

**А.А. Вершинин, Н.В. Ивкина**

## **ПРОБЛЕМА МИГРАЦИОННОГО КРИЗИСА В ЕВРОПЕ ГЛАЗАМИ ГЕРМАНСКИХ “THINK TANKS”**

**A.A. Vershinin, N.V. Ivkina**

## **THE MIGRATION CRISIS IN EUROPE THROUGH THE EYES OF GERMAN THINK TANKS**

**Аннотация.** В статье впервые в русскоязычной литературе исследуются проблемы влияния негосударственных акторов международных отношений — немецких аналитических центров (“think tanks”) — на процесс решения одной из основополагающих проблем Европейского Союза — миграционного кризиса. Обзор деятельности “think tanks” показывает, что эта тема является для них одной из важнейших. Исследование имеет междисциплинарный характер: помимо изучения материала источников, прежде всего самих аналитических обзоров и статистических данных, в нем применяется концепция множественных потоков Дж. Кингдона, а также ряд других политологических методов. С опорой на данный инструментарий производится оценка рекомендаций “think tanks” Германии по урегулированию ситуации с неконтролируемым потоком мигрантов в связи с событиями «арабской весны» в Северной Африке и на Ближнем Востоке. Предложения оцениваются по степени влияния на процесс принятия решений, а также по уровню дальнейшей имплементации в действия Германии и Европейского Союза. Делается вывод о том, что, хотя предложения центров имеют рекомендательный характер, они нередко становятся основой для изменения политического курса страны и принятия новых документов. Таким образом, прослеживается связь между «проблемным потоком» и «потоком принятия решений» (в терминологии Дж. Кингдона). Так, идеи немецких

---

*Вершинин Александр Александрович*, кандидат исторических наук, старший преподаватель кафедры истории России XX–XXI вв. исторического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова

*Vershinin Aleksandr Aleksandrovich*, PhD Candidate in History, Senior Lecturer, Department of the History of Russia in the Twentieth and Twenty First Centuries, Faculty of History, Lomonosov Moscow State University  
+7 (495) 939-36-09; averchinine@gmail.com

*Ивкина Наталья Викторовна*, кандидат исторических наук, старший преподаватель кафедры теории и истории международных отношений Российского университета дружбы народов

*Ivkina Natalia Viktorovna*, PhD Candidate in History, Senior Lecturer, Department of Theory and History of International Relations, Peoples' Friendship University of Russia  
+7 (499) 936-85-26; ivkina-nv@rudn.ru

аналитических центров стали основой для новой реформы Общеввропейской системы предоставления убежища, легли в основу предложения по созданию транзитных центров в ЕС и за его пределами. При их активном участии разрабатывается проблема начавшегося в 2015 г. сотрудничества между ЕС и Турцией по вопросу борьбы против нелегальной эмиграции. Большинство аналитических центров рекомендовало не создавать новых структур регулирования миграции на уровне ЕС, а действовать в рамках имеющихся механизмов. Дискуссия по проблемам миграционного кризиса продолжается в Европе до сих пор, и германские “think tanks” принимают в ней активное участие.

**Ключевые слова:** аналитические центры, миграционный кризис, Европейский Союз, Турция, концепция множественных потоков, мультикультурализм.

**Abstract.** The article is the first in the Russian-language literature to explore the influence of non-state actors of international relations, German think tanks, on the process of solving one of the EU fundamental problems — the migration crisis. A review of the activities of think tanks shows that it is one of the most important topics for them. The research has an interdisciplinary character: in addition to the study of source material, especially analytical reviews and statistical data, it applies Kingdon’s concept of multiple streams framework and a number of other political science methods. These tools are used to assess German think tanks’ recommendations for dealing with uncontrolled migrant streams in the wake of the Arab Spring in North Africa and the Middle East. The recommendations are assessed according to their impact on the decision-making process and the level of further implementation in German and EU actions. The authors conclude that although the proposals of the centres are of an advisory nature, they often serve the basis for changes in national policy and adoption of new documents. The authors trace a link between the “problem stream” and the “decision stream” (in Kingdon’s terminology). Thus, the ideas of the German think tanks became the basis for the new reform of the Common European Asylum System and the proposal to create transit centres in the EU and beyond. The EU–Turkey cooperation on combating irregular migration, which began in 2015, is also being developed with their active participation. Most think tanks recommended that the EU should not create new structures to regulate migration at the EU level, but rather act within the framework of existing mechanisms. The debate on the migration crisis is still ongoing in Europe, and German think tanks are actively involved in it.

**Keywords:** think tanks, migration crisis, European Union, Turkey, concept of multiple streams framework, multiculturalism.

\* \* \*

Европейский Союз нередко рассматривается как пример успешной экономической и политической интеграции. Однако в последнее десятилетие организация сталкивается с широким кругом проблем, которые не только разобщают европейское единство, но и застав-

ляют некоторые страны задуматься о выходе из состава ЕС, как это сделала Великобритания, реализовав Brexit. Одной из наиболее острых проблем стал миграционный кризис, который разразился после вооруженного вмешательства западной коалиции в решение внутривосточных проблем стран Ближнего Востока и Северной Африки.

Следует отметить, что проблема мигрантов не относится к категории новых вызовов и угроз для Европы. Достаточно сказать, что после Второй мировой войны, в связи с тяжелым экономическим положением, некоторыми европейскими странами были приняты меры по концентрации производства на собственной территории за счет стимулирования экономической миграции из слаборазвитых и развивающихся стран. Идея оказалась удачной только на начальном этапе своего воплощения. В дальнейшем, в период деколонизации 60–70-х годов XX в., страны Западной Европы потеряли абсолютный контроль над миграционными потоками и за одно только десятилетие в наиболее развитые страны Европы прибыло около 10 миллионов мигрантов<sup>1</sup>. Существует точка зрения, что тенденция к большему притоку мигрантов в развитые страны и регионы способствует расслоению общества не только по этнорасовому принципу, но и лингвистическому и этноконфессиональному<sup>2</sup>.

Актуальность исследования обусловлена тем, что ситуация XX в. не научила страны Европы более внимательно относиться к действиям вне зоны своей ответственности. Согласие отдельных государств ЕС принять участие в военной интервенции в странах Ближнего Востока и Северной Африки способствовало увеличению потоков беженцев и мигрантов. В связи с этим и на Западе, и в России стали появляться качественно новые исследования по данной теме.

Ряд работ российских, европейских и американских исследователей посвящены общей конъюнктуре нового миграционного кризиса в ЕС. Актуальными стали исследования по юридическому обоснованию принятия или отказа в приеме беженцев в ЕС<sup>3</sup>. Большинство авторов сходятся на том, что Европейский Союз даже при отказе в приеме беженцев на своей территории не избежал бы проблемы нелегальной миграции<sup>4</sup>, а общее шенгенское пространство

---

<sup>1</sup> *Gitmez S.* Yurtdisina işçi göçü ve geri dönüşler. İstanbul, 1983. P. 50.

<sup>2</sup> *Цаненко И.П.* Экономические ресурсы этнокультурного разнообразия // Мировая экономика и международные отношения. 2016. № 11.

<sup>3</sup> *Azoulai L., Vries K., de.* EU Migration Law: Legal Complexities and Political Rationales. Oxford, 2014.

<sup>4</sup> *Byrne R., Entzinger H.* Human Rights Law and Evidence-Based Policy: The Impact of the EU Fundamental Rights Agency. London, 2019.

не дало бы возможности большинству стран организации закрыть свои границы<sup>5</sup>. С одной стороны, это стало проверкой действительности европейского законодательства и готовности стран — членов ЕС его соблюдать, с другой, это показало, что наличие общей визовой зоны может стать дезинтегрирующим фактором. Российский эксперт по внешней политике Германии В.Б. Белов считает миграционный кризис одной из важных попыток европейских стран достичь компромисса в рамках общих инициатив<sup>6</sup>, а О.Ю. Потемкина, в свою очередь, подчеркивает тот факт, что в европейском политическом истеблишменте есть понимание необходимости смены курса миграционной политики<sup>7</sup>.

Идейным обоснованием приема мигрантов стала европейская политика мультикультурализма. В широком смысле слова, мультикультурализм — это способность различных культур, имеющих зачастую дифференцированные ценностно-ориентированные подходы, находить общие точки соприкосновения и существовать в гармонии друг с другом. Одним из самых важных факторов является стратегия «принимающей» стороны в отношении мигрантов, а также наличие этно-национальных проблем в обществе<sup>8</sup>.

Долгое время страны Европы не имели четко очерченных стратегий по приему мигрантов. Потребность в общей концептуализации миграционного вопроса встала на повестку дня, когда острая необходимость в новых потоках рабочей силы отпала (период нефтяного кризиса 1973–1974 гг.), а разрыв между промышленными странами Северной Европы и сравнительно более бедными странами Южной Европы стал заметнее. Немецкий исследователь Ф.-О. Радтке предложил «не рассматривать миграционную повестку сквозь призму мультикультурализма, в силу того, что это провоцирует опасную для Европы идею национализма»<sup>9</sup>.

Но, несмотря на принятые меры по постепенному разрешению миграционной проблемы, в Европе количество мигрантов (преимущественно из стран с мусульманским населением) постепенно уве-

---

<sup>5</sup> *Infantino F.* Schengen Visa Implementation and Transnational Policymaking: Bordering Europe. London, 2019.

<sup>6</sup> *Белов В.Б.* Внутри и внешнеполитические аспекты миграционного кризиса в Германии // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2018. № 4. С. 55.

<sup>7</sup> *Потемкина О.Ю.* После кризиса: «новый старт» миграционной политики ЕС. Современная Европа. 2019. № 6.

<sup>8</sup> *Дробичева Л.М.* Российская идентичность: дискуссия в политическом пространстве и динамика массового сознания // Полис. Политические исследования. 2018. № 5.

<sup>9</sup> *Radtke F.-O.* Multikulturalismus. Ein postmoderner Nachfahre des Nationalismus // Vorgänge. 1992. № 3. S. 23–30.

личивалось: сложности реализации политики мультикультурализма перешли в новое качество — возникла угроза изменения этноконфессиональной структуры Европы. Кроме того, потоки мигрантов расселяются по территории Европы неравномерно, большинство из них выбирают страны с высоким уровнем жизни, такие, как Германия, Франция, Великобритания, а Грецию, Словению и Венгрию рассматривают в качестве промежуточных пунктов.

Но формирующаяся угроза неприемлемого по масштабам роста мусульманского населения в Европе — это следствие политики, проводимой отдельными странами ЕС и интеграционным объединением в целом. Процесс миграции оказался сложно контролируемым, что привело в результате к межкультурной напряженности в Европе, демографическим дисбалансам и росту популярности несистемных политических сил. По мнению российского исследователя П.В. Осколкова, напряженность можно объяснить феноменом «страха Другого»<sup>10</sup>, а именно, опасениями, которые общество испытывает перед перспективой внедрения иного рода культуры, религии и стиля жизни. Этот страх присутствует даже в том случае, если человек позитивно относится к самому явлению мультикультурализма. Французские исследователи утверждают, что те, кто выступает в его поддержку, уверены, что большая часть соотечественников придерживается иного мнения<sup>11</sup>.

Важно, что неудачный опыт построения мультикультурного общества не заставил Европу отказаться от дестабилизации ситуации на Ближнем Востоке и в Северной Африке, из-за чего миграционный кризис периодически переходит в стадию эскалации: «одной рукой» решая проблему, страны Европы в разной степени провоцируют проблему «другой рукой».

В этой связи встает вопрос о том, как прорабатываются и как должны прорабатываться решения по миграционной проблематике. На сегодняшний день правительства и соответствующие ведомства нередко не справляются с потоком поступающей информации, что повышает роль экспертного сопровождения процесса принятия решений. Поэтому в настоящей статье предпринята попытка проанализировать, какие именно предложения формулировались европейским экспертным сообществом по миграционной пробле-

---

<sup>10</sup> Осколков П.В. Мультикультурализм и европейские правые: в поисках другого // Современная Европа. 2019. № 3. С. 85.

<sup>11</sup> Mahjud Y., Badea C., Guimond S., Anier N., Ernst-Vintila A. Distance culturelle, perception du multiculturalisme et préjugés envers les immigrés en France // L'Année psychologique. Vol. 116. N 2. P. 207.

матике. Среди европейских аналитических центров особое место занимают немецкие “think tanks”. Это связано с тем, что немецкие фонды имеют статус независимых структур, которые находятся вне влияния правительства, хотя и могут получать от него финансирование и даже предоставлять политическую аналитику<sup>12</sup>. По данным широко известного рейтинга Пенсильванского университета, лидирующие позиции среди немецких центров, исследующих вопросы безопасности (в том числе, «миграционной» безопасности), занимает Фонд Конрада Аденауэра, Немецкий институт международной политики и безопасности, Немецкий совет по международным отношениям<sup>13</sup>.

Теоретическим обоснованием данного исследования является концепция множественных потоков Дж. Кингдона. В отличие от теорий международных отношений, где выбор в пользу тех или иных акторов более или менее очевиден, эта теория описывает процесс принятия решений, т.е. пытается объяснить принципы формирования политической повестки дня, порядок и особенности ее выполнения<sup>14</sup>. Политический процесс при этом представлен тремя потоками. Первый из них — это проблемный поток. В проекции на исследования аналитических центров этот поток представлен современными вызовами и угрозами, которые рассматриваются аналитиками. Второй поток — политический курс и политические решения. Аналитические центры Германии тесно связаны с отдельными политическими партиями, они помогают лоббировать политические решения, а также разрабатывают внешнеполитический курс страны (при условии, если этот центр сочувствует идеям правящей коалиции, по состоянию на 2019–2020 гг. — это Фонд Конрада Аденауэра, партии ХДС/ХСС). Третий поток — это уже непосредственно политический поток. Немецкие фонды дают оценку текущему политическому курсу и предлагают на разных уровнях варианты решения актуальных проблем. Тот же принцип заложен в концепции «рядов решений» Г. Тейсмана<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> *Ивкина Н.В.* Формирование образа России аналитическими центрами Германии в контексте сирийского кризиса // Вестник РУДН. Серия: Международные отношения. 2018. № 1. С. 97–98.

<sup>13</sup> *McGann J.G.* 2019 Global Go To Think Tank Index Report. — URL: [https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1018&context=think\\_tanks](https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1018&context=think_tanks) (дата обращения: 21.02.2021)

<sup>14</sup> *Kingdon J.W.* *Agendas, Alternatives, and Public Policies.* New York, 2003. P. 16–17.

<sup>15</sup> *Teisman G.* Models for Research into Decision-Making Process: On Phases, Streams and Decision-Making Rounds Models // *Public Administration.* 2000. Vol. 78. N 4.

По мнению Дж. Кингдона и его последователей Н. Захариадиса<sup>16</sup> и Т. Биркленда<sup>17</sup>, при соединении этих трех потоков в один шансы на принятие более рационального политического решения увеличиваются. Это говорит о том, что влияние аналитических центров на процесс принятия решений и устранение последствий вызовов и угроз определяется их вовлеченностью в процесс выработки политики государства.

Для оценки подходов аналитических центров к проблеме миграционного кризиса в Европе предлагается следующая методологическая база: с помощью теоретических подходов концепции множественных потоков выделить индикаторы и показатели значимости (количество аналитических материалов в каждой из центров по заданному кейсу), оценить основные фокусирующие события (основные седловые точки (кейсы) периода 2015–2019 гг. по миграционной проблеме), и, наконец, выявить обратную связь (оценка эффективности работы аналитических центров в рамках борьбы с миграционным кризисом в Европе). При этом основным источником проводимого исследования остаются обзоры аналитических центров и статистические данные.

Таблица 1

**Статистика немецких аналитических центров по теме «Миграционный кризис в Европе» за 2015–2019 гг.<sup>18</sup>**

Название центра	Количество статей по теме «миграционный кризис»
Фонд Конрада Аденауэра (Konrad Adenauer Stiftung (KAS))	221
Фонд Фридриха Эберта (Friedrich Ebert Stiftung (FES))	102
Фонд «Наука и политика» (Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP))	228
Немецкое общество внешней политики (Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP))	149
Фонд Ханнса Зайделя (Hanns Seidel Stiftung (HSS))	80
Фонд Генриха Бёлля (Heinrich Böll Stiftung (HBS))	71

<sup>16</sup> Zahariadis N. The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. Theories of Policy Process // Theories of the Policy Process / Ed. P.A.Sabatier. Cambridge (MA), 2007.

<sup>17</sup> Birkland T.A. Lessons of Disaster: Policy Change after Catastrophic Events. Washington, 2006.

<sup>18</sup> Составлено авторами по материалам аналитических центров Германии.

Миграционный кризис в Европе в связи с событиями «арабской весны» стал одним из неотъемлемых сюжетов исследований аналитических центров Германии. Количественные данные говорят о том, что данный кейс занимает значимое место политической аналитике (табл. 1).

Как видно из приведенных данных, наибольшую заинтересованность в процессе исследования миграционной проблемы продемонстрировали Фонд науки и политики, Фонд Конрада Аденауэра и Немецкое общество внешней политики. Данные аналитические центры являются ведущими в Германии, помогают в разработке внешнеполитического курса страны и влияют на европейскую повестку дня. Также не стоит сбрасывать со счетов разработки и рекомендации Немецкого фонда по интеграции и миграции, который не входит в пул приоритетных аналитических центров, но является узкоспециализированным по рассматриваемой проблеме.

В качестве кейсов, заявленных для рассмотрения аналитическими центрами Германии, предлагается выделить видение коренных причин миграционного кризиса в Европе, отношение к политике Канцлера Ангелы Меркель по открытию границы и приему мигрантов (моральная и материальная стороны вопроса), предложения мер по противодействию негативным последствиям кризиса (в том числе сотрудничество с третьими странами), оценка современных угроз в связи с миграционной проблемой.

Аналитические центры Германии оказались единодушны в своем мнении, что события «арабской весны» спровоцировали новый кризис и что его можно было избежать. Так, еще в 2010 г. Фонд Конрада Аденауэра пытался предупредить правительство Германии и страны ЕС об опасности провокационной политики на Ближнем Востоке и в Северной Африке. В апреле 2010 г. совместно с Египетским демократическим институтом Фонд провел научный семинар, на котором был сделан ряд выводов. Во-первых, прогнозировалось, что суть миграционных проблем для Европы в ближайшем будущем будет в противоречии между правом на свободу передвижения и нелегальной миграцией; во-вторых, будет наблюдаться постоянное увеличение потока мигрантов из Египта и других арабских стран из-за ухудшения экономической ситуации, высокого уровня безработицы в этих странах; в-третьих, возникнут противоречия между европейскими странами по вопросу открытия границ, которые станут причиной нелегальной миграции. С одной стороны, Фонд рекомендовал европейским лидерам улучшать экономические и социальные условия для мигрантов, с другой — подтверждал, что улучшение условий приведет к увеличению потока мигрантов в страны Европы.

Такой диссонанс предлагалось устранить с помощью заключения двусторонних и многосторонних договоров между европейскими и арабскими странами.

Уже в 2015 г., когда кризис только начинался, стало понятно, что существующая Общая система Европейского Союза по предоставлению убежища нуждается в ситуационных изменениях. Поступательно возросло количество людей, запрашивающих убежище в благополучной Европе и бегущих из зон бедствия, из Северной Африки и Ближнего Востока. Аналитические центры Германии включились в процесс обсуждения проблемы и начали предлагать варианты пересмотра системы предоставления убежища и миграционной политики в целом. Фонд науки и политики одним из первых разработал ряд проектов, направленных на определение справедливой квоты приема мигрантов<sup>19</sup>. Под этим подразумевалось немедленное, сразу после прибытия мигрантов, распределение по территории ЕС, а также помощь тем странам, которые испытывают самую большую нагрузку, речь идет о Греции и Италии.

Фонд Фридриха Эберта поддержал идею Фонда науки и политики по проведению реформы, его эксперты предположили, что стандарты приема беженцев, существующие в ЕС, не соответствуют потребностям миграционного кризиса, и предложил пересмотреть актуальные нормы общеевропейского права и главное обновить общеевропейские ценности<sup>20</sup>.

Идеи немецких аналитических центров стали основой для новой реформы Общеевропейской системы предоставления убежища (CEAS). На базе выдвинутых предложений Европейский Совет разработал и принял двухлетний план по переселению 40 000 человек, запрашивающих убежища<sup>21</sup>. Но это не принесло ожидаемых результатов, а главное, не уменьшилось количество беженцев, а переселяемые по территории Европы нелегально возвращались в более благополучные страны. Даже при условии состоятельности проводимой реформы, добиться снижения нагрузки на Грецию и Италию можно было бы только за счет увеличения на Западную и Центральную Европу. Согласно данным Евростата, с 2011 г., с того момента, как на по-

---

<sup>19</sup> *Angenendt S., Engler M., Schneider J. Europäische Flüchtlingspolitik. SWP. — URL: [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A65\\_adt\\_engler\\_schneider.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A65_adt_engler_schneider.pdf) (дата обращения: 20.02.2021).*

<sup>20</sup> *Schultze G. Krise der Menschlichkeit. — URL: <https://www.fes.de/en/displacement-migration-integration/article-page-flight-migration-integration/krise-der-menschlichkeit> (дата обращения: 20.02.2021).*

<sup>21</sup> *Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. — URL: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/eu-migration-policy/eu-asylum-reform> (дата обращения: 20.02.2021).*

вестку дня мирового сообщества влияют события «арабской весны», поступательно возрастает количество беженцев в Европе. Больше всего их прибыло в ЕС в 2015 г.<sup>22</sup> (табл. 2). При этом первое место по количеству принятых на своей территории беженцев стабильно занимает Германия<sup>23</sup>.

Таблица 2

**Количество беженцев,  
прибывших в ЕС в 2008–2019 гг.**

Год	Количество
2008	225 155
2009	232 260
2010	235 300
2011	282 130
2012	306 490
2013	400 515
2014	594 180
2015	1 282 690
2016	1 221 185
2017	677 470
2018	608 335
2019	676 250

В связи с этим актуальным становится вопрос о том, обвиняют ли аналитические центры канцлера Германии А. Меркель в неэффективной политике или нет, полагают ли, что она больше заботится о благе европейского проекта, чем о немецких национальных интересах. Ответ на этот вопрос неоднозначен. Фонд Конрада Аденауэра, приближенный к партии Меркель ХДС, считает, что ее миграционная политика основана на укреплении позиции Германии в ЕС. Фонд помогал в разработке предложений Меркель по поводу создания на базе ЕС Европейского Совета Безопасности, который призван рационализировать принятие решений в вопросах безопасности<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Statistiken über Asyl. — URL: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum\\_statistics/de&oldid=95834](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics/de&oldid=95834) (дата обращения: 20.02.2021).

<sup>23</sup> Europäische Union: Anzahl der erstmaligen Asylbewerber in den Mitgliedsstaaten im Jahr 2019. Statista. — URL: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/459422/umfrage/asylbewerber-in-den-laendern-der-eu/> (дата обращения: 20.02.2021).

<sup>24</sup> *Wientzek O., Rieck Ch.E.* (2018), Brussels' new telephone number? — How a European Security Council could strengthen EU foreign policy. KAS. — URL: <https://www.kas.de>

Именно этому Совету предстояло взять на себя ответственность за разработку мер по предотвращению угрозы перерастания миграционного кризиса в масштабную общеевропейскую проблему. Менее оптимистично по этому поводу высказались другие немецкие центры. В частности, Фонд науки и политики предположил, что данная инициатива может быть успешно реализована только в том случае, если страны — члены ЕС будут готовы к еще большему ограничению своего суверенитета, или если выгода от создания нового института будет выше, чем утрата способности самостоятельно принимать решения в сфере безопасности<sup>25</sup>.

Однако создание такого института лишь потворствует желанию Германии и Франции взять в свои руки общую внешнюю политику и политику безопасности, в которую «защит» и миграционный вопрос. Острая потребность в этом возникла в связи с состоявшимся отделением Великобритании (Brexit) от ЕС и необходимостью создания новых коалиций внутри интеграционной группировки. Таким образом, очередная мера, предложенная канцлером, не нашла поддержки ни в европейских структурах, ни у аналитических центров Германии. Эксперт Немецкого общества внешней политики Геральд Кнаус усомнился в том, что А. Меркель понимает всю сложность ситуации с мигрантами в Европе и предположил, что единственным выходом из сложившейся ситуации будет отправление людей обратно или в третьи страны<sup>26</sup>.

Еще одной инициативой по решению проблемы с мигрантами стало предложение по созданию транзитных центров в ЕС и за его пределами (AnKER), выдвинутое Германией в 2018 г. Предполагается, что центры станут платформой распределения мигрантов, прибывающих в Европу, и дадут возможность выслать их обратно на родину. Немецкие центры подключились к обсуждению данной спорной инициативы. Эксперт Фонда Фридриха Эберта, Ханнес Шамманн, уверяет, что данная инициатива не станет источником избавления ЕС от нежелательного потока мигрантов, в силу того, что они не устраняют причину миграции, а лишь оттягивают необходимость предоставления убежища<sup>27</sup>. Это предположение основано на суще-

---

[kas.de/documents/252038/253252/7\\_dokument\\_dok\\_pdf\\_53332\\_2.pdf/64e1e0a6-0460-ee78-904d-8cddd4913dc2?version=1.0&t=1539647068594](https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_dokument_dok_pdf_53332_2.pdf/64e1e0a6-0460-ee78-904d-8cddd4913dc2?version=1.0&t=1539647068594) (дата обращения: 20.02.2021).

<sup>25</sup> *Kaim M., Kempin R.* (2019), A European Security Council. Added Value for EU Foreign and Security Policy? SWP. — URL: <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019C02/> (дата обращения: 20.02.2021).

<sup>26</sup> *Knaus G.* Angela Merkel hatte Recht. Internationale Politik. — URL: <https://internationalepolitik.de/de/angela-merkel-hatte-recht> (дата обращения: 20.02.2021).

<sup>27</sup> AnKER-Zentren werden ihre selbst gesteckten Ziele verfehlen. Fridrich Ebert Stiftung. — URL: <https://www.fes.de/themenportal-flucht-migration-integration/artikelseite->

ствующем противоречии между правом на свободу передвижения и нелегальной миграцией.

Одной из немногих попыток как-то приостановить миграционный поток стало обращение ЕС к Турции, которой предстояло стать заслоном на его пути и устроить у себя часть беженцев, бегущих в Европу. Однако Турция выдвинула ряд условий, главным из которых стала либерализация виз в ЕС для турецких граждан. Удовлетворение этого условия свело бы на нет все усилия ЕС по сокращению притока населения в страны еврозоны, в силу того, что вместо беженцев из Северной Африки и Ближнего Востока пришлось бы искать возможность размещения и трудоустройства переселяющихся из Турции.

Страны ЕС пришли к общему заключению, что необходимо в ближайшей перспективе ограничиться лишь устным обещанием Турции либерализовать визовый режим. Турецкие власти, в свою очередь, опасаясь, что обещания не выльются в реальные действия, выдвинули дополнительные условия, такие как: финансирование проживания мигрантов в Турции, а также возобновление ранее приостановленных переговоров по полноценному членству этой страны в ЕС. Частичное выполнение обязательств началось в 2016 г. Совет министров ЕС постановил «выделить Турции 3 млн евро, один из которых будет взят из общего бюджета ЕС, а два непосредственно из бюджетов стран-членов организации. Больше всех, как и ожидалось, выделила Германия»<sup>28</sup>. В ответ на это Турция выдвинула новые требования — об увеличении финансирования до 6 млрд евро, а также продолжала настаивать на введении немедленного безвизового режима. Это можно расценивать как ультиматум.

В день появления новости о нем, 7 марта 2016 г., Фонд Конрада Аденауэра опубликовал доклад, в котором прослеживается мысль о том, что целесообразно принять условия турецкой стороны, в силу того, что неконтролируемый поток беженцев все же является большей угрозой для ЕС, чем переговоры с Турцией по увеличению транша<sup>29</sup>. На саммите ЕС–Турция, проходившем 17–18 марта 2016 г., было принято решение выделить Турции требуемую сумму. Канцлер Германии особенно отстаивала эту позицию.

---

flucht-migration-integration/anker-zentren-werden-ihre-selbst-gesteckten-ziele-verfehlen (дата обращения: 20.02.2021).

<sup>28</sup> Facilité en faveur des réfugiés en Turquie: les États membres s'accordent sur les modalités de financement. Communiqué de presse. (2016). Conseil de l'Union européenne. — URL: <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/02/03-refugee-facility-for-turkey/> (дата обращения: 20.02.2021).

<sup>29</sup> Gehrold S., Zenner K. EU-Türkei-Sondergipfel: Verhaltener Optimismus trotz vieler offener Fragen. KAS. — URL: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_44460-544-1-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_44460-544-1-30.pdf) (дата обращения: 20.02.2021).

Оценку данное решение получило уже в 2017 г. Фонд Фридриха Эберта, со ссылкой на Еврокомиссию и статистические агентства Германии, сделал вывод о том, что Турция действительно помогла сократить количество прибывающих в Европу, а также уменьшить число смертельных случаев с беженцами в Эгейском море. Однако, по мнению Фонда, заигрывание с обещаниями предоставить Турции безвизовый режим с ЕС является опасным ходом, и рано или поздно Анкара начнет встречную игру с требованием выполнить условия договора<sup>30</sup>. После того как Турция получила фактические гарантии и материальную помощь, она действительно стала задерживать потоки мигрантов, лишь периодически в 2016–2019 гг. напоминая Европейскому Союзу о своей роли в процессе решения проблемы миграционного кризиса. Однако сосредоточение мигрантов в Турции не дает Европе никаких гарантий на передышку. В 2019 г. турецкие власти активно начали шантажировать ЕС тем, что могут спровоцировать для него еще большие проблемы, открыв границу и выпустив накопившейся массы мигрантов в Европу<sup>31</sup>. В связи с этим Фонд науки и политики рекомендовал Европейскому Союзу пойти на уступки Турции в вопросе модернизации проекта по Таможенному союзу<sup>32</sup>.

Таким образом, по вопросу готовности стран Европейского Союза к принятию беженцев на своей территории в самом начале миграционного кризиса 2015 г. сомнения высказывали Фонд Фридриха Эберта, Фонд науки и политики и Немецкое общество внешней политики. Все они ратовали за необходимость пересмотра условий принятия мигрантов и строгий контроль за пребывающими в европейскую зону с возможностью отказа от приема. Фонд Конрада Аденауэра предложил не пересматривать политику, а реформировать общую стратегию. Экспертам ведущего аналитического центра Германии удалось убедить и Фонд Фридриха Эберта в необходимости помощи в разработке новых стандартов. Этот шаг оказался вполне

---

<sup>30</sup> *Beihof M., Turfß D.* (2017), *Verraten und verkauft? Türkische und griechische Perspektiven auf das EU-Türkei-Abkommen.* Fridrich Ebert Stiftung. — URL: <https://www.fes.de/iez/globale-politik-und-entwicklung/internationale-sozial-und-geschlechterpolitik/artikel-in-internationale-sozial-und-geschlechterpolitik/verraten-und-verkauft-tuerkische-und-griechische-perspektiven-auf-das-eu-tuerkei-abkommen> (дата обращения: 20.02.2021).

<sup>31</sup> *Erdoğan: Güvenli bölge olmazsa kapıları açmak zorunda kalırız, yük nasıl taşınmış görün. Sol.* — URL: <https://haber.sol.org.tr/turkiye/erdogan-guvenli-bolge-olmazsa-kapilari-acmak-zorunda-kaliriz-yuk-nasil-tasinirmis-gorun> (дата обращения: 20.03.2021).

<sup>32</sup> *Adar S.* *EU-Turkey Cooperation over Migration.* SWP. — URL: <https://www.swp-berlin.org/en/publication/eu-turkey-cooperation-over-migration/> (дата обращения: 20.03.2021).

оправданным в силу того, что помог на определенное время консолидировать страны ЕС в вопросе приема мигрантов.

По вопросу создания или модернизации структур, занимающихся приемом мигрантов в странах ЕС, мнения центров также разошлись. Поддержку канцлеру Германии А. Меркель по образованию в рамках институтов ЕС новых структур оказал лишь Фонд Конрада Аденауэра, а остальные центры выразили сомнение, а в качестве альтернативы предложили использовать механизмы высылки мигрантов обратно и обращение к третьей стороне. Приняты были разработки оппозиционных центров, прежде всего, Фонда Фридриха Эберта и Фонда науки и политики. Именно они приложили максимум усилий для того, чтобы убедить немецкое правительство, которое, в свою очередь, лоббировало это решение в ЕС, в том, что альтернативы сотрудничества с Турцией в вопросе задержки мигрантов на границе нет.

Результаты данного исследования наглядно демонстрируют, какие альтернативы обсуждались в ходе подготовки и при принятии политических решений по миграционной проблематике. Как видно из приведенных материалов, немецкие аналитические центры активно вовлечены в дискуссию по миграционной проблематике и готовы искать и давать ответы на вопросы, которые, очевидно, актуальны сегодня как для Германии, так и для Европейского Союза в целом. Предложения центров носят рекомендательный характер, при этом они нередко становятся основой для изменения политического курса страны и принятия новых документов. Таким образом, прослеживается связь между «проблемным потоком» и «потоком принятия решений» (в терминологии Дж. Кингдона).

Что касается выводов относительно первого вопроса — о противоречии между правом на свободу передвижения лиц и нелегальной миграцией — то этот вопрос оказался наиболее сложным как для правительства Германии, так и для немецких исследовательских фондов. По мнению самого канцлера Германии, решение проблемы лежит в плоскости создания новых институтов и средств для преодоления последствий политики по приему беженцев и мигрантов. Немецкие центры не одобряют расширения институциональной базы в силу того, что образуется разрыв ответственности, который, в свою очередь, приводит к тому, что увеличиваются факторы риска потери контроля над миграционными потоками. Стоит отметить, что рекомендации центров нашли отражение в политике Германии в отношении ряда инициатив и новых институтов по регулированию миграционного вопроса.

Миграционный кризис поставил вопрос о том, насколько слаженной является работа институтов национального и наднационального уровня в ЕС, каковы пути повышения эффективности их взаимодействия. По этому вопросу большинство аналитических центров рекомендовали не создавать новых структур, а действовать в рамках имеющихся механизмов. Это было оправдано с точки зрения того, что появление новых институтов в ЕС неоднозначно воспринимается рядом стран с «догоняющей» экономикой и вполне может стать новым поводом для появления евроскептических настроений.

По вопросу о том, насколько ЕС в состоянии самостоятельно справиться с миграционным кризисом, позиция немецких аналитических центров также оказалась важной. Можно говорить о том, что правительство Германии прислушалось к рекомендациям аналитических центров и продвигало в структурах Европейского Союза идею обратиться к третьей стороне — Турции — за помощью в борьбе с миграционными потоками. Нельзя однозначно сказать, насколько правильным было это решение. В краткосрочной перспективе это решило задачу по недопущению очередной миграционной волны, но негативный эффект отложенного действия, а именно завышенные требования Турции по открытию границы и накопленные массы мигрантов в непосредственной близости от ЕС, — остается.

## References

Adar S. *EU-Turkey Cooperation over Migration. SWP*. — URL: <https://www.swp-berlin.org/en/publication/eu-turkey-cooperation-over-migration/>

Angenendt S., Engler M., Schneider J. *Europäische Flüchtlingspolitik*. — URL: [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A65\\_adt\\_engler\\_schneider.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A65_adt_engler_schneider.pdf)

*AnKER-Zentren werden ihre selbst gesteckten Ziele verfehlen. Fridrich Ebert Stiftung*. — URL: <https://www.fes.de/themenportal-flucht-migration-integration/artikelseite-flucht-migration-integration/anker-zentren-werden-ihre-selbst-gesteckten-ziele-verfehlen>

Azoulai L., Vries K., de. *EU Migration Law: Legal Complexities and Political Rationales*. Oxford: OUP, 2014. 257 p.

Beihof M., Turf D. *Verraten und verkauft? Türkische und griechische Perspektiven auf das EU-Türkei-Abkommen. Fridrich Ebert Stiftung (2017)*. — URL: <https://www.fes.de/iez/globale-politik-und-entwicklung/internationale-sozial-und-geschlechterpolitik/artikel-in-internationale-sozial-und-geschlechterpolitik/verraten-und-verkauft-tuerkische-und-griechische-perspektiven-auf-das-eu-tuerkei-abkommen>

Belov V.B. *Vnutri- i vneshnepoliticheskiye aspekty migratsionnogo krizisa v Germanii [Inner and Foreign Policy Aspects of the Migration Crisis in Germany] // Nauchno-analiticheskiy vestnik IE RAN*. 2018. N 4. P. 49–55.

Birkland T.A. *Lessons of Disaster: Policy Change after Catastrophic Events*. Washington (D.C.): Georgetown University Press, 2006. 240 p.

- Byrne R., Entzinger H. *Human Rights Law and Evidence-Based Policy: The Impact of the EU Fundamental Rights Agency*. London: Routledge, 2019. 280 p.
- Drobizheva L.M. *Rossiyskaya identichnost': diskussiya v politicheskom prostranstve i dinamika massovogo soznaniya* [Russian Identity: Discussion in Political Space and the Dynamics of Mass Consciousness] // *Polis*. 2018. N 5. P. 100–115.
- Erdoğan: *Güvenli bölge olmazsa kapıları açmak zorunda kalırız, yük nasıl taşınmış görün*. Sol. — URL: <https://haber.sol.org.tr/turkiye/erdogan-guvenli-bolge-olmazsa-kapilari-acmak-zorunda-kaliriz-yuk-nasil-tasinirmis-goron>
- Europäische Union: *Anzahl der erstmaligen Asylbewerber in den Mitgliedsstaaten im Jahr 2019*. Statista. — URL: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/459422/umfrage/asylbewerber-in-den-laendern-der-eu/>
- Facilité en faveur des réfugiés en Turquie: les États membres s'accordent sur les modalités de financement. *Communiqué de presse*. (2016). Conseil de l'Union européenne/. — URL: <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/02/03-refugee-facility-for-turkey/>
- Gehrold S., Zenner K. *EU-Türkei-Sondergipfel: Verhaltener Optimismus trotz vieler offener Fragen*. KAS. — URL: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_44460-544-1-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_44460-544-1-30.pdf)
- Gitmez S. *Yurtdisina işçi göçü ve geri dönüşler*. Istanbul: Alan Yayıncılık, 1983. 295 s.
- Infantino F. *Schengen Visa Implementation and Transnational Policymaking: Bordering Europe*. London: Palgrave Macmillan, 2019. 267 p.
- Ivkina N.V. *Formirovaniye obraza Rossii analiticheskimi tsentrami Germanii v kontekste siriyskogo krizisa* [Shaping Russia's Image by German Think Tanks in the Context of the Syrian Crisis] // *Vestnik RUDN*. Series: *Mezhdunarodnyye otnosheniya*. 2018. N 1. P. 96–106.
- Kaim M., Kempin R. *A European Security Council. Added Value for EU Foreign and Security Policy?* SWP. — URL: <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019C02/>
- Kingdon J.W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Longman, 2003. 284 p.
- Knaus G. *Angela Merkel hatte Recht*. *Internationale Politik*. — URL: <https://internationalepolitik.de/de/angela-merkel-hatte-recht>
- Mahfud Y., Badea C., Guimond S., Anier N., Ernst-Vintila A. *Distance culturelle, perception du multiculturalisme et préjugés envers les immigrés en France* // *L'Année psychologique*. Vol. 116. N 2. P. 203–225.
- McGann J.G. *2019 Global Go To Think Tank Index Report*. — URL: [https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1018&context=think\\_tanks](https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1018&context=think_tanks)
- Oskolkov P.V. *Mul'tikul'turalizm i yevropeyskiye pravyye: v poiskakh drugogo* [Multiculturalism and the European Right: In Search of the Other] // *Sovremennaya Evropa*. 2019. N 3. P. 83–91.
- Potemkina O.Yu. *Posle krizisa: "novyy start" migratsionnoy politiki YES* [After the Crisis: a "New Start" of the EU Migration Policy] // *Sovremennaya Evropa*. 2019. N 6. P. 18–29.
- Radtke F.-O. *Multikulturalismus. Ein postmoderner Nachfahre des Nationalismus* // *Vorgänge*. 1992. N 3. S. 23–30.
- Schultze G. *Krise der Menschlichkeit*. — URL: <https://www.fes.de/en/displacement-migration-integration/article-page-flight-migration-integration/krise-der-menschlichkeit>
- Teisman G. *Models for Research into Decision-Making Process: On Phases, Streams and Decision-Making Rounds Models* // *Public Administration*. 2000. Vol. 78. N 4. P. 937–956.

Tsapenko I.P. *Ekonomicheskiye resursy etnokul'turnogo raznoobraziya* [Economic Resources of Ethno-Cultural Diversity] // *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnyye otnosheniya*. 2016. N 11. P. 35–46.

Wientzek O., Rieck Ch.E. *Brussels' New Telephone Number? – How a European Security Council Could Strengthen EU Foreign Policy*. KAS. — URL: [https://www.kas.de/documents/252038/253252/7\\_dokument\\_dok\\_pdf\\_53332\\_2.pdf/64e1e0a6-0460-ee78-904d-8cddd4913dc2?version=1.0&t=1539647068594](https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_dokument_dok_pdf_53332_2.pdf/64e1e0a6-0460-ee78-904d-8cddd4913dc2?version=1.0&t=1539647068594)

Zahariadis N. *The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. Theories of Policy Process // Theories of the Policy Process* / Ed. by P.A. Sabatier. Cambridge (MA): Westview Press, 2007. P. 65–92.

Поступила в редакцию  
5 апреля 2021 г.