

Хришкевич Татьяна Георгиевна

Khrishkevich Tatyana Georgievna

кандидат исторических наук, доцент,  
доцент кафедры всеобщей истории и регионоведения  
Псковского государственного университета

PhD in History, Associate Professor,  
World History and Regional Study Department,  
Pskov State University

## ПРИБАЛТИКА В УСЛОВИЯХ МИГРАЦИОННОГО КРИЗИСА 2014–2016 ГГ. [1]

## THE BALTIC STATES IN TERMS OF THE MIGRANT CRISIS IN 2014–2016 [1]

### Аннотация:

В статье представлен анализ миграционной ситуации в Латвии, Литве и Эстонии в ходе кризиса 2014–2016 гг. Автор обращается к проблеме квот, предложенных Европейской комиссией, позиции правительств Балтийских стран по отношению к приему беженцев, причинам отказа и согласия, месту финансового фактора в этих решениях. Уделено внимание проблеме безопасности Шенгенского пространства и деятельности Европола по предотвращению нелегального проникновения в Прибалтийский регион. Особое место в работе нашла тема общественного мнения и растущей оппозиции мигрантам и беженцам, а также мероприятиям правительства. На основании документов Европейской комиссии, Европола, Европейского статистического агентства, официальных ведомств Эстонии, Латвии и Литвы автор приходит к выводам о причинах особого взгляда Прибалтийских стран на миграционный кризис. Поскольку приток мигрантов и беженцев не представляется катастрофическим, нельзя использовать понятие «миграционный кризис» к положению в Прибалтике.

### Ключевые слова:

Балтийский регион, Латвия, Литва, Эстония, Европейский союз, беженцы, миграция, миграционный кризис.

### Summary:

The study analyzes the migration situation in Latvia, Lithuania, and Estonia during the crisis of 2014–2016. The paper addresses the issue of quotas proposed by the European Commission, the attitude of the governments of the Baltic countries towards the admission of refugees, the reasons for the refusal and consent, the role of financial factor in these decisions. The author reviews the security problem in the Schengen Area and the activities of Europol to prevent the illegal infiltration into the Baltic region. The research focuses on public opinion and growing opposition to migrants and refugees as well as the government activities. On the basis of documents of the European Commission, Europol, the European Statistical Office, the official agencies of Estonia, Latvia, and Lithuania, the author reveals the reasons for a particular view of the Baltic countries on the refugee crisis. Since the influx of migrants and refugees is not devastating, the concept of migrant crisis cannot be referred to the situation in the Baltic states.

### Keywords:

Baltic region, Latvia, Lithuania, Estonia, European Union, refugees, migration, migrant crisis.

В 2015 г. Европейский союз в лице Европейской комиссии признал наличие критической ситуации, способной повлиять на социальное и политическое пространство Европы, получившей название «миграционный кризис». Возникшие вслед за кризисом проблемы не только вызвали необходимость пересмотра принципов приема беженцев и мигрантов, но и поставили под сомнение открытость Шенгенского пространства. В берлинской речи 09.11.2015 г. президент Европейского совета Д. Туск призвал к усилению руководящей роли ЕС в решении миграционного вопроса: «Массовая, неконтролируемая иммиграция бросает вызов Евросоюзу в целом» [2]. Несмотря на то что поток беженцев снизился благодаря заключенному соглашению с Турцией, Европейская комиссия спрогнозировала появление в пределах Евросоюза еще нескольких миллионов человек. Таким образом, миграционный кризис (или кризис беженцев) остается определяющим в европейской повестке дня на ближайшие годы. Кризис выявил многочисленные проблемы европейской интеграции, которые уже приводят к потере доверия к ЕС и создают определенные трудности для принимающих стран. Особую позицию в ходе кризиса заняла Прибалтика. Связав свое будущее с Евросоюзом и приняв на себя интеграционные правила, Прибалтийские страны тем не менее проявили неуступчивость в вопросах расширения миграционных обязательств.

За время кризиса в страны Евросоюза прибыли сотни тысяч беженцев. Особое место в пределах ЕС занял Балтийский регион. За 2 первых года просители убежища в Евросоюзе, по данным Евростата, составили 1 322 825 человек. Из них наибольшее число в Германии – 476 510 человек [3]. Прибалтийские страны выделяются в общем ряду как государства с самым низким количеством заявок на убежище. По данным Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, это является результатом жесткой миграционной политики и отсутствия альтернативных стратегий при приеме беженцев. Относительно общего количества прибывших иностранцев Эстония, Латвия и Литва демонстрируют их незначительную численность. Давление мигрантов на эти страны скромнее по сравнению с оказываемым на соседей по Балтийскому региону, таких как Германия, Швеция

или Финляндия. В 2015 г. на предоставление убежища в Литве было подано 330 заявок, Латвии – 315, Эстонии – 230 [4].

Из всех стран Балтийского региона Эстония выделяется как государство, которое имеет наименьшее количество претензий в отношении убежища. Для сравнения: в 2012 г. в Эстонии было подано 75 заявлений. Это был второй самый низкий показатель в ЕС после Португалии. В 2013 г. число заявок выросло до 95, однако только 5 заявителей получили убежище. С началом кризиса их количество увеличилось, но это не привело к более интенсивному удовлетворению заявок. Только в 2016 г. в связи с повышением числа заявителей положительных решений первой инстанции о предоставлении убежища стало больше (таблица 1).

**Таблица 1 – Решения о предоставлении убежища, принятые в первой инстанции в 2014–2016 гг. в Прибалтийских государствах [5]**

Страна	2013	2014	2015	2016
Латвия	5	5	5	45
Литва	15	15	15	180
Эстония	5	20	20	65

Представленные цифры свидетельствуют как о невысокой популярности Прибалтийских стран у мигрантов и беженцев, так и об отсутствии заинтересованности этих государств в расширении числа принимаемых. Кроме того, мигранты рассматривают Прибалтику преимущественно как территорию транзита для переезда на запад Евросоюза.

Развитие миграционной ситуации в Прибалтийских странах в ходе кризиса выявило особую позицию этого региона, связанную с низкой степенью солидарности с ЕС в вопросе квот. Кроме того, Эстонию, Латвию и Литву роднит отношение к проблемам финансирования и социально-экономической интеграции беженцев. В них высоко критическое отношение местного населения к возрастанию числа мигрантов. В то же время в силу специфики членства в Евросоюзе и партийного пространства не увеличивается популярность евроскептических партий, как, например, в Германии или Франции.

Для понимания проявления особенностей кризиса в Прибалтике необходимо выявить весь контекст данной миграционной ситуации. После обретения независимости граждане Балтии получили возможность уезжать на Запад, а после вступления в ЕС в 2004 г. миграция приняла характер национальной проблемы. Благодаря присоединению к Шенгенскому соглашению эмиграция из Прибалтики увеличилась, что вызвало угрозу депопуляции. С начала 1990-х гг. население Латвии сократилось на 25 %, Эстонии – на 17, Литвы – на 21 % (таблица 2).

**Таблица 2 – Изменение количества населения стран Прибалтики, млн чел. [6]**

Страна	1990	2004	2014
Латвия	2,663	2,263	2,001
Литва	3,698	3,377	2,943
Эстония	1,569	1,363	1,315

Сокращение населения за счет всех показателей (миграции, старения и снижения рождаемости) в перспективе может вызвать серьезные политические и экономические проблемы, и Прибалтийские страны столкнутся с необходимостью привлечения иностранных рабочих. Приток беженцев, вероятно, привел бы к небольшому экономическому росту в результате оживления рынка труда уже в ближайшие годы [7]. Однако подобные предположения делаются на основании данных ведущих государств, таких как Германия, Франция, Швеция. Ожидать, что подобная ситуация может быть характерна для Эстонии или Латвии, затруднительно.

В мае 2015 г. в связи с увеличением количества мигрантов в ЕС Европейская комиссия предложила выход – введение квот на размещение. В сентябре 2015 г. в Брюсселе на очередной встрече министров внутренних дел стран Евросоюза была достигнута договоренность о распределении 120 тыс. беженцев между государствами ЕС. Предложению распределения на основе обязательного принципа квот наибольшее сопротивление оказали члены Вышеградской четверки (Польша, Венгрия) и государства Балтии (Эстония, Латвия и Литва). Возникший конфликт комиссия смогла урегулировать в июле 2016 г., когда Прибалтийские страны согласились взять на себя ответственность за прием беженцев. Квоты были распределены следующим образом: Эстония – 373 человека, Латвия – 526, Литва – 780. Это весьма малые цифры в сравнении с количеством для таких стран, как Германия (31 443) и Франция (24 031), и сопоставимые с квотами для Словении (631) и Люксембурга (440). Минимальное число планировалось разместить на Кипре (274) и Мальте (133) [8].

Кризис показал уязвимость ЕС в экономическом плане. До некоторой степени нежелание принимать обусловлено финансовыми и материальными причинами. В Прибалтике существуют только три центра по приему беженцев, по одному в каждом государстве. В Латвии центр принадлежит Управлению по делам гражданства и миграции, его максимальная вместимость – до 200 человек. В Литве регистрационный центр входит в состав Государственной пограничной службы при Министерстве внутренних дел Литовской Республики, где размещаются как нелегальные мигранты, так и лица, ищущие убежища. По официальным оценкам, его вместимость – 500 человек. Однако из-за отсутствия средств не все потребности просителей убежища могут быть обеспечены, например медицинские услуги.

Таким образом, важнейшей задачей в решении европейской «Повестки дня в области миграции 2015» [9] становится оказание финансовой и технической поддержки принимающим странам со стороны ЕС. Согласно плану по преодолению кризиса в рамках данного документа в сентябре 2015 г. Европейская комиссия приняла на себя значительный ряд обязательств, в том числе по долгосрочному финансированию на 2014–2020 гг. для отдельных государств. Так, Литве в период с 2014 по 2020 г. предполагается выделить 204 457 806 евро, Латвии – 46 214 912, Эстонии – 45 418 598 евро [10]. Помимо средств ЕС каждая страна вынуждена изыскивать возможность дополнительного финансирования. В то время как «богатые» участники ЕС могут себе это позволить, менее «процветающие» государства-члены вынуждены с трудом изыскивать ресурсы.

Одновременно с согласием взять на себя ответственность за размещение прибалтийские политики делали заявления об «экзистенциальных» угрозах. В качестве таковых назывались международная изоляция, если молодые члены ЕС не поддержат квоты, опасение утраты доверия со стороны руководящих органов Евросоюза и боязнь потери доверия к собственным правительствам со стороны граждан. В Эстонии отказ от квот был назван потенциальным дестабилизирующим фактором не только в отношениях с Брюсселем, но и с партнерами по НАТО, при этом упор делался на пограничное положение с Россией. Таким образом, эстонские политики увязали полную интеграцию с европейскими и трансатлантическими союзниками со своей национальной безопасностью [11]. Также опасения высказывались и по поводу возможной потери национальной идентичности из-за увеличения числа иностранцев.

К следующим проблемам, выявленным кризисом, можно отнести сомнения в целесообразности Шенгенского пространства и недостаточное обеспечение безопасности границ. Возрастающий приток беженцев показал большинству стран, что ЕС потерял контроль над своими внешними границами. Плохо контролируемые морские границы, относительно прозрачные сухопутные, повышение террористической опасности, невыполнение обязательств перед соседями со стороны Греции и Хорватии привели к тому, что другие члены ЕС также столкнулись с угрозой собственной безопасности. В этой ситуации Прибалтийские страны стоят особняком. Озабоченность у политиков вызвала не морская граница на западе, а сухопутная на востоке, т. е. граница с Российской Федерацией. Здесь ситуация выглядит двояко. С одной стороны, общая граница дает возможность для антироссийских заявлений и наращивания контингента НАТО, с другой – необходимость решать общие задачи в ходе кризиса приводит к сотрудничеству в рамках Европейского центра по борьбе с контрабандой мигрантов (EMSC), созданного в 2016 г. [12]. Через него Европол координирует коллективные действия правоохранительных органов, в том числе в сотрудничестве с Россией, ведя борьбу с организованными преступными группами, которые в массовом порядке обеспечивают незаконный въезд мигрантов в ЕС. Эффективному сотрудничеству России и Прибалтийских стран препятствует политическая риторика. В целях поддержки антироссийских заявлений в Прибалтике начали приводить примеры Финляндии и Норвегии. Зимой 2015 г. около 7 000 мигрантов пересекли небольшой участок общей с РФ границы и заявили о желании получить убежище в этих государствах [13]. В результате из-за опасения, что Балтийский регион станет новой отправной точкой для беженцев, Латвия и Эстония в марте 2015 г. объявили о строительстве забора на расстоянии 250 км на границе с Россией.

Подобные опасения, на наш взгляд, пока не актуальны. Согласно отчету Европола, опубликованному в мае 2016 г., Балтийский регион не является воротами для массовых потоков мигрантов и беженцев. Прибалтийские страны находятся в стороне от основных маршрутов – западно-, восточно- и центрально-средиземноморского. Проникновение идет преимущественно через морские границы Средиземноморья в Испанию, Италию, Грецию. Сухопутными границами ЕС являются Польша и Финляндия [14]. До Северной Европы мигранты добираются через Швейцарию, Австрию и Германию [15].

Тем не менее нелегальная миграция присутствует и в Балтийском регионе. Европолиция указывает на стремительное возрастание числа нелегалов в ходе кризиса [16], что оказывает глубокое влияние на криминальный ландшафт Европы, а преступные сети значительно расширяют участие в контрабанде мигрантов. Более 90 % мигрантов, путешествующих в ЕС, использовали услуги по упрощению формальностей. В большинстве случаев они предлагаются и предоставляются преступными группами. Сети контрабанды мигрантов оказались гибкими, они быстро

адаптируются к правоохранительным действиям, меняют маршруты перевозки мигрантов в ЕС. Постоянное изменение и диверсификация становятся основанием для таких непопулярных мер, как строительство заграждений, и вызывают сомнения в их эффективности.

Важным показателем развития миграционной ситуации в ходе развернувшегося кризиса является политическая и социально-экономическая способность государства к интеграции иностранцев. Согласно рейтингу Migrant Integration Policy Index, в котором за основу взяты такие индикаторы, как политика в области достижения равенства, мобильность рынка труда, доступ к системе образования и здравоохранения, реформы в области натурализации и возможность стать гражданином, участие в демократических процессах, Эстония, Латвия и Литва являются наиболее неэффективными с точки зрения предоставления условий для интеграции иностранцев. По показателю «политика в области равенства» Эстония находится на 34-м месте, Латвия – на 33-м, Литва – на 32-м. Неудовлетворительной признается политика в области натурализации (Эстония – 37-е место, Латвия – 38-е, Литва – 26-е). Доступ к образованию и здравоохранению для мигрантов также вызывает нарекания. В то же время ситуация с мобильностью на рынке труда отличается в положительную сторону. В рейтинге Migrant Integration Policy Index по показателю «доступ к рынкам труда» Эстония стоит на 8-м месте, Латвия – на 28-м, а Литва – на 31-м [17]. Высокое положение Эстонии в некоторой степени обусловлено прагматичным подходом частного сектора, который проявил заинтересованность в трудоустройстве беженцев. Некоторые предприниматели публично заявили, что они хотели бы предложить им работу. Например, еще в 2012 г. Эстонский совет по делам беженцев начал осуществление проектов по расширению участия беженцев в рынке труда Эстонии и побуждению работодателей к предложению работы. Однако в настоящее время трудоустроено ограниченное число лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища (11 %), и лиц, имеющих право на получение статуса беженца (21 %). Разница проистекает из финансового аспекта официального положения беженцев и мигрантов. Прибалтийская пресса пестрит сообщениями о разочаровании беженцев своим положением в Эстонии, Латвии и Литве. Часть из них покидает Прибалтику, перебираясь на запад Европейского союза.

Миграционная ситуация сопровождается усилением негативного отношения местного населения к прибывающим мигрантам и беженцам. На него влияют возрастающие финансовые издержки, евроскептические настроения политических партий, усиленные средствами массовой информации. Опросы общественного мнения в странах Балтии свидетельствуют о сильной оппозиции как массовому притоку беженцев в Европе в целом, так и решениям, принятым собственными правительствами в отношении беженцев. Например, в Эстонии, согласно опросу, проведенному в августе 2015 г., 70 % респондентов высказались против приема беженцев. Подобную низкую поддержку, вероятно, следует считать в некоторой степени результатом нечеткой позиции властей при разъяснении своих действий, боязни потери авторитета, отсутствием общественного и политического единства в проведении миграционных мероприятий. «Демонизация» мигрантов и беженцев, их «секьюритизация» приводят к возникновению фобий в общественном сознании. В итоге ни мигранты, ни местные жители не заинтересованы в процессе интеграции.

Вряд ли можно говорить о том, что миграционный кризис приведет к увеличению нестабильности в Прибалтике, будет способствовать социальному расколу, национальной или профессиональной дисгармонии. Также не следует считать, что прибывающие поднимут экономику или, наоборот, усугубят экономическую ситуацию. Их число невелико, а обратный отток стабилен. Скорее речь может идти об утрате доверия к собственной власти относительно кризиса беженцев. В частности, опрос, проведенный в сентябре 2015 г. в Эстонии, показал, что только 7 % населения доверяли премьер-министру Т. Руйвасу по вопросам, связанным с кризисом беженцев, и только 27 % граждан считали, что правительство заслуживает доверия [18]. Нужно учитывать уже имеющийся национальный раскол, который оказывает большее влияние на текущее положение дел. Например, речь идет о проблеме русскоязычного населения в Латвии. Протесты, прошедшие на улицах Риги в связи с согласием на прием беженцев, главным образом свидетельствовали о трудностях русскоязычного населения, которые, по мнению демонстрантов, правительство должно решать в первую очередь.

Таким образом, особая позиция эстонского, латвийского и литовского правительств в отношении миграционного кризиса имеет ряд аспектов и объективных причин. Во-первых, у Прибалтийских стран недостаточно финансовых ресурсов для оказания поддержки беженцам. Уровень благосостояния этих государств несопоставим с таковым их западных и северных балтийских соседей. В сочетании с неопределенными экономическими временами и неясными перспективами в данной области это также одна из причин того, что общественное мнение в странах Балтии имеет тенденцию противостоять квотам и питает распространение мигрантофобии. Во-вторых, в Балтии отсутствует эффективный опыт интеграции этнических групп, которые доминируют в нынешних потоках беженцев в Европе, таких как сирийцы, афганцы, албанцы и иракцы.

Это приводит к возникновению идей о неудаче интеграции «новых» иммигрантов в свои общества. В-третьих, предыдущий опыт Прибалтики по интеграции «старых» иммигрантов советского периода был довольно обескураживающим. В-четвертых, давление лиц, ищущих убежища в государствах Балтии, относительно скромное по сравнению с наблюдаемым в других странах ЕС, например Германии, Венгрии, Франции, Швеции.

В результате можно говорить о кризисе в отношении миграционной ситуации в Европе в целом и в ЕС в частности, но, на наш взгляд, нельзя применять понятие «миграционный кризис» к положению в Прибалтике. Приток мигрантов и беженцев не представляется катастрофическим. Требуется только согласованная и более уверенная политика в принятии решений. Необходимо также более тесное сотрудничество с Российской Федерацией в разрешении вопросов, связанных с мигрантами и беженцами. Несмотря на глубокие разногласия между странами ЕС и Россией по ряду внешнеполитических вопросов, в сфере миграции они обречены на сотрудничество.

### Ссылки:

1. Работа выполнена в рамках исследовательского проекта РФФИ № 17-01-60002 «Миграционная политика в Балтийском регионе: Северо-Запад Российской Федерации и страны Европейского союза – сотрудничество в условиях миграционного кризиса».
2. Fortschritte im Bereich der Migration [Электронный ресурс]. URL: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/2-years-on-migration\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/2-years-on-migration_de.pdf) (дата обращения: 19.12.2017).
3. Asylbewerber und erstmalige Asylbewerber – jährliche aggregierte Daten [Электронный ресурс]. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=tps00191&plugin=1> (дата обращения: 19.12.2017).
4. Ibid.
5. Erstinstanzliche Entscheidungen über Asylanträge – Jährliche aggregierte Daten [Электронный ресурс]. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=tps00192&plugin=1> (дата обращения: 19.12.2017).
6. Bevölkerung [Электронный ресурс]. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=tps00001&plugin=1> (дата обращения: 19.12.2017).
7. Малахов В.С. Миграционный кризис: международное сотрудничество и национальные стратегии // Аналитическая записка. 2016. № 10. С. 5.
8. Flüchtlingskrise: die Europäische Kommission handelt – Fragen und Antworten [Электронный ресурс]. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-5597\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5597_de.htm) (дата обращения: 19.12.2017).
9. A European Agenda on Migration [Электронный ресурс]. URL: [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf) (дата обращения: 19.12.2017).
10. Bewältigung der Flüchtlingskrise: Unmittelbare, operative, budgetäre und rechtliche Maßnahmen im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda [Электронный ресурс]. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5700\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5700_de.htm) (дата обращения: 19.12.2017).
11. Veebel V., Markus R. Europe's Refugee Crisis in 2015 and Security Threats from the Baltic Perspective [Электронный ресурс] // Journal of Politics and Law. 2015. Vol. 8, no. 4. P. 254–262. URL: <http://www.ccsenet.org/journal/index.php/jpl/article/viewFile/54524/29542> (дата обращения: 19.12.2017).
12. European Migrant Smuggling Centre – EMSC [Электронный ресурс]. URL: <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-migrant-smuggling-centre-emsc> (дата обращения: 19.12.2017).
13. Skön P. Asylsökande cyklade över gränsen, vad hände sen? [Электронный ресурс]. URL: <https://svenska.yle.fi/artikel/2017/03/26/asylsokande-cyklade-over-gransen-vad-hande-sen> (дата обращения: 19.12.2017).
14. Migrant smuggling networks [Электронный ресурс] : Joint Europol – Interpol Report : Executive Summary. May 2016. URL: [https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/ep-ip\\_report\\_executive\\_summary.pdf](https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/ep-ip_report_executive_summary.pdf) (дата обращения: 19.12.2017).
15. Migrant smuggling in the EU [Электронный ресурс]. URL: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/migrant-smuggling-in-eu> (дата обращения: 19.12.2017).
16. Facilitation of illegal immigration [Электронный ресурс]. URL: <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-trends/crime-areas/facilitation-of-illegal-immigration> (дата обращения: 19.12.2017).
17. Migrant Integration Policy Index [Электронный ресурс]. URL: [http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/pdf/MIPEX\\_results\\_infograph.pdf](http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/pdf/MIPEX_results_infograph.pdf) (дата обращения: 19.12.2017).
18. Antonenko O. Refugees frustrated and trapped in chilly Baltic states [Электронный ресурс]. URL: <http://www.bbc.com/news/world-europe-40479224> (дата обращения: 19.12.2017).