второй половине 1990-х гг., зачастую на основе предположения, что события развиваются в неправильном направлении. Последовавшие дебаты породили такие термины, как «параллельное общество», «недостаток интеграции» или «неудавшийся мультикультурализм», подразумевавшие, что так или иначе иммиграционная политика потерпела неудачу. Похоже, что такие суждения были преувеличенными, если посмотреть на фактические данные, и интеграция иммигрантов проходила гораздо более успешно, чем это представлялось в отчетах СМИ и публичных дискуссиях.

Тем не менее, были реальные вопросы, которые заслуживают более пристального внимания. Слишком долго иммиграционная политика в большей или меньшей степени делала упор на внутренний рынок труда. Намерение состояло в том, чтобы набрать иностранную рабочую силу на временной основе и вернуть рабочих в их родные страны после того, как они отработали отведенное им время или когда в стране начиналась рецессия.

На самом же деле, в большинстве своем иммиграция носила постоянный характер; те рабочие, которые приехали первыми, устраивались в своих новых странах проживания и затем привозили родственников. В то же время замедленный экономический рост ставил иммигрантов в особенно уязвимое положение в таких вопросах, как постоянство занятости и включение в рынок труда. Эти тенденции подтолкнули разработчиков иммиграционной политики к тому, чтобы в дальнейшем избегать исключения иммигрантов из производственной и общественной жизни и отвечать на возрастающий скептицизм населения в отношении процесса иммиграции. В результате появилась концепция политики интеграции.

ГЛОБАЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

Миграционные модели разнообразны, и международных мигрантов уж никак нельзя назвать однородной группой. Миграционные тенденции влияют на состав и происхождение мигрирующего населения, а также и на интеграционные процессы и присущие им проблемы. Хотя общественные дискуссии и СМИ зачастую дают иное представление, международные мигранты составляют всего лишь незначительную часть мирового населения, и их доля, к удивлению, стабильно пребывает на одном и том же уровне. Согласно последней версии оценки Отдела народонаселения ООН, в 2015 г. было 244 млн. мигрантов, что составляет 3,3% мирового населения. В 2000 г. эта цифра составляла 2,9%, что было увеличением всего лишь на 1,2% по сравнению с цифрой 1970 г.

Однако, у мигрантов есть предпочтения относительно того, в какие страны переезжать. По имеющимся оценкам, две трети всех мигрантов проживают в наиболее развитых странах. Если миграционные тенденции сохранятся, а рост населения будут проходить ожидаемыми темпами, то к 2050 г. число мигрантов возрастет до 309 млн. человек. Это приведет к значительному – но не кардинальному – росту глобальной миграции. Однако, богатые страны на севере, скорее всего, ощутят существенный рост миграции.



Существует множество причин – личных, социальных или экономических – по которым люди покидают свои дома. Существует четыре основных причины, которые определяют нынешнюю и, возможно, будущую миграцию: 1) бегство и перемещение; 2) демографические факторы; 3) разница в уровне заработков в родной стране и стране, выбранной для миграции; 4) социально-экономическое развитие. Так называемые «крупные и спонтанные» приезды иммигрантов, связанные с бегством и вынужденным перемещением, почти всегда вызваны вооруженным конфликтом. По имеющимся оценкам, в 2016 г. общее количество перемещенного населения в мире составляло более 67 млн. человек – самое высокое количество со времен окончания Второй мировой войны. Большинство перемещенных лиц остаются в своих собственных странах или перебираются

29-летний Теклит Майкл из Эритреи, подавший прошение о предоставлении убежища, работает на кухне в ресторане в Тель-Авиве, в Израиле. Трудоустройство крайне важно для сохранения чувства самоуважения иммигрантов.



Мерхави Тесфай, иммигрант из Эритреи, работает электриком и сборщиком на заводе вблизи немецкого города Мюнстер. Хорошая работа необходима мигрантам для того, чтобы интегрироваться в новое общество.

в соседние. Некоторые люди могут добраться до более отдаленных стран, способных обеспечить им защиту.

Вторая глубинная причина, демография, относится к тенденциям роста населения. Сегодня население земли составляет примерно 7,3 млрд. человек. Предполагается, что к 2050 г. оно возрастет до 9,7 млрд., причем темпы роста населения в различных регионах планеты будут разными. Население Африки возрастет более чем в два раза – с 1,2 млрд. до 2,5 млрд. человек. Количество людей, проживающих в Азии, вырастет с 4,4 млрд. до 5,3 млрд. В то же время в странах северного полушария будет проходить процесс демографического старения. Миграция из стран с молодым и относительно бедным населением в относительно богатые страны со стареющим населением, скорее всего, станет более интенсивной.

Разница в уровне зарплат и доходов является третьей наиболее распространенной движущей силой международной миграции. Хотя многие развивающиеся страны могут достичь значительного экономического прогресса, существенное различие в уровнях зарплат между регионами мира будет сохраняться. Четвертая причина, развитие, на самом деле не соответствует общепринятым представлениям. Именно экономическое и социальное развитие, а не его слабость может стать причиной миграции. Развитие приносит в общество фундаментальные перемены. Сельскохозяйственный сектор сокращается, меняя структуру производительных сил; детская смертность становится меньше, и население возрастает; ожидания и устремления людей растут. Все большее число молодых людей покидает свои дома в поисках лучшей жизни, либо в своих странах, либо за рубежом.

Какие же последствия этих тенденций для интеграции? Во-первых, будут продолжать расти как эмиграция, так и иммиграция. Кроме того, количество конфликтов и вызванных ими перемещений населения в глобальном масштабе будет возрастать, что приведет к большему количеству спонтанных мигрантов. Таким образом, произойдет подвижка в потоках миграции: страны, из которых будут уезжать мигранты, и страны, в которые они будут направляться, будут более отдаленными друг от друга в географическом, политическом, социальном, образовательном и культурном аспектах. Общества в странах назначения станут более разнообразными; процент иммигрантов по отношению к общему количеству населения будет расти, и эта тенденция будет сильнее среди городского населения. Миграция, вызванная конфликтами, также приведет к тому, что перемещенным лицам изначально будет труднее удаваться интеграция в принимающих странах и участие в жизни этих стран. Они не могут подготовиться к переезду, и вынужденное перемещение часто приводит к тому, что образовательные и профессиональные устремления, которые молодые люди имели в своих странах, уже не реализовываются после переезда в безопасные страны в качестве беженцев или просителей убежища. Все это указывает на то, что процесс интеграции иммигрантов станет более сложным, чем был ранее. Эта проблема

имеет отношение к иммигрантам и к принимающим их обществам, и на ее решение должны быть направлены дополнительные личные, общественные и политические усилия.

ЦЕЛИ ИНТЕГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

Необходимым условием пропагандирования интеграции иммигрантов и решения связанных с ней проблем является четкое определение понятия интеграции. К сожалению, ни академические, ни общественные дебаты не привели к единому общепринятому или юридически закрепленному определению. Тем не менее, любая интеграционная политика стремится к одной первостепенной цели. И эта цель состоит в том, чтобы иммигранты получили все необходимые средства для того, чтобы участвовать в экономической, культурной и общественной жизни принимающих их общин, получали выгоды от равного доступа к правам и возможностям и от отношения к ним, не отличающегося от отношения к коренному населению.

Интеграционная политика реализуется в трех измерениях: структурном, социально-культурном и политическом. Структурная интеграция подразумевает участие иммигрантов в экономике принимающей страны и доступ к системам образования и здравоохранения. Социально-культурная интеграция предполагает участие в общественной жизни и ориентацию на общие ценности. Политическая интеграция предусматривает участие иммигрантов в процессе принятия политических решений. Следует отметить, что право участвовать в политических процессах не рассматривается в качестве приоритета интеграционной политики. Приобретение всех политических прав рассматривается в контексте получения гражданства, что многие государства считают конечным пунктом успешного интеграционного процесса. Будучи комплексным вопросом, интеграционная политика тесно связана с другими сферами, такими как рынки труда, образование, здравоохранение или жилищный аспекты. Это предполагает адаптацию основных государственных институтов к проблемам, связанным с иммиграцией и разнородностью населения. В процессе интеграции, как правило, особое внимание уделяется языку, оплате образования, обучению по специальности, общим представлениям об истории, культуре и основных ценностях принимающего общества или специальным программам, направленным на нужды иммигрантов-женщин или молодежи.

Сегодня интеграция не рассматривается как процесс, ответственность за который несут исключительно мигранты. Сейчас есть понимание того, что это взаимный и двусторонний процесс, требующий в качестве условий успеха участия как мигрантов, так и коренного населения. Так было не всегда. Дискуссии по вопросам интеграции имеют долгую историю в контексте миграционных процессов, но долгое время интеграция включалась в понятие «ассимиляция». Как термин, который впервые начал использоваться в США в 1920-х гг., ассимиляция понималась как постепенное и автоматическое



приближение и адаптация к американскому образу жизни. Таким образом, задача ассимиляции и адаптации целиком лежала на мигрантах. Начиная с 1960-х гг., эта концепция все больше подвергалась критике как этноцентричная, покровительственная и односторонняя. По крайней мере в академических дебатах сегодня интеграция не отождествляется с ассимиляцией и рассматривается как вхождение мигрантов в общество принимающей страны, сохраняя при этом свою культурную самобытность и обычаи. Более того, этот процесс считается обоюдным, в котором принимают участие иммигранты и принявшие их общества, а не задачей исключительно мигрантов.

ДОЛГОСРОЧНЫЙ ПРОЦЕСС

Немецкий социолог Хартмут Эссер разработал одну из наиболее влиятельных концепций интеграционной политики. Эссер определяет интеграцию иммигрантов как включение в общественную систему принимающей страны. Лежащий в основе процесс имеет четыре фазы, относящиеся к четырем измерениям этого явления. Первая фаза, аккультурация, относится к культурному измерению интеграции, которое включает освоение языка и приобретение культурных знаний и навыков. Вторая фаза, позиционирование, относится к структурному измерению и охватывает приобретение прав и участие в рынке труда и жилья, а также в образовательной системе. Третья фаза, взаимодействие, подчеркивает социальное измерение и относится к контактам и отношениям за пределами своей этнической группы, друзей, брака и семьи.

Последняя фаза, идентификация, связана с эмоциональным измерением и характеризуется позитивным отношением к принимающему обществу, чувством самобытности и солидарности и возрастающим принятием его общих ценностей и социальных норм. В этой связи ключевыми являются два аспекта: время и личный успех. Интеграция требует времени и зависит от того, насколько каждый отдельный иммигрант реализовал свои устремления. Это приводит к необходимости более тщательного рассмотрения широко распространенного убеждения в том, что сначала должна происходить идентификация с принимающим обществом, его системой и ценностями. На самом деле ситуация обратная. Позитивная идентификация является конечным пунктом успешного процесса интеграции, а не его отправной точкой. Последствия интеграционной политики очевидны. Во-первых, интеграция требует серьезной выдержки на годы, а иногда и на несколько поколений.

Во-вторых, первоочередной целью интеграционной политики должна быть поддержка всех усилий иммигрантов участвовать в экономических процессах, что позволит реализовать их личные и семейные устремления. Только тогда у них появится позитивная

Сирийские беженцы в Афинах, Греция, протестуют против задержки воссоединения семей. Воссоединенные семьи быстрее интегрируются в новое общество.

оценка ценностей принимающей страны и одобрение писанных и неписанных правил, по которым эта страна функционирует.

ОЦЕНИВАЯ УСПЕХ

Проблема с определением понятия интеграции возникает тогда, когда мы пытаемся измерить ее прогресс в конкретном обществе. Поскольку интеграция является крайне сложным явлением, то невозможно провести какие-либо точные измерения ее прогресса. Статистические данные дают только приблизительное представление. При этом используются количественные показатели, которые упрощают общественный феномен и помогают лучше понимать сложные реалии, не давая и при этом точных измерений. Независимо от используемой методологии, измерение состояния интеграции в стране всегда будет сложным, а результаты всегда будут в какой-то степени субъективными. Однако, показатели интеграции оказались очень полезными в тех случаях, когда необходимо определить какую-то проблему или когда для какой-то отдельной группы иммигрантов оказывается особенно трудно успешно участвовать в экономической, общественной и культурной жизни принимающей страны.

Все имеющиеся данные исследований указывают на то, что иммиграция на самом деле приносит пользу принимающим странам в экономическом и демографическом планах. Иммиграция в умеренных масштабах увеличивает валовый национальный продукт на душу населения, заполняет ключевые вакансии по обоим краям спектра профессиональной квалификации и зарплат, не приводит к каким-либо передвижениям на рынке труда и снижает давление на систему общественных финансов и социального обеспечения, поскольку создает более благоприятную возрастную демографию. В то же время, интеграция осуществляется гораздо успешнее, чем можно было предполагать. Большинство иммигрантов признают, что интеграция является необходимым условием для их личного успеха и для успеха их супругов. Они стремятся интегрироваться в общество, и в большинстве случаев им это удается. Здесь также применяется приблизительная оценка культурных и поведенческих моделей мигрантов и отмечается выраженное стремление идти по карьерной лестнице у иммигрантов первого и второго поколения, особенно у иммигрантов-женщин второго поколения.

Конечно же, не все предстает в розовом цвете. Говоря в целом, иммигранты первого поколения больше подвержены риску иметь трудоустройство ниже своей квалификации и подолгу работать на подсобных работах с зарплатой ниже средней. У иммигрантов больше риск стать объектом эксплуатации или дискриминации, чем у любой другой группы населения. Долгосрочная проблема появляется тогда, когда первое поколение иммигрантов прибывает – или набирается – из стран с более низким образовательным уровнем. Образовательный уровень зачастую передается от

одного поколения другому. Низкоквалифицированные работники второго и третьего поколения, не имеющие возможности для профессионального продвижения, могут не захотеть иметь низко оплачиваемые работы с такой же готовностью, что и предыдущие поколения.

ВОПРОСЫ БЕЗОПАСНОСТИ

Долгосрочные проблемы второго и третьего поколений иммигрантов часто тесно связаны с аспектом безопасности. Определенные виды преступлений, связанные с иммигрантскими группами, и недавние террористические нападения подняли вопросы, относящиеся к миграции и безопасности. Эти тревоги, однако, зачастую не подкреплены доказательствами. Эмигранты склонны к неправильному поведению или совершению преступлений ничуть не более, чем любая другая группа населения. Некоторые виды преступлений иммигранты почти вообще не совершают, поскольку их хрупкий юридический и общественный статус требует от них соблюдения законности больше, чем от коренного населения. Однако, в глаза бросаются два исключения, которые наблюдаются во многих странах. Первое исключение относится к внутриэтническим насильственным преступлениям, а второе – к девиантному поведению молодых мужчин из второго поколения мигрантов.

Когда представители правоохранительных органов и исследователи выясняли причины, почему отдельные группы мигрантов склонны больше к отдельным видам преступлений, то были выявлены три вещи. Эти преступления обычно внутриэтнические, зачастую имеют историю эскалации и иногда заложены в структуры организованной преступности, которая глубоко укоренилась в социальной культуре соответствующих стран. Большинство таких преступлений совершается мигрантами против мигрантов. Одной из распространенных моделей является эскалация конфликта между членами одной и той же этнической группы, потому что участники не желают привлекать власти к урегулированию конфликта. Некоторая часть иммигрантского населения не доверяет властям в целом, потому что у нее был отрицательный опыт в родной стране или из-за того, что в принимающей стране у нее неустойчивый легальный и общественный статус. Следовательно, у них возникает желание урегулировать конфликт самостоятельно, что иногда дает обратные эффект и конфликт еще больше разгорается. Несмотря на это, у мигрантов больше вероятности стать жертвой преступления на почве иммигрантских отношений, чем стать преступником. Они более уязвимы, чем другие группы населения, перед любыми формами эксплуатации, принуждения, запугивания или дискриминации. Организованные преступные группировки используют эту уязвимость, особенно в пределах собственных этнических общин.

Второе исключение относится к неправильному поведению мужчин-иммигрантов второго поколения, что часто наблюдается во многих странах. Девиантное поведение варьируется от вызывающего поведения в

общественных местах до мелких преступлений, от членства в подростковых бандах и организованных преступных группировках до различных форм политической и религиозной радикализации. Крайне незначительное количество мигрантов совершает насилие по политическим мотивам. Таким образом, социальный контекст не стоит сбрасывать со счетов. Преступность и радикализация не развиваются в вакууме. Часто у преступников сходная биография и схожие жизненные ситуации. Это могут быть молодые парни из неблагополучных кварталов, у которых нет образования и работы, равно как и серьезных перспектив на будущее. У них такое чувство, будто общество выбросило их на обочину. Это обстоятельство никогда не будет единственной причиной, но оно может стать одной из многих причин, почему человек становится преступником, радикалом или даже доморощенным террористом. Не существует прямой зависимости между неудавшейся интеграцией и преступностью или радикализацией, но есть определенные линии взаимосвязи. Имея с ними дело, политика интеграции может внести вклад в ослабление этих линий и недопущение того, чтобы потенциальные угрозы безопасности превратились в реальные. Хотя следует подчеркнуть, что жизненные установки и поступки немногих людей не имеют ничего общего с жизненными установками и взглядами миллионов беженцев, которые стремятся избежать войны, конфликтов и насилия и которые живут мирно со всеми гражданами в принявших их странах.

НЫНЕШНИЕ ТЕНДЕНЦИИ

Для успешной интеграции необходимы два основных фактора: приобретение языковых навыков и экономическое участие. Основываясь на этих общепринятых приоритетах и избегая упущений в интеграционной политике, которые допускались в предыдущие иммиграционные периоды, государства постоянно расширяют и отлаживают свою интеграционную политику. Государства пришли к выводу о том, что наибольший успех имеют те интеграционные меры, которые были приняты как можно раньше. Цель состоит в том, чтобы познакомить иммигрантов с языком, ценностями и культурой принимающей страны сразу же после прибытия, а еще лучше даже до того. Таким образом, государства постоянно интенсифицируют языковые курсы, чтобы как можно скорее дать новым иммигрантам уровень владения языком, необходимый для участия в экономической, социальной и культурной жизни принимающей страны. У этих программ повышенная интенсивность, и они организуются также в странах, откуда приезжают иммигранты, что позволяет им достичь определенного уровня владения языком еще до приезда в принимающую страну.

Принимающие страны уже давно подчеркивают, что приобретение языковых навыков является основной задачей интеграционных мероприятий, и исследования подтверждают важность знания языка для успешной социальной, культурной и экономической интеграции

мигрантов. Соответственно, были повышены требования к знанию языка и языковым обучающим мероприятиям. Эти страны способствуют изучению языка уже в раннем детстве, создают специальные детские сады с упором на языковую подготовку и интеграцию и предлагают языковые курсы для мигрантов и их семей в родных странах потенциальных мигрантов. Принимающие страны поняли, что несовпадение в формальной и практической квалификации затрудняет полноценное участие иммигрантов в рынке труда. Следовательно, все больше прилагается усилий к тому, чтобы расширить концепции интеграции, сосредоточив внимание на языковой подготовке и на интеграции в рынок труда. Сопутствующие меры включают оценку профессиональных навыков, повышенные требования к признанию иностранных дипломов и сертификатов, оказание помощи в трудоустройстве, спонсирование стажировок и другие меры интеграции в рынок труда.

Также принимаются меры по диверсификации профессиональных курсов и программ. Идея состоит в том, чтобы предложить конкретным группам целенаправленную помощь, соответствующую их специфическим нуждам. Сформированы специальные подходы к молодым иммигрантам и к иммигрантам-женщинам, и предлагаются особые меры на основе их образовательного уровня и профессиональной квалификации. Диверсификация интеграционных мероприятий проходит параллельно с их кастомизацией. Принимаются соответствующие меры, подчеркивающие индивидуальную поддержку в рамках общей интеграционной программы, такие как индивидуальное консультирование, обсуждение индивидуальных планов интеграции, разработка рекомендаций для иммигрантов, охватывающих весь процесс интеграции, или программ наставничества, в ходе которых успешно интегрировавшиеся в общество иммигранты помогают только что прибывшим мигрантам.

Индивидуальные интеграционные планы также прививают чувство ответственности. Государства вознаграждают мигрантов за успешную интеграцию, но при этом также и наказывают тех, кто интегрироваться не смог или не захотел.

Одним из подходов является подчеркивание роли позитивных побудительных мотивов с вознаграждением за успешные интеграционные усилия. В качестве таких вознаграждений могут выступать ускоренная процедура получения статуса постоянного жителя, доступ к получению гражданства для иммигрантов, продемонстрировавших успех в интеграционных усилиях, или финансовые вознаграждения за успешное окончание интеграционных курсов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Нынешние и будущие миграционные тенденции, скорее всего, приведут к увеличению иммигрантского населения и большей общественной диверсификации в принимающих странах. Это вносит дополнительные трудности как для иммигрантов, так и для принимающих стран и требует повышения личных, общественных и политических усилий. Таким образом, успешная интеграция должна пониматься как долгосрочный взаимный и двусторонний процесс, требующий в качестве условия успеха участия как мигрантов, так и коренного населения.

Интеграционная политика не волшебная палочка, которая может в одночасье решить все проблемы, связанные с миграцией. В то же время, она может существенно помочь делу, если ведет к разумному объединению усилий в решении проблем общественной, экономической, политической и культурной интеграции. Она должна способствовать установлению равных возможностей, более



справедливому распределению богатства, выработке чувства единой самобытности, принадлежности к единой общности и взаимодействию с различными группами в обществе. Выполняя эти функции, она может внести значительный вклад в сплоченность общества и обеспечение его безопасности.

Предрассудки, дискриминация и отчуждение иммигрантов будет иметь обратный эффект. От успешной интеграционной политики выигрывают все группы населения, но необходимо обращать особое внимание на уязвимые группы граждан, особенно тех, у кого есть риск выпасть из общества, независимо от того, иммигранты они или нет. □

Британская учительница, в центре, беседует с детьми в созданной на добровольной основе Школе обучения беженцев на греческом острове Хиос. Для принимающих стран очень важно дать образование детям иммигрантов.

ПРИСПОСАБЛИВАЯСЬ К НОВЫМ УГРОЗАМ

Переосмысливая оборонные стратегии
НАТО в Восточной Европе

Майор Джош Пассер, Сухопутные Силы США



Танки польской армии PT-91 осуществляют маневры во время учений НАТО «Серебряная стрела — 2017» на полигоне в латвийском г. Адажи. РЕЙТЕР

Достигают ли американские военные в Европе поставленные цели? США готовят военных руководителей составлять планы с достижимыми целями, подлежащими измерению. При таком подходе ресурсы выделяются правильно, а план может адаптироваться к меняющимся ситуациям.

Развязывание вооруженного конфликта в Восточной Украине и незаконная оккупация Крыма Россией существенно изменили политику США в Восточной Европе. В настоящее время военная цель состоит в сдерживании открытых враждебных действий России в Европе. Министерство обороны США определяет сдерживание как «предотвращение определенных действий посредством существования достоверной угрозы неприемлемого противодействия и/или убеждения в том, что негативные последствия этих действий будут перевешивать их предполагаемые выгоды».

В настоящее время, похоже, сдерживания удалось достичь, поскольку Россия не предприняла открытых военных действий против какой-либо европейской страны, не говоря уже о стране-члене НАТО. Такому успешному сдерживанию способствовали такие факторы, как возросшее военное присутствие США и НАТО в Восточной Европе, введенные санкции и другие экономические обстоятельства. Или, можно предположить, что на данном этапе Россия считает, что приобретение незначительных территорий и ресурсов не стоит риска развязывания очередной мировой войны. Впрочем, только президент России Владимир Путин точно знает, в чем состоит стратегия его страны.

Хотя открытые военные действия – такие, как сбитие самолета «Малазийских авиалиний», летевшего рейсом МН17 над Восточной Украиной в 2014 г. – не происходят, угроза ведения Россией гибридной войны в новых формах сохраняется. Сценарии похожи на старые российские/советские схемы только с вариациями, ставшими возможными благодаря новым технологиям. Их можно обобщить следующим образом:

1. Пристально наблюдать за странами российской сферы влияния, имеющими значительный процент этнического русского населения.
2. Дождаться момента – или спровоцировать его – когда правительство в одной из этих стран начнет притеснять или дискриминировать этнических русских.
3. Осудить эти действия и вызвать в России сочувствие по поводу бедственного положения этнических русских в той стране.
4. Призвать правительство той страны к прекращению насильственных действий и одновременно поддерживать этнических русских в той стране как законными методами, так и с использованием скрытых агентов-provokatorov.
5. Заставить правительство той страны предпринять открытые действия против этнических русских

путем принятия более ограничительных законов и/или прямых полицейских действий.

6. Использовать российских оперативников в районах волнений для эскалации конфликта.
7. Поставить правительство той страны перед выбором – усилить репрессивные действия или позволить районам, где происходят волнения, выйти из состава страны (поскольку большинство стран не захотят потерять часть своей территории, то наиболее вероятным сценарием будет усиленное подавление этнического русского населения военными и/или полицейскими методами).
8. Военное вторжение под предлогом «защиты» этнических русских против «агрессии» правительства той другой страны.

Именно такая последовательность событий имела место в Грузии в 1921 г. и в 2008 г., в Приднестровском регионе Молдовы в 1992 г. и в Украине в 2013-2014 гг. Наиболее экстремальным результатом таких действий является полный территориальный контроль, как было в случае с Грузией в 1921 г. и с Крымом в 2014 г.; менее экстремальным результатом является частичный территориальный контроль, как в случае с Абхазией и Южной Осетией; и, наконец, наиболее умеренный результат таких действий выражается в замороженных конфликтах, таких как на востоке Украины и в Приднестровье. Каждый из этих результатов представляет для России чистую выгоду, поскольку повышает ее региональное доминирование и блокирует потенциальное вступление этих стран в НАТО.

Россия также показала себя виртуозом распространения пропаганды и своего влияния посредством многочисленных медийных платформ. Во время пика украинского конфликта в 2014 г. было много случаев откровенно лживых сообщений в российских СМИ. Один лишь печально знаменитый пример – репортер провел с раненым мужчиной серию интервью для различных новостных порталов, причем в каждом интервью он давал этому мужчине другое имя и рассказывал другую историю о том, как и насколько серьезно этот мужчина был ранен проукраинскими силами.

Россия также не избежала сбоев с информационными технологиями. Молодые солдаты забывали отключить геолокационную службу на своих сотовых телефонах или электронных устройствах при входе в социальные сети, тем самым показывая, что они находились на территории Украины, несмотря на утверждения России о том, что там ее военных нет. Россия быстро нашла отговорку, заявив, что эти солдаты были «добровольцами», которые помогали пророссийским повстанцам – добровольцы, которые поехали в «отпуск» воевать и прихватили с собой все выданное им в России военное снаряжение.

Такой форме гибридной войны и манипуляциям средствами массовой информации трудно противостоять обычными военными методами, и, похоже, что

возросшее присутствие НАТО в Восточной Европе не оказывает достаточного сдерживающего воздействия на эту сферу деятельности России. Необходимо увеличить численность военного персонала и создать постоянные базы в уязвимых странах Восточной Европы, что даст правительствам этих стран чувство безопасности для противостояния антизападной пропаганде России. Более позитивный характер взаимодействия между войсками НАТО и местным населением снизит эффективность российской кампании дезинформации.

Интернет – и в особенности социальные сети – стал излюбленной платформой для российской пропаганды. Российское вмешательство в американские выборы в 2016 г. можно рассматривать как один из российских методов оказания влияния. И хотя в США нет большой диаспоры этнических русских, которые бы стали объектом российских подстрекательств, растущий политический раскол в стране предоставил возможность для манипуляций, чем не замедлили воспользоваться Россия и Путин. Наличие неоспоримых улик наглядно демонстрирует широкое использование новых технологий с целью расширения разногласий в американском обществе. Хакерские атаки на серверы Национального комитета Демократической партии, использование ботов в Твиттере и Фэйсбуке, а также закупки рекламы на Фэйсбуке указывают на новые формы войны в цифровом и информационном пространстве, на которые правительство США пока еще не смогло эффективно отреагировать.

США, однако, должны избегать сиюминутной реакции по введению цензуры и жесткого регулирования. Принятие преждевременных жестких мер против попавших под российское влияние секторов экономики или информационных технологий (ИТ) будет играть на руку России. Излишние правительственные ограничения заставляют людей искать альтернативы, а альтернативные цифровые источники информации предоставляются такими странами как Китай или Россия, которые совершенно очевидно используют свои системы ИТ для усиления контроля внутри страны и увеличения влияния на другие страны. Их коммерческие службы ИТ могут обслуживать западных потребителей и в то же время предоставлять информацию враждебным правительствам для дальнейшего использования. Эти страны стремятся к достижению более высокого статуса на международной арене. США должны инвестировать в сектор ИТ и продолжать его активно развивать в открытой и свободной манере, а также поддерживать значительное присутствие в мировой политике и участвовать в событиях за пределами своих границ и в киберпространстве. Это еще одна сфера деятельности, в которой вряд ли можно добиться успеха при помощи обычных военных структур. Для США и их союзников успешное отражение атак противника на «цифровом фронте» не менее важно, чем танки на передовой в Европе.

После незаконной оккупации Крыма Россией, США подтвердили готовность и способность защитить своих друзей и союзников в регионе от российской агрессии.

На «Европейскую инициативу по заверению» США в первый год выделили 1 млрд. долл. США и в последующем увеличивали эту сумму каждый год, доведя ее до 4,7 млрд. долл. США в 2018 г. На эти средства финансировалось совершенствование военной логистической инфраструктуры и проведение многонациональных учений в странах восточного фланга НАТО.

В этих учениях принимают участие боевые группы бригады тяжелых вооружений Сухопутных Сил США, бригады боевой авиации Сухопутных Сил, а также компоненты ВВС и ВМФ США, многие из которых на постоянной основе расположены в США. Поскольку только две боевые группы бригады Сухопутных Сил США размещены в Европе – 173-я воздушно-десантная и 2-й моторизованный полк «Страйкер», причем ни одна из них не имеет тяжелой бронетехники – эти подразделения, прибывающие в Европу на ротационной основе помогают заполнить пробелы в ресурсах боевых учений и потенциальной боевой мощи. Большое количество учений совместно с войсками стран-партнеров и союзников задействуют эти подразделения почти постоянно в течение их девятимесячной ротации.

Во время этих учений, проходящих по всему региону, американские военные учатся сотрудничеству с военными и правительственными организациями других стран и приспосабливаются к их уникальным и подчас раздражающим бюрократическим процедурам, расписаниям и методам взаимодействия для того, чтобы совместно найти решения и сделать процесс сотрудничества более эффективным. Они также усваивают важные уроки относительно проведения обучения, логистики и коммуникаций и разрабатывают новаторские тактические приемы, методы и процедуры. Однако, после каждой ротации американские подразделения возвращаются домой и должны опираться на полученный опыт во время дальнейшей подготовки на своих базах в США.

Американские военные и дипломаты также полагаются на постоянство внешней политики. Каждая президентская администрация привносит свои изменения во внешнюю политику, но фундаментальные положения сотрудничества остаются неизменными. Изменчивость во внешней политике отрицательно влияет на возможность дипломатов и других официальных лиц правительства США поддерживать стабильные международные отношения. Американские союзники и партнеры в Европе получили убедительные заверения, когда президент США Дональд Трамп еще раз подтвердил американские обязательства перед НАТО. Российская дезинформация базируется на неопределенности. Для российских СМИ – которые легко публикуют откровенную ложь и фальсификации – намного легче посеять недоверие и страх относительно будущего западного партнерства и международной стабильности, когда в американской официальной политике присутствует элемент двусмысленности.

Более десятилетия американская внешняя политика была сосредоточена в основном на Ближнем Востоке, в

то время как Россия начала эксплуатировать медленно тлеющие конфликты в Европе, берущие начало с середины 90-х годов. События в Грузии в 2008 г. должны были предупредить Европу и США об опасности, которая грозит прозападным странам, граничащим с Россией. Однако, Грузия была меленькой страной на отдаленной части черноморского побережья, а внимание Запада было сосредоточено на «напряженной ситуации» в Ираке, президентских выборах в США и мировом финансовом кризисе. Россия выбрала самое подходящее время. Что касается Украины, то конфликт начался как раз в то время, когда США осуществляли внешнеполитический «поворот» в сторону Азии, который начался в 2011 г. К 2013 г. США существенно сократили свое военное присутствие в Европе и отказались дать решительный ответ на применение сирийским правительством химического оружия против гражданского населения в районах, удерживаемых повстанцами. Когда Путин посылал войска в Крым и разжигал повстанческие настроения на востоке Украины в ответ на политические волнения, которые свергли пророссийского президента Украины Виктора Януковича, у него были все основания полагать, что реакция США на эти действия будет относительно слабой. И хотя дополнительные санкции и ограничения были введены против российской элиты, долгосрочным результатом действий Кремля стал еще один замороженный конфликт, который заблокировал продвижение Украины к членству в Европейском Союзе и НАТО.

В мире всегда будут сохраняться противоречия и очаги напряженности. В настоящее время линия фронта в Украине носит относительно статичный характер, и, несмотря на крупные военные учения, проводимые НАТО и Россией, в отношениях между двумя сторонами наблюдается определенная стабильность. Чтобы поддерживать эту стабильность и увеличить свое влияние в Европе США должны увеличить своё военное участие в обороне Европы. В первую очередь, в Европу следует вернуть боевые бригады тяжелых вооружений. Командующий НАТО и американскими войсками в Европе генерал Куртис Скапарротти, выступая перед Конгрессом США в марте 2017 г. запросил увеличить американское военное присутствие в Европе на ротационной основе и продолжить подготовку армейских складов военных запасов в стратегических точках. Это будет шагом в правильном направлении, поскольку это обеспечит необходимый персонал и военные возможности, избегая при этом политических трений, связанных с постоянным дислоцированием войск. Перебазирование сил в Европу представляет собой дорогостоящее предприятие в ближайшем будущем, но оно не может быть более дорогостоящим, чем переброска полностью оснащенной бригады тяжелых вооружений из США в Европу каждые девять месяцев в обозримом будущем. Не далее, как в ноябре 2017 г. начальник штаба Сухопутных Сил США генерал Марк Мэлли рекомендовал постоянное базирование войск в Европе: «Воздушные и морские



Американские и французские морские пехотинцы на учениях по выживаемости в условиях холода в горной местности в Страсконе, Хайлэнд, Шотландия. Учения являются составной частью обучающего курса по действиям в условиях, приближенных к арктическим. Ноябрь 2017 г.

КАПРАЛ КАРИФ ХЕНСОН/КОРПУС МОРСКОЙ ПЕХОТЫ США

возможности очень важны, но я считаю, что наземные силы играют исключительную роль в сдерживании нападений обычными средствами, а также для заверения наших союзников. Фактическое присутствие наших наземных войск – самый мощный фактор убеждения».

Закон об утверждении национальной обороны от 2017 г. укрепил мощь американских вооруженных сил. Это может дать возможность расквартировать большее количество подразделений в Европе без существенного уменьшения персонала на военных базах дома, что могло бы вызвать озабоченность у членов Конгресса, которые не хотят терять в своих округах крупные военные базы, дающие доход, необходимый для экономического развития местных общин. Передислокация в Европу на постоянной основе наших подразделений, особенно подразделений тяжелых вооружений, продемонстрировало бы партнерам и союзникам верность США своим обязательствам в сфере безопасности.

Все это должно основываться на стабильной, целенаправленной и продуманной внешней политике. Воинские подразделения передового базирования играют роль «большой дубинки», но они должны дополняться хорошо подготовленным, финансово обеспеченным и сконцентрированным на определенных целях дипломатическим корпусом, отвечающим за проведение «взвешенных бесед». Эти два компонента дополняют друг друга только в том случае, если они получают поддержку и адекватную направленность. Дипломатические усилия всегда должны выступать первыми, в то время как военные силы должны быть в наличии и готовности, но лишь в качестве возможного последнего ответа. Во внутренних взаимоотношениях может появиться напряженность, если политическое руководство начнет отдавать предпочтение какому-то одному ведомству. Необходимо изменить менталитет «тому или этому» при распределении приоритетов финансирования. Только взаимоотношения полного сотрудничества смогут позволить США переоценить свое влияние в Европе и мире, и стать сдерживающим фактором для вероятных будущих агрессий. □



ИЛЛЮСТРАЦИЯ PER CONCORDIAM

ЭКСТРЕМИЗМ

В СВОБОДНОЙ ЕВРОПЕ

Фахредин Вербовчи, полиция Косово

ФОТОГРАФИИ AFP/GETTY IMAGES

Социальное разделение препятствует окончанию насилия

Свободное передвижение людей, товаров и услуг является фундаментом политической системы Европейского Союза. Однако, страны ЕС в последнее время переживают наплыв мигрантов из Африки и Ближнего Востока, прибывающих в поисках лучших экономических возможностей или спасаясь от войн. Это движение мигрантов часто не соответствует желаниям европейских стран. Даже если эта миграция и происходит в соответствии с гуманитарной миграционной политикой, она все равно может стать источником экстремизма и радикализма, которые в отдельных случаях проявлялись в виде террористических актов.

Большинство этих мигрантов принадлежит к мусульманской общине, и многие из них плохо интегрируются в культуру и общество принимающих стран, что вызывает озабоченность у коренного населения. Сохраняя свою религию, традиции и привычки, иммигранты-мусульмане усугубляют социальное разделение и подрывают усилия, направленные на интеграцию.

В своем исследовании миграции мусульман в Европу профессор и философ Тарик Рамадан пришел к выводу, что возрастающее число мусульман в Европе, исповедующих экстремистскую философию, особенно во Франции, создает трудности по многим направлениям. Большинство из этих мусульман не интегрируется в европейское общество. Только ведя борьбу против экстремизма и радикализма ислам может служить инструментом гармонии и культуры в Европе. Смертоносные террористические акты в европейских странах подтверждают выводы Рамадана.

Со времен распада Советского Союза самыми серьезными угрозами и проблемами для стран

Европейского Союза являются следующие:

- Поток иммигрантов из стран Магриба (Марокко, Алжир, Тунис и Ливия) и из Ближнего Востока.
- Старееющее население внутри ЕС.
- Воинствующий экстремизм и радикализация, которые ведут к терроризму.
- Возвращение в ЕС джихадистов, участвовавших в войнах на Ближнем Востоке.

Неспособность интегрировать иммигрантское население в странах ЕС в единую общину обычных граждан демократическим и плюралистическим способом может нанести ущерб культурной устойчивости этих стран. Радикальные настроения среди некоторых мусульманских иммигрантов часто ассоциируются с уголовными действиями, что отрицательно сказывается на атмосфере безопасности в Европе. Несмотря на то, что страны ЕС постоянно пытаются координировать свою социальную политику таким образом, чтобы предотвратить возникновение воинствующего экстремизма и бороться с ним, он все равно еще вызывает озабоченность в плане национальной безопасности.

Помимо интеграционных усилий, страны ЕС и их неевропейские партнеры должны сосредоточить внимание на противостоянии ИГИЛ в социальных сетях в режиме онлайн. Сторонники ИГИЛ рассылают сообщения по всему миру через Твиттер и другие социальные сети с целью разработки стратегии и платформы для дальнейших своих действий. Много лет тому назад ИГИЛ создало джихадистскую платформу в режиме онлайн для того, чтобы призывать сторонников присоединиться к террористическим отрядам не только в Сирии, но также и в европейских странах.

Но вопрос все же остается открытым: какие конкретные шаги предпринимает ЕС для того,



Группа сирийских беженцев прибыла в г. Кефлавик, Исландия, из лагеря беженцев в Ливане. Многие европейские страны были рады принять сирийских беженцев.

« ЕС должен взять на себя новые обязательства. И эти обязательства требуют интенсификации интеграционного процесса. Мы должны поднять свой голос за будущее Европы и неустанно работать ради него ».

— **Романо Проди**, бывший президент Европейской комиссии



Женщины-мусульманки держат плакаты с надписями (слева направо) «Не от моего имени», «У терроризма нет религии» и «Ислам – это мир» во время марша в Барселоне после смертоносных нападений террористов в Барселоне и Камбрилс. 2017 г.



Мужчина, обвиняемый в нанесении ножевых ранений в августе 2017 г. в Финляндии, прячет свое лицо во время судебного заседания. Те, кто совершают преступления под знаменем ислама, затрудняют другим мусульманам процесс интеграции в европейское общество.

чтобы справиться с наплывом иммигрантов и не допустить, чтобы они превратились в воинствующих экстремистов?

Члены ЕС согласились пересмотреть и усилить принятые в 1997 г. в Дублине критерии для просителей убежища, а также пересмотреть и изменить политику в отношении мигрантов. Некоторые европейские страны выразили скептицизм по поводу принятия обязательств в рамках ЕС по приему определенной доли сирийских беженцев. ЕС должен действовать до того, как ситуация в плане безопасности накалится. Для оказания помощи беженцам страны ЕС должны сосредоточить внимание на предоставлении им убежища и образования, а также помочь им интегрироваться в общество и предоставить социально-экономическую помощь, чтобы ознакомить их с европейской культурой.

Отождествляется ли в Европе ислам с экстремизмом и терроризмом? Большинство европейских стран не имеют предубеждений против этой религии, но в ответ на это иммигранты и коренное население должны объединиться в борьбе против экстремизма. Во время недавних террористических нападений мусульманские экстремисты использовали религиозные символы неподобающим образом, выставив их в качестве символов борьбы против Запада и демократических европейских ценностей.

Мусульманская община в Европе довольно большая, и она представляет собой важный экономический, культурный и социальный фактор.

Экстремисты с их проблемами и патологической ненавистью к западным ценностям не имеют ничего общего с истинным исламом, поскольку истинный ислам проповедует мир и гармонию в семье и в обществе. В этом контексте религия должна служить инструментом объединения людей с различными традициями и привычками. Она должна способствовать взаимопониманию, интеграции и гармонизации отношений между людьми, а не отчужденности, разобщенности и ненависти.

Эти характерные черты ислама повышают важность религии в нашей беспокойной международной системе отношений, где доминируют стереотипы. Давайте не забывать, что в западных странах мусульмане и христиане жили и будут продолжать жить в мире. Сильная Европа поддерживает демократические процессы и либерализм, и на сегодняшний день наша общая цель заключается в предотвращении радикализма и в борьбе против насильственного экстремизма и терроризма всеми доступными средствами.

Бывший президент Европейской комиссии Романо Проди сказал: «ЕС должен взять на себя новые обязательства. И эти обязательства требуют интенсификации интеграционного процесса. Мы должны поднять свой голос за будущее Европы и неустанно работать ради него». Только путем сотрудничества и координации демократическая Европа может справиться с воинствующим экстремизмом и терроризмом внутри Европы и за её пределами. □



ДЕМОНСТРАЦИЯ СИЛЫ

Американские бомбардировщики укрепляют сотрудничество в области безопасности в Европе

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ КОМАНДОВАНИЕ США

Использование Россией информационной войны в целях воздействия на другие страны и ее агрессивные действия, включая вторжение в чужие территории и их аннексию, вызывают все большую обеспокоенность относительно глобальной безопасности. Россия постоянно пытается дестабилизировать другие страны и вмешивается в их политику, потому что она хочет иметь нечто большее, чем статус региональной державы. Для достижения этой цели Кремлю нужна ослабленная НАТО; однако, НАТО остается сильной и сохраняет приверженность принципу взаимной обороны. Это утверждение также верно и по отношению к США, о чем свидетельствует участие американских военных в европейских и натовских учениях и мероприятиях. Размещение стратегических бомбардировщиков и участие в военных учениях играют важную роль в заверении союзников в приверженности США доктрине расширенного сдерживания.



Американский самолет B-1B Lancer закачивает топливо из
заправщика KC-135 Stratotanker. АССОШИЭЙТЕД ПРЕСС

Вчаствие американских бомбардировщиков в авиашоу – один из путей установления отношений с европейцами. Ежегодное Королевское международное шоу «Воздушные татуировки» (Royal International Air Tattoo (RIAT)), проходящее в июле на Королевской базе ВВС Фэрфорд в графстве Глостершир в Англии, является крупнейшим военным авиашоу в мире. Это шоу в 2017 г. отметило 70-ю годовщину ВВС США показом впечатляющей группы американских стратегических бомбардировщиков. Авиашоу также отпраздновало партнерство военных авиаторов XXI века, осуществляемое военными и авиационными ведомствами.

На показ были выставлены все три американских бомбардировщика: В-1В Lancer и В-52Н Stratofortress стояли на стационарной экспозиции, а трудноуловимый радаром В-2 Spirit совершал полеты вместе с двумя истребителями F-15. Демонстрация этих двух мощных бомбардировщиков стала замечательным дополнением к авиашоу. Их размеры и мощность двигателей впечатляли не меньше, чем бомбовая нагрузка, которую они в состоянии нести. Все три самолета могут доставлять к цели обычные боеприпасы, такие как бомбы и ракеты прицельного наведения. В-52Н и В-2 также могут нести и ядерные заряды, подтверждая свой статус мощного оружия ядерного сдерживания.

И хотя бомбардировщики были представлены на шоу, чтобы доставить удовольствие энтузиастам авиации и любопытным зрителям, их присутствие служило также и более широкой цели: заверить союзников и партнеров в верности своим обязательствам и оказать сдерживающее воздействие на противников. Размещение бомбардировщиков еще раз подчеркнуло, что США остаются верными партнерству в области безопасности, особенно своим обязательствам в рамках НАТО. В то время, как противники пытаются подорвать эту солидарность, американские бомбардировщики являются символом силы и единства.

Во время предыдущего размещения на базе Фэрфорд бомбардировщики В-52Н и В-1В совместно с союзниками и партнерами участвовали в учениях «Арктический вызов», «Балтопс» и «Удар сабли». Их целью было поддержать стабильность и безопасность в Европе. Учитывая продолжающиеся попытки России

создать обстановку нестабильности, момент для демонстрации приверженности США своим обязательствам в рамках НАТО был выбран как нельзя лучше.

Во время многонациональных учений «Арктический вызов», проходивших в конце мая 2017 г., В-52Н Stratofortresses и другие американские самолеты совместно с летчиками стран-партнеров – Бельгии, Канады, Финляндии, Франции, Германии, Голландии, Норвегии, Швеции, Швейцарии и Великобритании – повышали эффективность проведения воздушных операций. Эти учения проходят в Финляндии, Норвегии и Швеции на ротационной основе. Хотя это и не были учениями в рамках НАТО, все их участники, за исключением Финляндии, Швеции и Швейцарии, являются членами НАТО. Более 100 самолетов различных типов из этих 11 стран участвовали в широкомасштабном планировании и проведении учебных воздушных операций. Целью таких учений является налаживание и повышение уровня взаимодействия между силами различных стран.

Размещающиеся на британской базе ВВС Фэрфорд, В-52Н и В-1В участвовали также в «Балтопс», ежегодных совместных и многонациональных учениях, в основном сосредоточенных на отработке морских операций и имеющих своей целью обучение, повышение степени взаимодействия и гибкости, а также демонстрацию решимости защищать страны в регионе Балтийского моря. Во время одного из учебных заданий американские бомбардировщики установили инертные морские мины, которые должны были обнаружить и обезвредить войска НАТО. Учения «Балтопс» демонстрируют способность НАТО объединять силы для выполнения операций на море.

Учения «Удар сабли» также способствуют повышению интеграции, коммуникации и сотрудничества в сфере безопасности между союзниками по НАТО. В-52Н и В-1В участвовали в учениях в июне; учения были организованы командованием сухопутных войск США в Европе и проходили в Эстонии, Латвии, Литве и Польше. Военные из двадцати стран НАТО отрабатывали операции по конвоированию автоколонн, разгрузке прибывших по морю грузов, переправе через реку, а также высадке морского десанта и воздушному нападению. Американские бомбардировщики сбрасывали инертные бетонные бомбы BDU-50, которые, по условиям учений, имитировали обычные неуправляемые боеприпасы. Кроме того, бомбардировщики отрабатывали задания совместно с наземными, воздушными и военно-морскими силами союзников по НАТО. Независимо от того, где они базируются – на

британской базе Фэрфорд или в США, эти бомбардировщики всегда готовы отреагировать на кризисную ситуацию или чрезвычайные обстоятельства.

Третье размещение В-52Н на базе ВВС Фэрфорд продемонстрировало возможность этих бомбардировщиков наносить удары в поддержку операций войск США и их союзников в любой точке мира. При дозаправке в воздухе во время длительных боевых вылетов эти самолеты способны бомбить цели в самых отдаленных местах. Расположенные на базе Фэрфорд бомбардировщики В-52Н только что выполнили такое задание, пролетев через Арктику и обратно. Способность этих самолетов поражать цели при помощи обычных бомб или ядерных крылатых ракет в любой точке планеты делает их эффективным стратегическим средством сдерживания. В зависимости от пространственных и временных рамок операции, они могут вылетать как с основной базы приписки, так и с базы за границей. Такая гибкость служит сдерживающим фактором для стратегических нападения противника, повышая тем самым безопасность и стабильность для членов НАТО и других стран-партнеров в Европе.

Американские бомбардировщики также участвовали в военно-воздушные учения «Достаточный удар», проводившихся на территории Чехии в августе 2017 г., в которых принимало участие более 1 тыс. военных из 19 стран. Бомбардировщики сосредоточили внимание на взаимодействии экипажей самолетов с передовыми авианаводчиками, координируя действия авианаводчиками многонациональных сил на объединенном терминале, являющимися связующим звеном на земле. Эти учения позволили подразделениям США отработать взаимодействие с рядом стран-партнеров и укрепить взаимные обязательства в области безопасности.

Пока в мире существует ядерная угроза, США будут сохранять свою ядерную триаду. В качестве одной из составляющих этой триады, американские бомбардировщики готовы ответить на ядерную угрозу и другие акты агрессии путем взаимодействия с НАТО

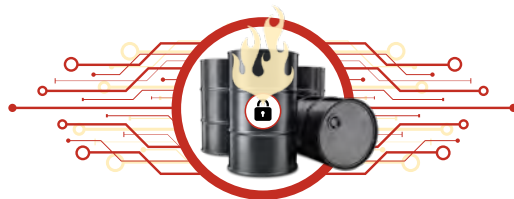
и ее партнерами. Каждое учебное задание, в котором участвуют американские бомбардировщики, повышает уровень взаимодействия союзников по НАТО и партнерских стран. Совместные учения демонстрируют готовность бомбардировщиков реагировать совместно с союзниками и странами-партнерами на целый ряд проблем в любой точке мира. Высокая бомбовая



Американский бомбардировщик В-52 в воздухе в заключительный день учений НАТО «Удар сабли» в г. Ожиш, Польша, в июне 2017 г. РЕЙТЕР

нагрузка, дальность полета и стойкость экипажей вносят бесценный вклад в укрепление совместных объединенных сил и повышение стабильности на всей территории Европы. Ядерные возможности В-52Н и В-2 вносят свой вклад в стратегическое сдерживание как в интересах США, так и в интересах союзников по НАТО.

Скорее всего, Россия будет продолжать дестабилизирующую деятельность по всему миру, используя подрывные операции и дезинформацию с целью посеять замешательство и недоверие. США совместно с НАТО будут и дальше использовать все имеющиеся у них средства для борьбы с этой деятельностью, где бы она ни проявлялась. Несмотря на попытки России расколоть единство НАТО, альянс по-прежнему остается сильным и приверженным своим обязательствам в области международной безопасности. □



КИБЕРТЕРРОРИЗМ И ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

Растущая угроза для каждого региона

Айхан Гукуйенер, научная сотрудница, Центр передового опыта НАТО по энергетической безопасности

Представьте что вы член террористической организации, который стремится посеять страх и хаос, но при условии сохранения собственной анонимности. В таком случае, вам прекрасно подойдет высокотехнологическое кибероружие и массовое прекращение электроснабжения. Вот только подобный сценарий и представлять не нужно, поскольку такие события уже имели место.

Как сообщалось на сайте «SecurityWeek» в декабре 2017 г. было обнаружено вредоносное программное обеспечение, которое могло использоваться для нападения на системы промышленной безопасности. Можно предположить, что именно такое программное обеспечение использовалось для создания перебоев в работе важнейшего объекта инфраструктуры на Ближнем Востоке. Подозрение пало на отдельный субъект, действующий при поддержке иностранного государства. По счастью, как сообщается на сайте SecurityWeek, обслуживающему персоналу завода удалось остановить все работающие процессы и предотвратить ущерб. Несмотря на огромное количество сценариев конца света и теорий кибернетической войны, вопрос определения понятия «кибертерроризм» остается открытым для большинства людей. Здесь не существует единого мнения или даже международного соглашения, определяющего и раскрывающего данное понятие. Следует отметить, что корни понятия «кибертерроризм» и теории «электронного Перл Харбора» прослеживаются к началу 1990-х гг., которые характерны резким увеличением пользователей сети Интернет и появлением нового понятия «информационное общество». Несмотря на мрачные прогнозы и сценарии возможных бедствий, разрушительной атаки так и не последовало.

Однако эксперты продолжают утверждать, что угроза кибер-терроризма в условиях современного мира является более чем вероятной и может вызвать

катастрофические последствия в отдельно взятой стране. Насколько реальной является подобная угроза? Стоит ли обществу и правительству волноваться на этот счет? При таком состоянии вещей, чрезмерная зависимость от компьютеров и информационных систем на каждом этапе нашей жизни (банковское дело, электронная торговля, воздушные перевозки, правоохранительная деятельность и многое другое) переводит такие системы в разряд особенно уязвимых перед лицом угрозы. При этом, дальнейшее развитие взаимосвязанности может повлечь за собой возникновение более высокотехнологических угроз.

Высокая зависимость современного общества и экономики от бесперебойной подачи электроэнергии, вызывает необходимость в проведении всесторонней оценки угрозы кибертерроризма в отношении жизненно важных объектов энергетической инфраструктуры. Эта статья призвана оценить вероятные угрозы для подобных объектов на территории Ближнего Востока и Северной Африки.

ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И КИБЕРТЕРРОРИЗМ

Мы живем в эру «интернет вещей», а потому все, что нас окружает является взаимосвязанным и взаимозависимым. По оценкам экспертов, количество сетевых приборов в 1984 г. не превышало 1 тыс., тогда как аналогичный показатель в 2012 г. остановился на отметке в 17 млрд. Более того, прогнозы компании Gartner Inc., специализирующейся на технологических исследованиях, указывают на дальнейшее увеличение численности сетевых приборов – до 50 млрд. по состоянию на 2020 г.

Энергетический сектор наиболее подвержен процессу внедрения цифровых технологий среди всех представителей государственного и частного секторов. По оценкам исследовательской компании Bloomberg New Energy

Finance стоимость рынка внедрения цифровых технологий в энергетический сектор может вырасти до отметки в 64 млрд. долл. США к 2025 г. Помимо огромных инвестиций, не оставляет сомнения и тот факт, что внедрение цифровых технологий в энергетические системы, в т.ч. использование «умных» систем измерения, систем управления энергопотреблением, автоматизированных регуляторов потребления и «умных электросетей», позволит создать надежный и доступный источник энергии. Однако каждой цифровой системе характерно наличие собственных уязвимых мест. В качестве примера можно привести историю вируса «Stuxnet», созданного и внедренного для нападения на ядерную электростанцию Ирана в городе Бушер в 2010 г., хотя это, по имеющейся информации, и не привело к серьезному ущербу.

РОЛЬ ЭНЕРГЕТИКИ В ВОЙНЕ С НЕРЕГУЛЯРНЫМИ ВООРУЖЕННЫМИ ФОРМИРОВАНИЯМИ

Объекты энергетической инфраструктуры длительное время рассматривались террористическими формированиями как выгодные цели. За последние несколько десятков лет террористы часто проявляли интерес к объектам нефтегазовой промышленности, преследуя две основных цели: подорвать стабильность действующих органов власти против которых ведется борьба, а также экономически ослабить иностранные государства, владеющие определенными интересами в соответствующем регионе. Ввиду особой уязвимости на случай физических нападений, нефтегазопроводы считаются легкой мишенью, которая, тем не менее, обеспечит достижение стратегических преимуществ для террористов.



Источник: Глобальная база данных по терроризму, Университет Мериленда

В тоже время, анализируя последствия кибератаки на Украину в декабре 2015 г., которая привела почти к полному отключению электроэнергии на территории всей страны, создание защиты от физических атак является недостаточным и неэффективным подходом. Кибератаки могут негативно отразиться на повседневной жизни населения либо нанести долгосрочный ущерб. Они могут

вызвать серьезные финансовые потери для энергетических компаний или нанести вред экономике страны.

В последние годы наблюдается существенное увеличение количества инцидентов в киберпространстве по отношению к объектам энергетической инфраструктуры. Согласно данным Агентства национальной безопасности США, в 41 % случаев кибератаки проводились на предприятиях энергетического сектора. Как правило, речь шла о нефтегазовых компаниях. Принимая во внимание рост количества и сложности применяемых технологий для создания угроз по всему миру, директивным и регулирующим органам следует предпринять дополнительные усилия по противодействию подобным атакам. Так, например, Соединенные Штаты создали отдельное управление по защите важнейших объектов инфраструктуры – Управление кибербезопасности, энергетической безопасности и чрезвычайного реагирования. Кроме того, по информации группы реагирования на чрезвычайные ситуации в сфере кибербезопасности США, все объекты энергетической сферы, правительственные здания, транспортная система, система сточных вод проходят анализ на предмет кибербезопасности более регулярно, по сравнению с представителями других секторов экономики. На них приходится 75% проводимых исследований.

УЯЗВИМОСТЬ СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ

Традиционно сложилось так, что кампании, представляющие один из основных секторов услуг (энергетика, финансы здравоохранение) всегда старались защитить коммерческие данные/данные о клиентах конфиденци-

ального характера, а также обезопасить себя от кибершпионажа. Тогда как еще один, не менее важный аспект, длительное время оставался без должного внимания: безопасность промышленных систем управления (ICS). Эти системы являются неотъемлемой составляющей работы энерго-, нефти- и водоснабжения, а также транспортной системы, обеспечивая управление аварийным отключением или остановкой отдельных объектов. Наиболее распространенными системами промышленного управления являются распределенная система управления (DCS), программируемые логические контроллеры (PLC) и системы диспетчерского управления и сбора данных (SCADA).

Такие системы обеспечивают наблюдение и контроль над физическими процессами в режиме реального времени. Однако, при разработке систем управления, не учитывался фактор обеспечения безопасности. Таким образом, получение террористами контроля над указанными системами может иметь катастрофические последствия и является существенной угрозой для региональной и национальной

безопасности. Эксперты всячески пытаются обратить внимание представителей энергетического сектора и правительства на существенное отличие между информационными технологиями общего характера и инфраструктурой защиты промышленных систем управления в вопросах философии обеспечения безопасности. И если сотрудники отдела информационных технологий стремятся защитить информацию на своих серверах от последствий кибератак, то основная задача сотрудников безопасности систем промышленного управления предусматривает обеспечение безопасной работы объекта. Следует также отметить, что системы имеют различную структуру и обслуживаются разными командами сотрудников или специалистов из различных сфер деятельности. Несмотря на постоянное развитие систем защиты информационных технологий, существует лишь незначительное количество технологий, программ подготовки и процедур, направленных на создание кибербезопасности систем промышленного управления.

КИБЕРТЕРРОРИЗМ И ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ ИНФРАСТРУКТУРА

В отчете Джеймса Льюиса, опубликованным Центром стратегических и международных исследований, утверждается, что «последние исследования, призванные урегулировать и составить определение понятию «кибертерроризм», в большинстве случаев, приравнивают уязвимость компьютерных сетей к уязвимости важнейших объектов инфраструктуры, что приводит к созданию значительного риска для национальной безопасности».

При разделении понятий «кибертерроризм» и «киберпреступность» необходимо принимать во внимание ряд сопутствующих факторов. И это несмотря на то, что преступниками, в обоих случаях, могут использоваться одинаковые тактические приемы, методы и способы действий. Некоторые эксперты утверждают, что понятие «терроризм» применимо исключительно по отношению к физическому ущербу, нанесенному злоумышленниками исходя из политических или идеологических мотивов. При этом существует множество дополнительных факторов и особенностей данного понятия, поскольку универсальный подход не позволяет охватить все возможные сценарии реализации кибертерроризма.

Управление ООН по борьбе с наркоманией и преступностью выделяет три основных способа применения компьютерных систем террористами: косвенная поддержка террористической группировки, оперативное обеспечение террористической деятельности, а также определение целей для дальнейшего нанесения повреждений или ущерба. В случае реализации подобных сценариев, нападение на любой из объектов энергетической инфраструктуры, с целью нанесения повреждений или ущерба, с использованием кибероружия может иметь катастрофические последствия.

Анализируя различные сценарии кибервойны и

кибертерроризма, на первый план невольно выходят два основных вопроса. Следует ли нам ожидать кибертеррористическую атаку на важнейшие объекты национальной инфраструктуры в ближайшем будущем? Можно ли оценить риски кибертерроризма? Многие эксперты склоняются к пессимистическим прогнозам на ближайшее будущее.

«Институт экономики и мира» опубликовал ежегодный доклад «Глобальный индекс терроризма-2017» в котором утверждает, что «терроризм предоставляет террористическим группировкам более широкую свободу действий стратегического и оперативного характера и новый тип т.н. «безлидерные атаки». Развитие высоких технологий, «интернета вещей», самоуправляемых автомобилей и умных городов в будущем приведет к существенному увеличению рисков в киберпространстве, которыми могут воспользоваться террористы. Это, и изобилие других реалистичных сценариев, позволяет предположить, что объекты энергетической инфраструктуры могут становиться мишенями для кибероружия, применяемого злоумышленниками исходя из политических или идеологических мотивов с целью причинения огромного физического ущерба.

Как же оценить риски кибертерроризма и предпринять соответствующие меры? На этапе проведения оценки можно воспользоваться механизмом управления рисками от корпорации Rand Corp., который позволяет определить степень риска по трем переменным факторам риска: угроза, уязвимость и последствия. Однако применение данного механизма не позволяет нивелировать сложность вероятностной оценки рисков, которые несет за собой кибертерроризм, особенно в случае с рисками для объектов энергетической инфраструктуры. И если современные террористические группировки вынуждены ограничиваться низко-технологическими кибератаками из расчета на использование уязвимостей в системе, то их последователи вполне могут проявить себя за счет применения агрессивной тактики, позволяющей повреждать системы промышленного управления и сеять страх среди населения, что чревато угрозой для целостности важнейших объектов энергетической инфраструктуры, а также доверия общественности к правительству и безопасности важнейших объектов национальной инфраструктуры. Так считают авторы издания «Infosecurity».

РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

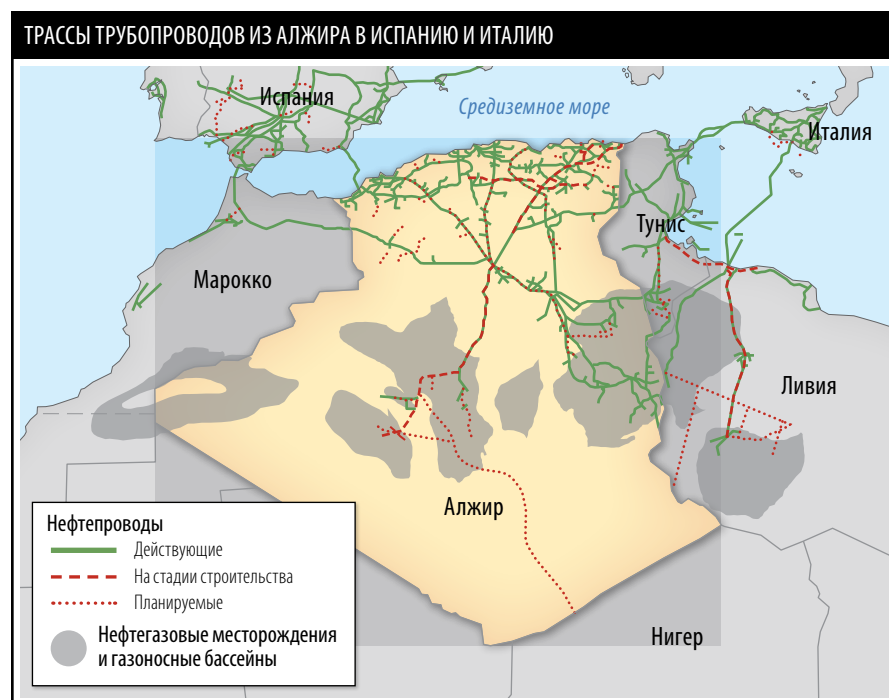
Учитывая взаимозависимость важнейших объектов энергетической инфраструктуры (за исключением объектов ядерной энергетики), в т.ч. нефтепроводы, линии электропередач/распределители или производственные объекты, любая угроза может приобрести международный характер, указывая на необходимость привлечения регионального сотрудничества и одновременного принятия контрмер. Так, например, тщательно спланированная кибератака на межгосударственные линии электропередач, нефте- и газопроводы, которые

эксплуатируются различными кампаниями, может затронуть несколько стран или субъектов. При этом, страна, не обладающая внутренними энергоресурсами, стремится обезопасить и сохранить собственные запасы энергоресурсов (для обеспечения внутреннего спроса), тогда как страна, владеющая энергетическими ресурсами, стремится не допустить потери прибыли и доверия в глазах инвесторов и заказчиков. Страны Ближнего Востока и Северной Африки имеют огромное значение для мировой экономики, за счёт больших объемов нефти

Какими могут быть последствия кибертеррористического акта на региональном нефтепроводе? Например, атака на трассу трубопровода, поставляющего энергоресурсы из страны-производителя (например, Алжира) в страны-потребители (например, Испанию и Италию), поставит под угрозу четыре составляющих энергетической безопасности: доступ, наличие, приемлемость и доступность. Иными словами, проведение подобной широкомасштабной и тщательно спланированной атаки может нарушить региональную энергобезопасность, а

также подорвать поставки нефти и газа как для производителя, так и для потребителя.

Кибер-терроризм может отрицательно сказаться на формировании благоприятных условий для инвесторов в стране, а также повредить ее репутации безопасного и надежного торгового партнера. Кроме того, подобные атаки несут за собой дипломатические, экономические и социальные издержки. Нет сомнения, что эксплуатация объектов в условиях повышенного риска создает дополнительные проблемы для частных компаний. На сегодняшний день, традиционным кибероружием считаются компьютерные вирусы и черви, однако наиболее популярной киберугрозой является применение постоянных изошёренных угроз.



Источник: Агентство энергетической разведки

и газа, которые прокачиваются через их территорию. Основную обеспокоенность в данном регионе вызывают риски, связанные с организацией традиционных террористических атак. В качестве примера можно привести масштабное нападение террористов на газодобывающее предприятие неподалеку от г. Аменас (Алжир) в 2013 г., которое привело к жертвам среди обслуживающего персонала и вызвало приостановку производственной деятельности. Аналогичные последствия можно ожидать в случае успешного проведения кибератаки, способной нанести ущерб производству энергии в стране и создать угрозу для потребителей во всем регионе. Еще одним примером, можно считать вирусную атаку 2012 г. на нефтедобывающий объект компании Saudi Aramco в Саудовской Аравии. Несмотря на заявление отдельных должностных лиц о том, что подобные действия не повлияли на производственные мощности объекта (добыча нефти управляется отдельной сетью, а вирусная атака не была направлена на системы промышленного управления), внутренняя сеть компании оставалась недоступной более недели.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Одним из наиболее важных этапов противостояния угрозе кибер-терроризма является необходимость формирования общепринятого подхода к данной угрозе. В дополнение к мерам, принимаемым отдельными кампаниями и или государствами, необходимо предусмотреть международные и скоординированные действия, направленные на расширение возможностей многонациональных расследований, обмена информацией и мониторинга. В отчетах Центра передового опыта по совместной защите от киберугроз НАТО указывается на необходимость проведения международных учений по противодействию кибератакам с целью развития способности каждого отдельного государства противостоять кибертерроризму. □

Айхан Гукуйенер является научным сотрудником Центра передового опыта НАТО по энергетической безопасности в Литве и региональным директором Международной ассоциации экспертов по защите важнейших объектов инфраструктуры. Она специализируется на энергетической безопасности, стратегической кибербезопасности и международной политике. В прошлом она была научным сотрудником Центра по внешней политике и безопасности (научно-исследовательская организация Турции) Она также является соавтором книги «Безопасность важнейших объектов энергетической инфраструктуры». С октября 2017 г. исполняет обязанности регионального директора Центра промышленной кибер-безопасности.

СОВМЕСТНАЯ

БОЕВАЯ ПОДГОТОВКА



Таджикские военные на полигоне Фахрабад участвуют в многонациональных учениях «Региональное сотрудничество – 2017».

Материал редакции *per Concordiam*

Фотографии штабного сержанта Майкла Бэттлз/BBC США

ОПЕРАЦИИ ПО ПОДДЕРЖАНИЮ МИРА И МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В ЦЕНТРЕ ВНИМАНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ВСТРЕЧ В ТАДЖИКИСТАНЕ

Жарким июльским днем в военном учебном центре Фахрабад недалеко от столицы Таджикистана Душанбе, где на горизонте виднеются холмы и фруктовые сады, подразделение таджикских миротворцев попало в засаду, организованную воинствующими экстремистами.

Для уничтожения или захвата в плен нападавших таджикский патруль осуществил маневр на поросшем кустарником поле. Военнослужащие очистили от боевиков здание, которое противник использовал как свой опорный пункт, и эвакуировали раненных товарищей и пленных.

Таджикские военные четыре дня проводили учения с американскими коллегами из сухопутных сил Национальной гвардии штата Вирджиния, отрабатывая, помимо прочего, такие навыки, как обнаружение самодельных взрывных устройств и остановка кровотечения из пулевых ранений.

Это служило демонстрацией того, что происходило в 50 километров на полигоне Министерства обороны Таджикистана: многонациональных командных учений «Региональное сотрудничество – 2017».

Это уже 14-е по счету учения «Региональное сотрудничество», проводимые Центральным командованием США совместно со странами Центральной и Южной Азии, участвующими в многонациональных миротворческих операциях.

В июле 2017 г. в Таджикистане проходили последние такие учения, в которых участвовали более 200 военных из Таджикистана, Кыргызской Республики, Пакистана, Монголии и США. Казахстан прислал на эти учения своего наблюдателя.

«Учения такого рода являются уникальной возможностью для военных приобрести новые знания и

практические навыки, - говорит Саиджафар Исмонов, депутат парламента Таджикистана. – Этот опыт чрезвычайно важен для наших солдат, особенно при реагировании на террористические угрозы. Более того, это укрепляет региональное сотрудничество. Наше партнерство с США становится более прочным, оно сближает наши страны».

Во время предшествовавшего учениям брифинга д-р Себастьян фон Мюнчоу, преподаватель курсов по вопросам международной безопасности в Европейском Центре исследований вопросов безопасности им. Джорджа Маршалла, провел семинар на тему, как архитектура органов безопасности Германии стимулирует разработку инновационных подходов к преодолению институциональных препятствий при устранении возникающих проблем.

Группа слушателей, состоящая в основном из офицеров, которые почти в течение недели выполняли функции штабных работников в многонациональной пехотной бригаде, принимала решения в соответствии с придуманным учебным сценарием, проверяя свою способность к сотрудничеству, несмотря на различия в языках, стиле руководства и доктринах.

В соответствии с одним из сценариев учений 2017 г., от страны под названием Региславия откололись сепаратисты и сформировали небольшое центрально-азиатское государство под названием Бахора. Многонациональные силы под эгидой ООН должны были обеспечивать режим прекращения огня, одновременно реагируя на вылазки через границу, осуществляемые террористами и контрабандистами оружия и наркотиков, принимая меры в отношении перемещенных лиц, ликвидируя последствия землетрясения и стараясь остановить разразившийся гуманитарный кризис.

«В реальности этот сценарий может иметь место в любой стране, - считает полковник пакистанской армии Аамир Салим. - Чтобы военные могли эффективно выполнять свои обязанности, такие учения очень необходимы».

На регулярных брифингах командующим докладывали о текущей обстановке. Затем офицеры расходились по отдельным рабочим местам, отведенным для таких направлений работы как логистика, планирование операций и связь с общественностью.

Иногда задания были простыми, как, например, транспортировка питьевой воды тысячам военнотружущих наземных войск. А иногда штабные командиры должны были реагировать на катастрофы, такие, как мощное землетрясение, которое повредило дамбу на гидроэлектростанции, вырабатывающей 90% электроэнергии страны. Прорыв дамбы нанес бы серьезный ущерб экономике Бахоры.

Склонившись над ноутбуками и картами, участники старались преодолеть коммуникационные барьеры, пытаясь найти общий язык для общения. Кыргызские, таджикские и монгольские офицеры использовали для общения русский язык, в то время как американцы и пакистанцы общались между собой на английском. Поблизости располагались переводчики, устранявшие возникающие языковые барьеры.

«Для нас важно работать вместе, поскольку, если нас вместе пошлют на боевое задание, на миротворческую или любую другую операцию, то между военными уже будут ранее установленные связи», - говорит Джордж Харрингтон, полковник сухопутных войск Национальной гвардии американского штата Массачусетс.

Необходимо было сглаживать различия в философских подходах национальных делегаций. Например, во время учебной пресс-конференции руководитель таджикской группы полковник Нурридин Саттров спокойно и корректно отвечал на вопросы репортеров, подчас навязчивых и нагловатых.

После окончания этой учебной пресс-конференции инструкторы заметили, что офицер по связям с общественностью должен был проинструктировать полковника Саттрова относительно необходимости опровергать обвинения одного из репортеров в том, что бригада занимается «пропагандой». Победа в словесной войне может иметь решающее значение, особенно в конфликтах, вызванных идеологическими причинами, такими как борьба с терроризмом.

«Эти учения дадут нам шанс поучиться друг у друга», - подчеркнул майор монгольской армии, офицер по связям с общественностью Амартаиван.

Монгольская делегация, имеющая опыт сотрудничества с подразделениями ООН и Таджикистана, принимала участие в учениях для того, чтобы повысить навыки своих военных в таких областях, как безопасность границ и борьба с терроризмом. Монголия проводит собственные учения под названием «Поход Хана».

Одним из сценариев учений «Региональное сотрудничество – 2017 г.» было поддержание мира в демилитаризованной зоне между Бахорой и Региславией и перехват транспортировки оружия массового уничтожения, спрятанного террористами среди медицинских принадлежностей.

«У нас есть опыт участия в миротворческих миссиях ООН, но для участия в этих коалиционных силах нам необходимы дополнительные подготовка и опыт», - утверждает монгольский полковник Тумендемберел.

Поскольку на учениях, таких как «Региональное сотрудничество», подчеркивается необходимость проявления офицерами инициативы, пакистанский полковник Аамир согласился с тем, что приобретенный опыт будет полезен в борьбе его страны против терроризма, которая продолжается вот уже десять лет. Местным командирам, сражающимся с террористами, необходима большая свобода действий, и полковнику Аамиру было приятно видеть дух независимости, продемонстрированный партнерами на учениях в Таджикистане. «Благодаря этому вы чувствуете себя комфортно», - добавил он.

Одновременно с учениями «Региональное сотрудничество» в Душанбе проходил семинар «Гражданская безопасность: вопросы смешанной миграции». Семинар был организован совместно Центром им. Маршалла и Комитетом по чрезвычайным ситуациям и гражданской обороне Таджикистана. На семинаре, которым руководила сотрудница Центра им. Маршалла д-р Петра Вейленд, основное внимание было сосредоточено на вопросах защиты и интеграции мигрантов всех видов, включая беженцев и внутренне перемещенных лиц (ВПЛ).

Эксперты из нескольких стран обсуждали проблемы и рассматривали конкретные случаи, включая решение вопросов безопасности, связанных с миграцией, и то, как правительства и местные общины могут организовать работу, чтобы справиться с притоками мигрантов и обеспечить их интеграцию в общество. Этот семинар дал полезную информацию организаторам учений «Региональное сотрудничество» в той части, которая относилась к сценариям с участием беженцев и ВПЛ.

Центральное командование США проводит учения «Региональное сотрудничество» с 2001 г. Всего прошло 14 учений, и проходили они в Таджикистане, Кыргызской Республике и Казахстане. По мнению майора сухопутных сил США Роберта МакКракена, ведущего разработчика учений, «Региональное сотрудничество» предоставляет многонациональным силам возможность улучшить координацию и взаимодействие, необходимые для того, чтобы справляться с задачами, чрезвычайно важными для стран Центральной и Южной Азии.

«Нам не всегда удается поработать бок о бок с нашими партнерами прежде, чем нам придется реагировать на реальную кризисную ситуацию, - говорит майор МакКракен. - Однако, «РС-17» дает нам и другим странам уникальную возможность наладить отношения и подготовиться к реальным заданиям в будущем». □

Письмо главному редактору

Уважаемый редактор,

С глубоким сожалением я вынужден констатировать, что *per Concordiam* предоставил преступнику и давнему врагу Турции платформу для распространения безосновательных обвинений в адрес нашей страны в статье «ИГИЛ в Турции», опубликованной в Томе 8, Выпуске 2. Обвинения в указанной статье против Турции являются, по крайней мере, неприемлемыми и необоснованными. И поэтому я Вам пишу для того, чтобы предоставить достоверную информацию относительно борьбы Турции против терроризма, а также относительно преступного прошлого автора статьи.

Будучи надежным партнером НАТО, Турция наряду с США и Германией является ключевой страной, заинтересованной в победе над Даиш, и делает даже больше, чем от нее требуется, в борьбе с этой террористической организацией и угрозой иностранных боевиков, исходящей из Сирии и Ирака.

Несмотря на то, что непрекращающийся поток иностранных боевиков ложится тяжелым бременем на плечи наших органов безопасности и административных структур, которые уже и так вынуждены преодолевать многочисленные трудности, эти органы приняли и продолжают принимать соответствующие меры. С 2011 г. почти 54 тыс. человек (53 781) были включены в список лиц, которым запрещен въезд в страну, а более 5 тыс. человек (5 446) были депортированы из страны. Наши Подразделения оценки риска в аэропортах предотвратили въезд в страну более 4 тыс. человек по подозрению в том, что они являются иностранными боевиками. Более того, 8 452 человека, связанных с Даиш, Эль-Нусра и Аль-Кайдой, включая 3 831 иностранца, были задержаны, а 2 946 человек, связанных с этими организациями, находятся под арестом.

Помимо этих усилий мы в период с августа 2016 г. по март 2017 г. успешно провели операцию «Шит Евфрата» против Даиш. Основные задачи этой операции состояли в том, чтобы обеспечить наземное наступление оппозиции против Даиш и выбить боевиков с позиций, которые они занимали вдоль нашей границы. При поддержке турецких военных бойцы Свободной сирийской армии успешно очистили от Даиш территорию в 2 015 квадратных километров и уничтожили 2 647 боевиков Даиш. Почти 70 тыс. сирийских граждан вернулись в безопасные районы, освобожденные в ходе этой операции. Операция «Шит Евфрата» вынудила Даиш перейти к обороне и в других районах Сирии.

Мы также почти завершили сооружение стены безопасности вдоль нашей границы с Сирией с целью блокировки просачивания террористов на нашу территорию. Говоря вкратце, наши усилия по сдерживанию и уничтожению Даиш носят непрерывный характер.

Проводя широкомасштабную кампанию против Даиш, которая вносит вклад в обеспечение безопасности наших союзников и партнеров, наша страна была шокирована кровавой попыткой государственного переворота 15 июля 2016 г. Зачинщики замахнулись на избранных руководителей страны, демократические институты и на государственную систему в целом. Убедительное количество собранных доказательств, а также показания заговорщиков позволяют сделать

вывод о том, что этот подлый заговор был инсценирован Террористической организацией Фетуллаха (ТОФ), представляющей собой новое поколение террористических структур и преступных сетей.

Десятилетиями эта организация и ее члены представляли себя по всему миру под названием «Движение служения» – организацию с двухуровневой структурой. Первый уровень является законной и видимой стороной организации, известной своей деятельностью по продвижению «умеренного ислама» и «межрелигиозного диалога». Были созданы разнообразные ассоциации в области СМИ, образования, в академических кругах и гуманитарной сфере, в издательских и банковских кругах, а также в бизнес-секторе в Турции и в 160 других странах по всему миру. Внешне занимаясь законной общественной деятельностью, эта организация получила доступ к обширным финансовым и людским ресурсам, к политическому и общественному влиянию и проникла в чрезвычайно важные государственные институты, такие как вооруженные силы, полиция, разведорганы и судебная система. Такое богатство и влияние не было приобретено благодаря законным действиям. Наоборот, все это обеспечила темная сторона организации, которая включает «отмывание» денег, взяточничество и незаконные операции при помощи теневых фирм и холдинговых компаний. Они использовали слабые места в системе и преступные методы, изготавливая поддельные официальные документы, фабрикуя уголовные дела и осуществляя махинации при приеме на государственную службу.

Конечной целью заговорщиков было не просто сбросить избранное демократическим путем правительство, а свергнуть конституционный порядок Турецкой Республики. Когда мы поняли их преступный замысел, мы предприняли ответные действия. В действительности же, ТОФ почти потеряла свое влияние в Турции, когда 15 июля задействовала в попытке переворота своих сторонников в вооруженных силах страны.

При более близком рассмотрении мы больше узнаем об этой преступной сети, которая распространяется как вирус, поражая в организмах один жизненно важный орган за другим. С июля 2016 г. мы подавляли и искореняли остатки этой преступной сети в Турции. Сторонники ТОФ в государственной системе страны не были верны государству и конституции – они сохраняли верность лишь одному человеку, Фетулле Гулену, который возомнил себя «имамом Вселенной». Таким образом, увольнение сторонников ТОФ из государственных институтов не ослабляет нашу безопасность. Наоборот, эти меры укрепляют систему.

В настоящее время ТОФ действует по всему миру через свою сеть учебных заведений и лоббистов и осуществляет изощренные разведывательные операции с целью увеличения своего влияния. Примером этому может служить вышеупомянутая статья, опубликованная в Вашем журнале. Автор статьи, г-н Ахмет С. Яйла был офицером полиции до мая 2015. Позднее он присоединился к научному составу университета в г. Харран в Турции. В ноябре 2015 г. он на одну неделю поехал в США под предлогом участия в конференции,

Продолжение на стр. 66.

Стационарные курсы

Democratia per fidem et concordiam

Демократия через доверие и дружбу

Отдел регистрации

George C. Marshall European Center
for Security Studies
Gernackerstrasse 2
82467 Garmisch-Partenkirchen
Germany

Телефон: +49-8821-750-2327/2229/2568

Факс: +49-8821-750-2650

www.marshallcenter.org
registrar@marshallcenter.org



Порядок регистрации

Европейский центр исследований по вопросам безопасности имени Джорджа К. Маршалла не принимает заявлений напрямую. Заявления на все курсы должны поступать через соответствующее министерство и посольства США или ФРГ в стране проживания кандидата. Тем не менее, отдел регистрации слушателей готов помочь кандидатам инициировать процесс. Запрос можно направить по электронному адресу: registrar@marshallcenter.org

Продолжение, начало на стр. 65.

но обратно в Турцию не вернулся. В настоящее время он разыскивается на основании постановления на арест по обвинению в членстве в ТОФ, сборе информации с целью политического и военного шпионажа и попытке свержения конституционного строя. Против него имеются серьезные обвинения в фабрикации уголовных дел в его бытность старшим офицером полиции с целью арестов отдельных бизнесменов, представителей неправительственных организаций и курдских политиков. Кроме того, выясняются обстоятельства его перехода из полицейских рядов в академическую сферу.

Хотелось бы также обратить Ваше внимание на то, что в парламенте представителем оппозиции был внесен запрос на расследование противозаконной деятельности г-на Яйла. Уже только это обстоятельство ставит вопрос о том, как такой авторитетный академический журнал как *per Concordiam* смог опубликовать статью, содержащую фальшивую и беспочвенную информацию, порочащую партнера и союзника, без предварительного изучения прошлого и связей ее автора.

Попытка переворота 15 июля была наиболее кроваво-пролитным и насильственным нападением ТОФ, в результате которого погибло 250 и было ранено более 2

тыс. человек. Сейчас сторонники и организаторы этого акта распространяют дезинформацию и ложь, порочащие Турцию. Мы намерены укрепить наши демократические завоевания, поскольку мы знаем, что это единственный путь борьбы с терроризмом во всех его формах и проявлениях. Мы намерены бороться с врагами демократии при помощи демократии. Мы будем идти именно этим путем, хотя нам и приходится сражаться одновременно с несколькими самыми опасными террористическими организациями, а именно с Рабочей партией Курдистана (РПК) и Даиш. И в этот чрезвычайно важный период со стороны наших союзников и друзей нам необходима поддержка и ободрение, а не потакание деятельности вышеупомянутой преступной сети.

Искренне Ваш,

Каан Эсенер
Посол

Комментарий редактора: Журнал *per Concordiam* осознает, что обмен мнениями на противоречивые темы между профессионалами может иметь болезненный характер. В данной дискуссии мы захотим предоставить слово обеим сторонам, и поэтому приняли решение опубликовать ответ посла Каана Эсенера. Любые обвинения против д-ра Ахмета С. Яйлы принадлежат исключительно послу Эсенеру и не выражают точку зрения или позицию Центра им. Маршалла или других учреждений в правительствах США или Германии.

Посол Эсенер, занимающий пост помощника заместителя министра иностранных дел по политическим вопросам в Министерстве иностранных дел Турции, утверждает, что автор упоминаемой статьи и бывший турецкий полицейский и ученый д-р Яйла разыскивается на основании постановления на арест

по обвинению в «членстве в ТОФ, сборе информации с целью политического и военного шпионажа и попытке свержения конституционного строя». Д-р Яйла, в настоящее время занимающий должность преподавателя в Университете им. Джона Мэйсона в штате Вирджиния, США, категорически отвергает эти утверждения.

Являясь одним из основных изданий, обсуждающих вопросы обороны и безопасности в Европе и Евразии, журнал *per Concordiam* обязуется представлять полный спектр мнений и взглядов. В публикуемых статьях отражаются мнения исключительно авторов статей, а не Центра им. Маршалла или правительства США. Ваши мнения редакции журнала можно послать по адресу editor@perconcordiam.org

ПРОГРАММА ПРИКЛАДНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ БЕЗОПАСНОСТИ (ПАСС)

Основной курс очного обучения Центра им. Маршалла охватывает такие сферы, как политика безопасности, вопросы обороны, международные отношения, включая международное право и борьбу с терроризмом. Основной темой, рассматриваемой на протяжении всей программы, является необходимость международного, межведомственного и междисциплинарного сотрудничества.

Сентябрь						
ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ
						1
2	3	4	5	6	7	8
9	10	11	12	13	14	15
16	17	18	19	20	21	22
23	24	25	26	27	28	29
30						

Октябрь						
ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ
	1	2	3	4	5	6
7	8	9	10	11	12	13
14	15	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27
28	29	30	31			

Ноябрь						
ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ
				1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	

ПАСС 18-16 5 Сентябрь – 15 Ноябрь 2018

СЕМИНАР ДЛЯ ВЫСШЕГО РУКОВОДЯЩЕГО СОСТАВА (СВРС)

Это интенсивная программа, посвященная новым ключевым глобальным тенденциям, которые могут привести к появлению новых точек зрения, концепций и совместных обсуждений, а также возможных решений. Программа предназначена для высшего офицерского состава, дипломатов высокого ранга, послов, министров, заместителей министров и парламентариев. СВРС состоит из официальных презентаций, проводимых высшими должностными лицами и признанными специалистами, с последующим всесторонним обсуждением в семинарских группах.

Июнь						
ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ
						1
2	3	4	5	6	7	8
9	10	11	12	13	14	15
16	17	18	19	20	21	22
23	24	25	26	27	28	29
30						

СВРС 19-15 24-28 Июнь 2019

ПРОГРАММА

«БОРЬБА С ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ» (БТОП)

В центре внимания этой программы резидентуры находятся угрозы национальной безопасности, исходящие от контрабандных операций и других преступлений. Курс рассчитан на правительственных и государственных чиновников и практических работников, которые занимаются разработкой политики, правоохранительной и разведывательной деятельностью, а также операциями перехвата.

БТОП 18-14 2-24 Август 2018

Август						
ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ
					1	2
3	4	5	6	7	8	9
10	11	12	13	14	15	16
17	18	19	20	21	22	23
24	25	26	27	28	29	30
31						

ПРОГРАММА «ТЕРРОРИЗМ И ВОПРОСЫ БЕЗОПАСНОСТИ» (ПТВБ)

Эта программа рассчитана на государственных служащих и офицеров вооруженных сил, которые в настоящее время работают на среднем и высшем уровнях управления организаций по борьбе с терроризмом, и она содержит сведения о характере и масштабах современной террористической угрозы. Программа повысит способность слушателей бороться с последствиями терроризма на региональном уровне за счет предоставления основных знаний, которые позволят служащим органов национальной безопасности сотрудничать на международном уровне в деле борьбы с террористической угрозой.

ПТВБ 19-7 13 Март – 9 Апрель 2019

Март						
ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ
						1
2	3	4	5	6	7	8
9	10	11	12	13	14	15
16	17	18	19	20	21	22
23	24	25	26	27	28	29
30	31					

Апрель						
ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ
						1
2	3	4	5	6	7	8
9	10	11	12	13	14	15
16	17	18	19	20	21	22
23	24	25	26	27	28	29
30						

ПРОГРАММЫ ДЛЯ ВЫПУСКНИКОВ

Дин Рид, Директор
программ для выпускников
тел +49-(0)8821-750-2112
reeddg@marshallcenter.org

Специалисты по связям с выпускниками

Дру Бек

Юго-Восточная Европа

Языки: английский, французский

тел + 49-(0)8821-750-2291
ryan.beck@marshallcenter.org

Кристиан Эдер

Западная Европа

Языки: английский, немецкий

тел + 49-(0)8821-750-2814
christian.eder@marshallcenter.org

Марк Джонсон

Центральная Азия, Южный Кавказ, Россия, Молдова, Украина, Беларусь – Специалист по кибервопросам

Языки: английский, русский, французский

тел + 49-(0)8821-750-2014
marc.johnson@marshallcenter.org

Кристофер Бурелли

Центральная Европа, Прибалтийские государства – специалист по противодействию терроризму

Языки: английский, словацкий, итальянский, немецкий

тел + 49-(0)8821-750-2706
christopher.burelli@marshallcenter.org

Донна Джанка

Африка, Ближний Восток, Южная и Юго-Восточная Азия, Северная и Южная Америка – специалист Оперативного центра по противодействию терроризму (СТОС)

Языки: английский, немецкий

тел + 49-(0)8821-750-2689
nadonya.janca@marshallcenter.org

mcalumni@marshallcenter.org

Подать материал для публикации

Вы заинтересованы в подаче материалов для публикации в журнале *per Concordiam*? Правила подачи материалов для публикации можно найти по адресу <http://tinyurl.com/per-concordiam-submissions>

Подписаться

Если Вы хотите подписаться на **БЕСПЛАТНУЮ** доставку журнала *per Concordiam*, пожалуйста, свяжитесь с нами по электронной почте editor@perconcordiam.org

Найти нас

Вы можете найти *per Concordiam* в интернете по адресу:

Центр им. Маршалла: www.marshallcenter.org

Твиттер: [www.twitter.com/per_concordiam](https://twitter.com/per_concordiam)

Фейсбук: www.facebook.com/perconcordiam

GlobalNET портал: <https://members.marshallcenter.org>

Цифровая версия: <http://perconcordiam.com>



Европейский центр исследований по вопросам безопасности имени Джорджа К. Маршалла в Гармиш-Партенкирхене, Германия.

ФОТОГРАФИЯ ПРЕДОСТАВЛЕНА ЦЕНТРОМ ИМ. МАРШАЛЛА