

УДК 323-054.7(437.6)+341.43

DOI: 10.24144/2218-5348.2020.1(21).24-42

Григорій Месежников,
соціолог, політолог,
президент IVO Інститута общественных проблем
(г. Братислава, Словацкая Республика)

ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРОБЛЕМАТИКИ МИГРАЦИИ В СЛОВАКИИ В ПЕРИОД ЭСКАЛАЦИИ ЕВРОПЕЙСКОГО КРИЗИСА С БЕЖЕНЦАМИ

Словацчина – країна, яка на практиці в мінімальній мірі постраждала від кризи біженців в Європі. Трохи більше тисячі іноземних громадян загалом просили притулку в Словаччині протягом останніх п'яти років (2015–2020) та близько 220 з них отримали притулок. Незважаючи на це, словацькі політичні суб'єкти включили питання міграції в свою політичну та електоральну мобілізаційну діяльність як ключовий елемент, який постійно живить антиміграційні настрої серед населення. В результаті конфігурація політичної сцени всієї країни змінилася, що врешті ускладнило співпрацю між основними демократичними політичними силами і дозволило правій екстремістській неофашистській партії проникнути в парламент. Автор описує громадський та політичний дискурс, тенденції громадської думки та партійної політики Словаччини в контексті останнього міграційного потоку до Європи.

Ключові слова: міграція, біженці, Словаччина, європейська міграційна криза, антиміграційні настрої.

Slovakia is a country which was in practical terms affected by the refugees' crisis in Europe in minimal degree. Only slightly more than one thousand foreign nationals altogether requested the asylum in Slovakia during the last five years (2015–2020) and approximately 220 of them were granted asylum. Despite this, the Slovak political actors included the migration issue into their political and electoral mobilization activities as a prevalent element constantly feeding the anti-migrant sentiment among the population. As a result the whole country's configuration of political scene changed that at the end complicated the cooperation between mainstream democratic political forces and enabled the right-wing extremist neo-fascist party to penetrate into the parliament. Author describes public and political discourse, trends in public opinion and party politics in Slovakia in the context of the last migration flow to Europe.

Keywords: migration, refugees, Slovakia, European migration crisis, anti-migration sentiments.

Словацкая Республика является одной из стран, на развитие которых специфическим образом повлиял миграционный поток, обрушившийся в середине нынешнего десятилетия на Европу. Этот поток достиг своего апогея в 2015 году, но его политические последствия продолжали ощущаться и в последующие годы, их влияние очевидно и сегодня.

СР, будучи государством-членом регионального формата сотрудничества, известного под названием Вышеградская четверка (далее В-4, в эту группу также входят Чехия, Венгрия и Польша), обладает набором характеристик, типичных для всех государств-участников этой группы. Все они – бывшие страны так называемого социалистического лагеря, вошедшие в него в результате давления, оказанного Советским Союзом после Второй мировой войны. До 1989 года это были государства с недемократическими режимами, закрытым обществом, с ограниченными возможностями передвижения граждан, с относительно малой долей проживающих в них иностранцев.

Иммиграция в эти страны ограничивалась в основном переездом граждан на постоянное место жительства по семейным обстоятельствам, это касалось прежде всего граждан «социалистических» стран. Главным направлением миграции для Венгрии, Польши и Чехословакии, которая до 1993 года являлась единым государством, была эпизодическая (и в то же время довольно массовая) эмиграция граждан этих стран на Запад, главным образом по политическим причинам, в поисках свободы и материального достатка, во избежание репрессий и фактического прозябания под гнетом коммунистических режимов (из Венгрии в 1956 году, из Чехословакии в 1968-1969 гг., из Польши в 1968 и в 1981 гг.).

Население центральноевропейских стран отличалось относительной этнической и конфессиональной однородностью, доля национальных меньшинств и иных этнических групп в общем составе населения была невелика. Определенным исключением в силу сложившихся исторических обстоятельств была с этой точки зрения Чехословакия, население которой отличалось бóльшим этническим разнообразием. Эту характеристику позже унаследовала Словакия, ставшая самостоятельным государством в 1993 году, в ней доля нацменьшинств составляет около 15 процентов. В целом же опыт общения или совместного проживания местного населения (прежде всего большинства, принадлежащего к титульной нации) с людьми с отличающимися идентитарными характеристиками был до 1989 г. довольно скромным.

Открытый характер общественного устройства центральноевропейских стран после падения коммунистических режимов, а также их вступление в Евросоюз создали более благоприятные условия для повышения уровня взаимодействия местного населения с иностранными гражданами. Доля проживающих здесь иностранцев увеличилась,

поднявшись до нескольких процентов от общего числа жителей. В основном это были (и являются поныне) граждане государств ЕС, а также соседней Украины и стран, некогда входивших в Югославию. Значительную часть из них составляли (и поныне) трудовые мигранты, получившие официальное разрешение на трудоустройство и проживание.

Тема внешней миграции, особенно тема беженцев как ее составная часть, в различных контекстах была до 2015 года в странах Центральной Европы относительно малозаметной как с точки зрения общественного интереса и влияния на ценностные ориентации и идеологические предпочтения населения, так и отношения к ней со стороны политических партий. Начиная с лета 2015 года ситуация изменилась, и данный вопрос стал ареной острой политической борьбы.

В 2015 году резко возросло число прибывающих в Европу мигрантов. Разразился так называемый кризис с беженцами, когда жители некоторых стран Ближнего Востока (Сирии, Ирака), Афганистана, Африки, других государств, страдающих от длительных войн и гражданских конфликтов, двинулись в сторону Европы, прибывая в нее через Италию, Грецию и Балканы. Кризис с беженцами стал одним из самых важных вызовов для ЕС (Enderlein – Koenig, 2016).

Проблематика миграции с тех пор стала одной из самых обсуждаемых тем в различных социальных средах (в политической сфере, в органах государственного управления, в СМИ, в экспертном сообществе). Несмотря на то, что число иностранных граждан, обратившихся в 2015–2020 годах с просьбой о предоставлении убежища, в странах В-4 оказалось несравнимо ниже, чем в государствах Западной Европы, и что эти страны (пожалуй, за исключением Венгрии) обошел массовый поток беженцев во время эскалации кризиса в 2015 году, позиции правительств стран В-4 по вопросу о миграции и беженцах характеризовались явным нежеланием участвовать в разделении ответственности при решении вопросов, связанных с миграцией, с другими государствами-членами ЕС. Такого рода позиция неоднократно демонстрировалась в Брюсселе и в других западноевропейских столицах правящими политическими элитами В-4 в целом, *en bloc*, а также по отдельности должностными лицами и политиками государств-членов В-4.

Группа В-4 была самым жестким противником идеи равномерного распределения мигрантов между отдельными государствами-членами ЕС. Она фактически отказалась принимать беженцев на своей территории. Неудивительно, что в таких обстоятельствах радикально-националистические политические силы укрепили здесь свои позиции. Ситуационные различия между странами В-4 по вопросу о приеме беженцев не имели принципиального значения, и, как представляется, по крайней мере в настоящее время, в рамках нынешней конфигурации политического ландшафта в государствах В-4, позиции, основанные на отказе от приема

мигрантов, будут сохраняться и продолжать влиять на официальную государственную политику этих стран.

Миграция и Центральная Европа: обстоятельства, сложившиеся во время кризиса с беженцами

Необходимо отметить, что ситуация с беженцами и мигрантами, сложившаяся после 2015 года в Европе, в том числе в Центральной Европе, не является ни новой, ни уникальной с точки зрения истории самого этого явления (Bargerová, 2016). Причины миграционной волны могут быть разнообразными, но управление процессами миграции и подход к их последствиям должны опираться прежде всего на универсальные принципы, они должны учитывать все факторы, включая те, которые могут помочь в достижении положительных эффектов в социальной, экономической и политической областях (Karasová – Valáš, 2018).

Миграция как социальное явление включает в себя целый ряд аспектов – аспект социально-экономический, заключающийся в способности государства обеспечить материальные условия для абсорбции прибывших мигрантов и воспользоваться присутствием новых групп населения как потенциалом для внутреннего развития, аспект интеграционный, заключающийся в проведении политики подключения мигрантов к полноценной жизни в качестве интегрированной части общества в странах, принявших их на своей территории, аспект гуманитарный, связанный со спасением жизни людей, попавших в экстремальные условия, с реализацией их основных прав и свобод в полном объеме в соответствии с международно-правовыми нормами.

Немаловажен и аспект политический, связанный с деятельностью политических актеров, занимающих определенные позиции по вопросу о миграции и принимающих конкретные решения в данной области. Именно от этих решений зависят основные характеристики политики государства в области миграции.

Общественный и политический дискурс в странах В-4, включая Словакию, был в последние годы отмечен выступлениями политиков на темы, связанные с внешней миграцией, с проблематикой беженцев, с сосуществованием людей разных вероисповеданий и культур. Зачастую речь шла о людях, которые не имели достаточной информации по упомянутым вопросам. Многие из них вместо реального знания проблематики озвучивали свое собственное мнение, сформированное под воздействием стереотипных идей, часто основанных не на точном и объективном анализе и изучении фактов, а на собственных идеологических и политических убеждениях. Этого, естественно, было мало для открытой и честной общественной дискуссии, не говоря о серьезных политических предложениях по осуществлению практических решений.

Причины, по которым представители политической элиты не воспринимали проблему миграции и беженцев как вызов и предоставившуюся возможность для общества, были очевидны: политическое позиционирование и соображения, связанные с приобретением и использованием власти в условиях сохраняющихся изоляционистских и ксенофобских настроений значительной части населения. Не удивляет, что политики интерпретировали миграцию исключительно как тяжелую проблему, усиливали опасения и страхи, делали упор на затратах, избегая при этом говорить о возможных выгодах в случае успешной интеграции мигрантов.

Описанные действия политических деятелей осуществлялись в конкретно сформированной общественной атмосфере, в контексте совокупности ценностных ориентаций населения, взглядов рядовых граждан на разные аспекты общественного развития, на состояние общества, на возможности совместного проживания людей с разной идентичностью. Известно, что в силу сложившихся исторических обстоятельств граждане не располагают достаточным опытом общения с «другими», с людьми, прибывшими из иных стран, принадлежащими иным культурам, с теми, кто исповедуют иные религии, кто в силу своего происхождения привержен специфическим жизненным установкам и привычкам. Социологические опросы показывают, что из-за нехватки знаний у людей возникает страх перед возможной угрозой, проявляется беспокойство в связи с возможным разрушением сложившегося образа жизни. Этот страх обычно сопровождается недоверием к тому, о чем люди недостаточно информированы или имеют искаженное представление.

Страх, в свою очередь, мешает воспринимать более широкий контекст при распознавании новых явлений. Люди часто руководствуются негативными стереотипами, находятся под воздействием упрощенных представлений. Политики, в свою очередь, стремятся воспользоваться понятной озабоченностью граждан с целью увеличить поддержку среди населения. Вместо того, чтобы вести разъяснительную работу, создавая пространство для квалифицированной дискуссии (в том числе и о не столь отдаленной истории беженцев из самих стран Центральной Европы), политики своими действиями способствуют устойчивости негативных стереотипов, связывают мигрантов исключительно с возможными социальными и политическими проблемами, с угрозой насилия, с терроризмом. Люди, прибывающие в Европу из-за рубежа, таким образом теряют в восприятии окружающих свою идентичность и индивидуальность, становясь частью абстрактной дегуманизированной массы.

Беженцы в Словакии: факты и тенденции

После краха коммунистического режима в 1989 году миграция из-за рубежа и долгосрочное пребывание иностранцев стали реальностью в

Словакии. Страна открылась для внешнего мира, люди начали движение в обоих направлениях – в страну и из нее. Многие граждане Словакии начали выезжать за границу на постоянное место жительства, в то же время увеличивалось число иностранцев, которые выбирали Словакию для постоянного или временного проживания – для учебы, работы, семейной жизни. Тем не менее, общая доля граждан иных государств, проживающих в Словакии, все еще значительно ниже, чем во многих других странах-членах ЕС.

Так же, как в других странах Центральной Европы, в Словакии в течение довольно длительного промежутка времени (с середины 90-х до середины второго десятилетия 2000-х годов) общественная дискуссия о иммиграции не отличалась особой интенсивностью, даже тогда, когда наблюдалось значительное увеличение числа лиц, стремящихся получить убежище в этой стране – т. е. непосредственно перед тем, как Словакия вступила в ЕС и в первый год ее членства в Евросоюзе. Для политических партий это был второстепенный вопрос, оставляемый без особого внимания в программных документах партий или в работе с избирателями. Партии скорее критиковали друг друга за неспособность создать благоприятные условия для того, чтобы молодые граждане Словакии оставались в стране, работали здесь, за то, что тем самым они выдавливают молодежь за пределы страны, де-факто поощряя эмиграцию и «утечку мозгов». Партии мало говорили о иммиграции в Словакию. Тема миграции из-за рубежа, политика предоставления убежища, социальная и культурная интеграция мигрантов и беженцев оставались в основном сферой деятельности должностных лиц, экспертов, активистов и журналистов, специализирующихся в данной области.

В 2015 году, как уже отмечалось, произошло радикальное изменение. Надо, однако, заметить, что тема миграции и беженцев приобрела в Словакии особое значение не из-за реального влияния иммиграции на социально-экономическое развитие страны или из-за серьезных последствий, вызванных прибытием мигрантов (их как раз было весьма ограниченное количество), а в силу того, что дискуссия об этой проблематике разгорелась незадолго до парламентских выборов 2016 года.

Тема эта стала одной из самых обсуждаемых в избирательной кампании и в конечном итоге значительно повлияла на результаты выборов 2016 года. Парадоксально, но факт, что это произошло в стране, которая отнюдь не была затронута прибытием большого числа беженцев из государств Ближнего Востока и Северной Африки, в стране, в которой проживает относительно небольшое количество иммигрантов, а люди, прибывающие в Европу из других регионов мира, были мало заинтересованы в постоянном проживании в ней. Тем не менее, многие словацкие политики включили проблематику миграции в качестве центрального элемента в свои

стратегии по мобилизации избирателей. Одним из результатов такого подхода, как выяснилось позже, стало избрание в словацкий парламент правоэкстремистской антисистемной партии, которую ксенофобская часть электората считала более аутентичным защитником населения от «иностранных захватчиков», чем партии с умеренным профилем из числа тех, которые также решили – исходя из оппортунистических соображений – задействовать антимиграционные мотивы в своих избирательных кампаниях.

Следует отметить, что количество иностранных граждан, стремящихся получить убежище в Словакии, с начала 1990-х годов было значительно ниже, чем во многих других европейских странах. В годы, предшествовавшие вступлению Словакии в ЕС (2001–2004), оно выросло, но поскольку политика предоставления убежища была довольно ограничительной, в течение последних 25 лет общее количество иностранных граждан с предоставленным убежищем составило всего 865 (по состоянию на март 2020); еще 770 иностранным гражданам был предоставлен статус лиц с дополнительной защитой. В период с 2015 по 2020 год за получением убежища в Словакии обратилось 1086 лиц с иностранным гражданством. 221 иностранцу было предоставлено убежище, а 139 – дополнительная защита (см. таблицу 1 и таблицу 2).

Таблица 1

Статистика по ходатайствам о предоставлении убежища, дополнительной защиты и гражданства в Словакии в 1993 – 2020 годах (чел.)

Год	Ходатайства о предоставлении убежища	Лица с предоставленным убежищем	Лица, которым было отказано в предоставлении убежища	Предоставлена/отклонена дополнительная защита	Рассмотрение приостановлено	Лица получившие гражданство
1993	96	41	20		25	0
1994	140	58	32		65	0
1995	359	80	57		190	0
1996	415	72	62		193	4
1997	645	69	84		539	14
1998	506	53	36		224	22

1999	1320	26	176		1034	2
2000	1556	11	123		1366	0
2001	8151	18	130		6154	11
2002	9743	20	309		8053	59
2003	10358	11	531		10656	42
2004	11395	15	1592		11782	20
2005	3549	25	827		2930	2
2006	2849	8	861		1940	5
2007	2642	14	1177	82/646	1693	18
2008	909	22	416	66/273	457	4
2009	822	14	330	98/165	460	1
2010	541	15	180	57/101	361	3
2011	491	12	186	91/47	270	7
2012	732	32	334	104/153	383	0
2013	441	15	124	34/49	352	7
2014	331	14	197	99/41	163	12
2015	330	8	124	41/24	148	5
2016	146	167	82	12/13	35	3
2017	166	29	77	25/16	73	6
2018	178	6	127	37/23	69	18
2019	232	9	93	19/33	178	9
2020	34	2	10	5/1	23	0
Итого	59 077	865	8 298	770/1584	49 815	274

Источник: *Azyl a migrácia. Štatistiky.* Ministerstvo vnútra SR - <https://www.minv.sk/?statistiky-20>

Общественно-политический дискурс и общественное мнение по вопросам миграции

Тема внешней миграции существенно повлияла на внутривнутриполитическое развитие, общественно-политический дискурс и общественное мнение в Словакии, на конфигурацию партийной системы, на подход государственных учреждений к миграции, к предоставлению убежища, к политике интеграции мигрантов.

Несмотря на то, что число иностранных граждан, обратившихся в Словакию за получением убежища во время кризиса с беженцами, оказалось незначительным, СР заняла неуступчивую позицию в отношении их приема. Она отвергла идею пропорционального распределения беженцев в отдельных государствах-членах ЕС, настаивая на применении принципа подготовленности страны, который в ее интерпретации де-факто означал оправдание отказа поддержать общий подход ЕС. Это было связано с тем, что правительство СР в двух последовательных избирательных циклах формировалось политическими партиями, занимающими позиции отказа от приема мигрантов.

На действиях словацких партий во время кризиса с беженцами, на принимаемых ими решениях и на способе коммуникации с гражданами отразился в первую очередь их общий идейно-политический курс, мера приверженности их представителей националистическим и ксенофобским убеждениям, стереотипам и предрассудкам. К занятию неуступчивой позиции в отношении приема беженцев их также побуждали преобладающие тенденции в формировании общественного мнения, на которое, в свою очередь, влияла сама деятельность этих партий.

Взгляды граждан на миграцию и беженцев можно было в этом контексте считать показателем состояния ценностных ориентаций населения, степени открытости по отношению к другим культурам, конфессиям и общинам, степени укорененности национализма и ксенофобии в системе взглядов на общественное устройство.

Согласно многочисленным репрезентативным опросам общественного мнения, большинство населения СР воспринимало миграцию как одну из наиболее важных общественных проблем. Несмотря на то, что страна не испытывала на себе массового прибытия беженцев из-за рубежа, ее жители чутко отреагировали на возникший миграционный кризис в Европе. Опросы общественного мнения, проведенные в то время, зафиксировали повышенное восприятие важности этого вопроса, а также повсеместное беспокойство по поводу возможного притока иммигрантов.

Как показали опросы, готовность граждан СР принимать беженцев в своей стране была весьма ограниченной. Лишь 18% респондентов в опросе социологического агентства 2muse согласились с идеей, что Словакия может стать новым домом для беженцев. Согласно опросу агентства Polis Slovakia,

до 70% респондентов отвергли идею, что СР может принять беженцев из стран Ближнего Востока и Северной Африки на основе квот, предложенных ЕС. Правительству Роберта Фицо удалось убедить подавляющее большинство населения в том, что неуступчивый подход к решению кризиса с беженцами уместен: согласно опросу агентства FOCUS, 89% респондентов выразили ему поддержку.

Увеличение потока беженцев и эскалация миграционного кризиса в Европе произошли в последние месяцы перед парламентскими выборами в СР (март 2016 года). Отношение населения к миграции стало для политических партий и их лидеров важным фактором, побудившим их включить данный вопрос в свои стратегии по мобилизации избирателей и в дальнейшем широко его использовать в общении с гражданами. Согласно опросу, проведенному агентством 2muse, более 40% респондентов признали, что вопрос о миграции может повлиять на их решение проголосовать на парламентских выборах 2016 года.

Основные направления в деятельности словацких политических актеров в вопросах миграции

Каким образом действовали в вопросе о миграции политические актеры и государственные учреждения? В вопросах, связанных с миграцией, в период кризиса с беженцами проявляли активность президент, парламент, правительство и министерство иностранных дел.

Что касается подходов упомянутых государственных учреждений, необходимо подчеркнуть, что между президентом Андреем Киской, с одной стороны, и парламентом (спикер Андрей Данко) и правительством (премьер-министры Роберт Фицо и Петер Пеллегрини), с другой стороны, в 2015–2019 гг. наблюдались существенные расхождения. Помимо этого, позиции, занимаемые министерством иностранных дел, по отдельным аспектам миграционной повестки подчас отклонялись от политической линии, проводимой правительством.

Президент. Поскольку позиции главы государства по любым политическим вопросам определяются в СР главным образом рамками его конституционных полномочий, которые можно охарактеризовать как довольно ограниченные в области разработки практической политики, президент Андрей Киска (2014-2019) играл наиболее заметную роль, связанную с миграцией, прежде всего посредством личного участия в общественных дебатах, посвященных аспектам миграции. Его позиции характеризовались обращением к принципам гуманизма, отрицанием стереотипных взглядов на мигрантов и беженцев, стремлением успокоить граждан, оказавшихся под влиянием преднамеренного распространения страха и опасений, связанных с миграцией. Президент подчеркивал необходимость сохранения единства ЕС в подходе к урегулированию

кризиса с беженцами. Исходя из этой позиции, он поднимал данный вопрос во время встреч с главами государств-членов группы В-4.

Киска выступил со специальным заявлением, посвященным кризису с беженцами, в котором четко разъяснил свою позицию. Заявление было обширным и хорошо структурированным документом. Никакие другие политические деятели СР, включая высокопоставленных должностных лиц, не представили во время кризиса с беженцами подобных документов. В своем заявлении президент призвал политиков прекратить запугивать население и обращаться с беженцами исходя из принципов гуманности и солидарности. Он отверг расхожие утверждения о том, что прибытие в страну тысяч людей, приверженных иным культурам, угрожает ценностям привычного образа жизни, характерного для Словакии, выразился против распространения мифов о мигрантах, в частности как потенциальных террористах или экономических спекулянтах. По его словам, общественные дебаты о беженцах важны в первую очередь для людей, которые нуждаются в помощи и защите, но также и для самих граждан СР. Киска подчеркнул, что для многих людей, стремящихся попасть в Европу, их прием здесь – это вопрос жизни и смерти, выразил благодарность гражданским активистам, журналистам и волонтерам за помощь, оказываемую ими беженцам.

Что касается квот на перераспределение беженцев, находившихся в то время на территории Греции и Италии, президент А.Киска занял в этом вопросе иную позицию, нежели словацкое правительство. С одной стороны, он не поддержал предложение ввести обязательные квоты; с другой стороны, однако, утверждал, что СР должна уважать решение Совета министров ЕС, поскольку она связана с ЕС союзными договорами. По утверждению президента, решение правительства подать жалобу за это решение на ЕС в Европейский суд противоречило основному направлению словацкой внешней политики, а именно приоритету сохранения позиции страны внутри ядра ЕС. Президент подверг критике отношение кабинета Роберта Фицо к миграционному кризису, к приему беженцев. Он заявил, что СР должна показать себя как страна, которая думает не только о себе. Хотя Киска и назвал обязательные квоты на распределение мигрантов в ЕС «неудачной идеей», он подчеркнул, что СР должна на добровольной основе помогать тем странам, в которых оказалось наибольшее количество беженцев.

Парламент. Во время эскалации кризиса с беженцами в 2015 году и в последующие годы парламент СР рассматривал документы, которые были прямо или косвенно связаны с проблематикой миграции. В июне 2015 года в реакции на возросший поток зарубежных мигрантов в Европу парламент принял специальную резолюцию с отказом от введения обязательных квот на перераспределение беженцев внутри ЕС, названное в резолюции «несистемным решением». В конце 2015 года по предложению правительства, созданного членами партии Смер-СД («Направление –

социал-демократия»), парламент посредством сокращенной законодательной процедуры утвердил поправки к конституции и к некоторым законам, направленные на усиление борьбы с терроризмом (те законодательные акты получили неофициальное название «антитеррористический законодательный пакет»). Принятие упомянутых норм сопровождалось интенсивной политической дискуссией, в ходе которой миграция и поток беженцев с Ближнего Востока в Европу были представлены многими ее актерами как фактор, усиливающий угрозу терроризма. В ноябре 2018 года 90 депутатов словацкого парламента проголосовали за резолюцию, отклонившую Глобальный договор ООН по миграции.

Правительство. Отказ от каких бы то ни было квот на распределение беженцев, упор на принцип добровольности, приоритет национального суверенитета при принятии решений в области миграции над общеевропейским, критика таких предложений по реформе европейской системы предоставления убежища, которые бы позволили равномерно распределять беженцев среди государств-членов ЕС, подчеркивание важности аспекта безопасности (борьба с терроризмом) по сравнению с другими аспектами миграции (гуманитарные вопросы, социальная интеграция), требование строгой защиты границ СР и внешних границ ЕС и Шенгенской зоны в сочетании со стремлением сохранить свободное передвижение граждан в рамках Шенгенской зоны – все это составляло набор представлений, из которых исходило правительство СР при реализации практических шагов в отношении миграции.

Словацкое правительство определяло позиции страны по вопросу о миграции и беженцах на международном уровне – в рамках группы В-4, а также в отношении ЕС и его отдельных государств-членов. Премьер-министр Роберт Фицо выступал в качестве сторонника неуступчивого отношения стран В-4 к миграции, что явно противоречило позициям ЕС. Он не только вносил непосредственный вклад в формирование такой позиции, но и всемерно защищал ее и критиковал тех, кто указывал на то, что политика словацкого правительства (а также позиция В-4) входит в противоречие с принципами солидарности и единства ЕС. Когда немецкие официальные лица критически отреагировали на упомянутую политику словацкого правительства, Фицо заявил: «Они обеспокоены тем, что мы не хотим подчиниться. Идея проста – я пригласил миллионы гостей в свой дом, не могу с ними справиться, поэтому иду к дверям моих соседей и прошу их: «Позаботьтесь о моих гостях». Германия видит, что мы твердо настаиваем на своей позиции. Германия ошиблась, раскрыв объятия и сказав: «Приходите к нам». Мне не нужны здесь компактные гетто с иной религией» (ТАЗ: *Treba sa pozriet' ...*, 2016).

После решения Совета ЕС по внутренним делам в сентябре 2015 года о перераспределении 120 тысяч просителей убежища, находящихся на

территории Греции и Италии (согласно этому решению предполагалось, что СР примет на своей территории 802 беженца, а при необходимости еще и дополнительных 656), правительство Словакии подало жалобу в Суд ЕС и потребовало отменить это решение, утверждая, что оно нарушает права Европейского парламента и национальных парламентам государств-членов ЕС. В сентябре 2017 года Европейский суд, однако, отклонил иск СР в полном объеме. Премьер-министр Фицо прокомментировал свой очевидный политический проигрыш заявлением, что, хотя он как премьер-министр должен принять решение суда (два года до этого он заявлял, что вердикт такого рода он не примет), он будет и далее продолжать настаивать на первоначальном отказе от квот на распределение беженцев.

В декабре 2018 года правительственный кабинет во главе с новым премьер-министром Петером Пеллегрини согласился с решением парламента не одобрить Глобальный договор ООН по миграции и не направлять официального представителя СР на конференцию по глобальной миграции в Марракеше.

Министерство иностранных дел. Министерство иностранных дел участвует в работе над многоуровневой миграционной повесткой дня – в отношении ЕС и его отдельных государств, включая государства группы В-4, в отношении других стран и международных организаций (ОБСЕ, ООН, Международной организация по миграции). Важным моментом, повлиявшим на то, каким образом МИД подходил к решению проблем, связанных с миграцией и беженцами, была позиция министра иностранных дел Мирослава Лайчака. Он представлял в правительстве партию Смер-СД, не будучи, однако, ее членом, и, помимо выполнения своих министерских обязанностей во время кризиса с беженцами, участвовал в 2016 году в выборах Генерального секретаря ООН как один из кандидатов на эту должность, а затем был (сентябрь 2017 – сентябрь 2018) председателем Генеральной Ассамблеи ООН.

На этой должности он занимался подготовкой международных документов по миграции (в частности, Глобального договора ООН по миграции). Его участие в подготовке международных документов представляло собой определенное, хотя и неформальное обязательство, повлиявшее на его личный подход к миграционной повестке дня, причем в ситуации, когда МИД СР должно было действовать в соответствии с политикой правительства. При этом Лайчак и другие представители министерства отличались более умеренной риторикой, старались формировать сбалансированный образ Словакии как страны, которая стремится к сотрудничеству со всеми значимыми международными актерами и придерживается универсальных принципов в подходе к беженцам.

Министр Лайчак указывал на достижения международных актеров в их подходе к миграции (например, говорил о достижениях ЕС), на

позитивный вклад, сделанный местными актерами, стремящимися помочь в решении проблем, связанных с миграцией (к примеру, неправительственными организациями, католической церковью и т. д.). Он также подчеркивал необходимость укрепления диалога в рамках международного сообщества, поиска консенсусных решений, преодоления предрассудков, делал упор на обязательности подхода к миграции как к глобальному явлению. Своей манерой коммуникации по вопросу о миграции Лайчак отличался от представителей партии Смер-СД, склоняясь скорее к стилю коммуникации президента Андрея Киски.

В октябре 2018 года Лайчак стал объектом жесткой критики со стороны политиков, настроенных против миграции и беженцев – как представителей правящей коалиционной партии СНС, так и оппозиционного движения «Мы семья», за его поддержку Глобального договора ООН по миграции. Представители упомянутых партий требовали, чтобы СР не поддержала этот документ, настаивая на специальном обсуждении его в парламенте, распространяли ложную информацию о его отдельных положениях. Смер-СД, партия, которая в 2016 году ввела Лайчака в состав правительственного кабинета, никак не отреагировала на резкие выпады против него. В ноябре 2018 года тогдашний премьер-министр Пеллегрини заявил, что СР не присоединится к Глобальному договору ООН о миграции. После этого Лайчак предупредил правящую коалицию, что если это на самом деле произойдет, он подаст в отставку. После того, как парламент отклонил Глобальный договор о миграции, Лайчак подал президенту Киске прошение об отставке, однако спустя несколько дней, поддавшись давлению со стороны Пеллегрини, отозвал прошение.

Политические партии. Проблематика миграции в 2015 году вторглась в общественное пространство СР и в конечном итоге коренным образом изменила характер общественно-политических дебатов, прежде всего в контексте парламентских выборов-2016. И если до того времени вопросы общественного управления, эффективности деятельности госадминистрации, прозрачности и борьбы с коррупцией, здравоохранения, социальной политики и образования находились в центре общественного внимания, то начиная со второй половины 2015 года общественная дискуссия в основном сосредоточилась на проблеме миграции, причем с преобладанием «оборонительной» позиции участвующих в ней субъектов – как в отношении потока беженцев в Европу, так и в отношении предложений органов ЕС, направленных на поиск общих решений.

Партии начали открыто использовать миграционную повестку в общении с населением. Главная правительственная партия Смер-СД проявляла активность в этой области с самого начала. В конце избирательного цикла 2012–2016 гг. она оказалась в сложном положении, ее общественная поддержка заметно снизилась. Острые проблемы в системе

социального обеспечения, в образовании, в здравоохранении, подозрения в клиентелизме и коррупции осложняли шансы партии на получение поддержки граждан, достаточной для воспроизводства сильных властных позиций. Незадолго до этого, весной 2014 года, лидер партии и премьер-министр Р. Фицо потерпел чувствительное поражение на президентских выборах, что привело к значительному ослаблению дееспособности партии. В этих условиях Смер-СД решил воспользоваться ситуацией, возникшей после прибытия в Европу большого количества беженцев из стран Ближнего Востока и Северной Африки и превратил тему миграции в основное направление своей предвыборной деятельности.

Результаты парламентских выборов 2016 года показали, что, хотя тема миграции привлекла внимание подавляющего большинства населения (можно даже было констатировать, что сформировался широкий общественный консенсус относительно отказа принимать беженцев и отклонения предложений ЕС об их пропорциональном распределении между отдельными странами-членами Союза), антимиграционная установка имела неодинаковый практический эффект с точки зрения тех партий, которые пытались ею воспользоваться.

Эффективность использования темы миграции оказалась под вопросом как раз в случае партии Смер-СД, которая выдвинула ее на передний план в избирательной кампании. На выборах 2016 года эта партия набрала только 28,28%, (на 16% меньше, чем на выборах 2012 года, когда ее поддержали 44,41% избирателей). Напротив, для право-экстремистской фашизоидной партии ЛСНС (Народная партия Наша Словакия) использование проблематики миграции стало одним из факторов ее неожиданного успеха: на выборах 2016 года она набрала 8,04%, в то время как в 2012 году ее результат был 1,58% и в парламент тогда не попала. Новое политическое движение «Мы семья», до того времени не представленное в парламенте, настроенное решительно против приема беженцев, достигло несомненного успеха, набрав 6,62% голосов избирателей и став парламентской силой. Внепарламентская СНС (Словацкая национальная партия) вернулась в 2016 году в парламент с 8,64% голосов, в то время как в 2012 году она получила лишь 4,55% (о том, как менялась поддержка словацких политических партий в период кризиса с беженцами в Европе см. графики рейтинга в: Mesežnikov – Bútorová, 2018, pp. 68-69).

Очевидно, что на результаты отдельных партий повлияли многочисленные факторы, не только предлагаемый ими способ решения проблемы внешней миграции. Тем не менее, можно с большой долей уверенности утверждать, что, за исключением правящей партии Смер-СД, мобилизация избирателей посредством темы миграции помогла тем партиям, которые в восприятии избирателей символизировали решительный отказ от приема беженцев (СНС, ЛСНС, Мы семья). У партий же с более умеренной

риторикой или у тех партий, которые старались избегать темы миграции в своих мобилизационных стратегиях, результаты оказались слабее (Мост, Сеть, КДХ – Христианско-демократическое движение, СМК – Партия венгерской общины).

Относительно слабые результаты двух правоцентристских партий (Мост и Сеть), а также уход КДХ из парламента (все три перечисленные партии характеризовались довольно «мягкой» постановкой вопроса о миграции) не позволили создать широкую правоцентристскую коалицию, которая бы вытеснила Смер-СД из власти. Это было одним из самых серьезных последствий воздействия проблематики миграции и беженцев на политическое развитие в стране. Вторым, не менее серьезным последствием, было вхождение в парламент правоэкстремистской фашизоидной партии впервые с 1990 года.

Характеристика политических партий Словакии по их отношению к миграции во время европейского кризиса с беженцами. Подходы словацких политических партий к миграционной повестке выражались прежде всего в их установках, касающихся следующих моментов:

- отношение к предложениям ЕС по преодолению кризиса с беженцами;
- возможности стран-членов ЕС участвовать в распределении прибывающих беженцев;
- подходы к интеграции мигрантов и беженцев в Словакии;
- восприятие связи между потоком беженцев и состоянием внутренней безопасности, включая риски, связанные с терроризмом;
- фактор религиозной принадлежности мигрантов и беженцев;
- интерпретация причин миграции с Ближнего Востока в Европу;
- координация подхода СР с подходом государств-членов группы В-4;
- использование темы миграции в мобилизационных стратегиях в контексте парламентских выборов.

Исходя из вышеперечисленного, можно выделить три группы политических партий по их отношению к вопросам, связанным с миграцией, во время кризиса с беженцами в Европе.

В первую группу («отказники») входили партии, разжигавшие негативные настроения населения в отношении к зарубежным мигрантам и беженцам, подчеркивавшие риски, связанные с их прибытием в Европу. Эти партии в принципе отвергали прием беженцев в Словакии и критиковали органы ЕС за предпринимаемые ими попытки «заставить» государства-члены ЕС решать кризис с беженцами якобы против воли их населения. Партии эти пользовались аргументами, отмеченными общей ксенофобией, подозрительностью в отношении мигрантов, открытым или скрытым недоверием к исламу, к иным, неевропейским культурам и т.д. Они в той или

иной степени демонстрировали радикализм, одновременно не предлагая никакой программы по интеграции мигрантов. В эту категорию партий входили Смер-СД, СНС, движение «Мы семья» и ЛСНС. Фактически они отдали предпочтение вытеснению зарубежных мигрантов из страны якобы с целью сохранения ее оригинального культурного и конфессионального характера. Гуманитарный аспект в позициях этих партий либо полностью отсутствовал, либо проявлялся в очень слабой форме.

Вторая группа («скептики») включала в себя партии, которые, с одной стороны, заявляли о необходимости (или, по крайней мере, не отказывали) в солидарности по отношению к беженцам, однако, с другой стороны, демонстрировали скептицизм касательно возможности их успешной интеграции в СР. Эти партии делали особый упор на культурно-цивилизационном аспекте, который, по их представлениям, препятствует интеграции мигрантов или, по крайней мере, ее усложняет. В своих предложениях по борьбе с европейским кризисом с беженцами они выражали в основном идеи, связанные с реализацией внешних решений (выходящих за пределы СР и Европы). В эту группу партий входили партия СаС (Свобода и солидарность) и СМК. Эти партии не предложили комплексных программ по интеграции мигрантов в СР, их представители часто выступали с противоречивыми заявлениями. Скептическое отношение, высказываемое представителями этих партий, заглушало голоса тех их отдельных членов, которые делали упор на гуманитарных и интеграционных аспектах проблематики миграции.

Третья группа («интеграционисты») включала в себя те политические объединения, которые не использовали тему миграции в своей мобилизационной деятельности. Они не поддерживали антииммигрантский дискурс, избегали ксенофобских или антиисламских заявлений. Помимо аспекта безопасности, они подчеркивали гуманитарный аспект проблематики и необходимость проявить солидарность и оказать помощь прибывающим беженцам, а также государствам-членам ЕС, наиболее подверженным последствиям наплыва мигрантов. Эти партии поддерживали идею общего подхода стран-членов ЕС к кризису с беженцами, пытались выработать комплексные стратегии интеграции мигрантов в СР. Это были партия Мост, КДХ, в определенной степени движение ОЛаНО и две новые партии ПС (Прогрессивная Словакия) и С-ОД (Вместе – гражданская демократия). Отношение представителей этих партий к прибывающим беженцам отмечалось проявлением гостеприимства, целью которого было показать, что они рассчитывают на интеграцию беженцев в стране (хотя отдельные представители этих партий иногда определяли условия для такой интеграции).

Заключение

Миграция – это многоплановое, многоуровневое явление. Это социальная реальность, так же как реальностью являются старение населения европейских стран, спрос на квалифицированную рабочую силу, конкуренция за «лучшие умы», отъезд молодых и квалифицированных граждан за рубеж – как в рамках Евросоюза, так и за его пределы. Миграция тесно связана с процессом интеграции, который во многом определяется государственной политикой и действиями отдельных политических актеров.

Внешняя миграция имеет для каждой развитой свободной и демократической страны двойное значение. Это и вызов, и возможность. Это вызов, проверяющий способность отдельных государств и их населения проявлять солидарность, оказывать помощь тем, кто в ней нуждается, сохраняя при этом твердую приверженность нормам и ценностям, составляющим основу свободного демократического общества. В то же время миграция – это возможность, пользуясь которой можно усилить потенциал развития страны, что особенно важно в свете неблагоприятных социально-экономических и демографических тенденций в Европе. Разумное использование миграции представляет сегодня, по мнению многих экспертов, один из наиболее эффективных факторов обеспечения устойчивости отдельных общественных секторов (пенсионная система, сфера услуг, промышленность, сельское хозяйство, региональное развитие и т. д.).

В период эскалации кризиса с беженцами в Европе политические актеры в Словакии, прежде всего представители тогдашних правящих партий, в большинстве своем не проявили способность воспринять возникшую ситуацию во всем ее многообразии. Они сосредоточились исключительно на проблемной части миграционной повестки, к которой значительная часть населения относится негативно, и полностью (или почти полностью) проигнорировали другие аспекты, в частности аспект гуманитарный и интеграционный. Не уделили должного внимания и другому аспекту – возможности воспользоваться сложившейся ситуацией в качестве импульса для дальнейшего развития. Отрицательные последствия такого подхода очевидны: помимо серьезных проблем, возникших в отношениях СР с органами ЕС и с отдельными государствами-членами ЕС, это и усиление позиций радикально-националистических, антидемократических и экстремистских сил на внутривнутриполитической сцене, ухудшение условий для сотрудничества демократических политических сил и рост ксенофобских настроений среди населения. Учитывая этот факт, можно прийти к выводу, что вопрос о том, каким образом будут действовать политические силы СР в случае рецидива кризиса с беженцами в Европе, остается по сей день открытым.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. *Azyl a migrácia. Štatistiky*. Ministerstvo vnútra SR – <https://www.minv.sk/?statistiky-20>
2. Bargerová, Zuzana. *Migrácia ako spoločenský fenomén: historické, sociálne a právne aspekty* in: Hlinčíková, Miroslava – Mesežnikov, Grigorij (ed.): *Otvorená krajina alebo nedobytná pevnosť? Slovensko, migranti a utečenci*. Inštitút pre verejné otázky - Heinrich-Böll-Stiftung, Bratislava 2016, pp. 17–35.
3. Enderlein, Henrik – Koenig, Nicole: *Towards Dublin IV: Sharing Norms, Responsibility and Costs*. Jacques Delors Institute, Berlin 2016.
4. Karasová, Katarína – Baláž, Vladimír: *International migration in Slovakia: Past, present and future* in: Kucharczyk, Jacek and Mesežnikov, Grigorij (eds.): *Phantom Menace. The Politics and Policies of Migration in Central Europe*. Institute for Public Affairs - Heinrich-Böll-Stiftung 2018, pp. 16 – 37.
5. Mesežnikov, Grigorij – Bútorová, Zora: *Public opinion, state institutions and party politics in Slovakia* in: Kucharczyk, Jacek and Mesežnikov, Grigorij (eds.): *Phantom Menace. The Politics and Policies of Migration in Central Europe*. Institute for Public Affairs - Heinrich-Böll-Stiftung 2018, pp. 53 – 79.
6. *TA3: Treba sa pozrieť, či funguje dohoda EÚ-Turecko, myslí si Fico* in: SITA, 14. 2. 2016.

REFERENCES

1. *Azyl a migrácia. Štatistiky*. Ministerstvo vnútra SR [Asylum and migration. Statistics. Ministry of the Interior of the SR]. (n.d.). *minv.sk*. Retrieved from <https://www.minv.sk/?statistiky-20> [in Slovak].
2. Bargerová, Zuzana (2016) *Migrácia ako spoločenský fenomén: historické, sociálne a právne aspekty* [Migration as a social phenomenon: historical, social and legal aspects]. Hlinčíková, M., Mesežnikov, G. (Eds.): *Otvorená krajina alebo nedobytná pevnosť? Slovensko, migranti a utečenci – Open country or impregnable fortress? Slovakia, migrants and refugees*. Inštitút pre verejné otázky - Heinrich-Böll-Stiftung, Bratislava, pp. 17–35 [in Slovak].
3. Enderlein, Henrik, & Koenig, Nicole (2016). *Towards Dublin IV: Sharing Norms, Responsibility and Costs*. Jacques Delors Institute, Berlin [in English].
4. Karasová, Katarína, & Baláž, Vladimír (2018). *International migration in Slovakia: Past, present and future*. Kucharczyk, Jacek, & Mesežnikov, Grigorij (Eds.). *Phantom Menace. The Politics and Policies of Migration in Central Europe*. Institute for Public Affairs - Heinrich-Böll-Stiftung, pp. 16 – 37 [in English].
5. Mesežnikov, Grigorij, & Bútorová, Zora (2018). *Public opinion, state institutions and party politics in Slovakia*. Kucharczyk, Jacek & Mesežnikov, Grigorij (Eds.). *Phantom Menace. The Politics and Policies of Migration in Central Europe*. Institute for Public Affairs - Heinrich-Böll-Stiftung, pp. 53 – 79 [in English].
6. *TA3: Treba sa pozrieť, či funguje dohoda EÚ-Turecko, myslí si Fico* [TA3: We need to see if the EU-Turkey agreement works, thinks Fico]. (2016). SITA, 14. 2 [in Slovak].