

УДК [323+325.14](437.3)

DOI: 10.31857/S0869049924030084
EDN: ZZXTWV

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА MIGRATION POLICY

Оригинальная статья / Original article

Политика убежища и контроля над нелегальной миграцией в Чехии¹

© И.А. ЗАХАРОВ, М.М. АГАФОШИН

Захаров Иван Андреевич, Институт Африки РАН (Москва, Россия), vanszax@yandex.ru.
ORCID: 0000-0003-3838-169X

Агафшин Максим Михайлович, Институт Африки РАН (Москва, Россия),
agafoshinmm@gmail.com. ORCID: 0000-0002-0245-0481

Рассмотрены правовые подходы к контролю над нелегальной миграцией и инструменты политики убежища Чехии, применяемые в ответ на изменение миграционной ситуации после 2015 г. Показано, что до последнего времени Чехия была слабо затронута европейским миграционным кризисом, но сформированный под его влиянием нарратив обусловил растущую популярность антимигрантских настроений, которые стали катализатором изменения миграционной политики в сторону секьюритизации и экстернализации. С резким увеличением численности вынужденных мигрантов с Украины эти тенденции усилились. Чехия смогла нивелировать последствия нового витка миграционного кризиса, однако он обнаружил ряд системных проблем, связанных с имплементацией миграционной политики: острый дефицит финансирования и инфраструктуры; несогласованность выполнения соглашений о реадмиссии. В последнее время влияние Чехии на изменения миграционного законодательства ЕС становится заметнее. При поддержке Вишеградской группы она настаивает на добровольном характере исполнения директив Еврокомиссии и принципе гибкой солидарности, защищая национальный подход к решению миграционных проблем.

Ключевые слова: миграционная политика, Чехия, нелегальная миграция, политика убежища, беженцы, миграционный кризис, Европейский союз, Вишеградская группа

Цитирование: Захаров И.А., Агафшин М.М. (2024) Политика убежища и контроля над нелегальной миграцией Чехии // Общественные науки и современность. № 3. С.110–123. DOI: 10.31857/S0869049924030084, EDN: ZZXTWV

¹ Финансирование. Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 22-18-00123. (<https://rscf.ru/project/22-18-00123/>).

Funding. The research was supported by the Russian Science Foundation, grant no. 22-18-00123. (<https://rscf.ru/en/project/22-18-00123/>).

The Asylum Policy and Illegal Migration Control in the Czech Republic

© I. ZAKHAROV, M. AGAFOSHIN

Ivan A. Zakharov, Institute for African Studies of the Russian Academy of Sciences (Moscow, Russia), vanszax@yandex.ru. ORCID: 0000-0003-3838-169X

Maksim M. Agafoshin, Institute for African Studies of the Russian Academy of Sciences (Moscow, Russia), agafoshinmm@gmail.com. ORCID:0000-0002-0245-0481

Abstract. The change in the migration policy of the Czech Republic after 2015 with focus on illegal migration control and asylum policy are discussed. The authors preferred a separate consideration of the Czech position to a more widespread regional approach, allowing deeper understanding of the priorities of national migration policy. Analysis revealed that until recently this country was affected by the European migration crisis only slightly, but the narrative formed under its influence caused the growing popularity of anti-migrant sentiments, that influenced the change of the migration policy towards securitization and externalization. In the wake of the Ukraine crisis these trends have become stronger. It is shown that the Czech Republic was able to neutralize the consequences of the current migration crisis, but it revealed a number of systemic problems related to the implementation of migration policy. The Czech Republic's migration policy is guided by pan-European standards, but her impact on changes in EU migration legislation is becoming more noticeable. With the support of the Visegrad Group, Prague insists on the voluntary nature of the implementation of the directives of the European Commission and the principle of flexible solidarity, defending the national approach to solving migration problems.

Keywords: migration policy, Czech Republic, illegal migration, asylum policy, refugees, migration crisis, European Union, Visegrad Group

Citation: Zakharov I.A., Agafoshin M.M. (2024) The Asylum Policy and Illegal Migration Control in the Czech Republic. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, no. 3, pp. 110–123. DOI: 10.31857/S0869049924030084, EDN: ZZXTWV (In Russ.)

В конце XX – начале XXI в. Чехия вступила на путь глубоких общественно-политических преобразований, отказавшись от социалистического строя. В 1999 г. эта страна присоединилась к НАТО, в 2004 г. была принята в Европейский союз, а к 2007 г. вошла в Шенгенскую зону. Политическая и экономическая интеграция с ЕС способствовала изменению положения Чехии по отношению к потокам миграции. Если раньше она была страной эмиграции и транзита мигрантов в более развитые страны Европы, то в последнее время Чехия сама стала привлекательной для тысяч мигрантов из других стран мира.

Опыт Чехии в принятии миграционных потоков относительно невелик, и европейский миграционный кризис незначительно затронул страну. Однако, согласно социологическим опросам, чехи в силу особенностей менталитета традиционно скептически относятся к любым мигрантам на своей земле, особенно к переселенцам из мусульманских стран [Коровицына 2018]. Это во многом определяет политические решения правительства Чехии в сфере миграционного контроля и политики убежища, по крайней мере, на декларативном уровне [Bureš, Stojanov 2022]. Антимигрантская риторика нередко заметна в действиях политических элит, например, премьер-министр Чехии в 2017–2021 гг. А. Бабиш заявил в 2018 г. об отказе принимать беженцев из миграцион-

ных центров других стран ЕС². Аналогичную позицию разной степени категоричности высказывают лидеры большинства чешских политических партий [Волкова 2019]. Этим воспользовались правые популистские партии. Так, партия «Свобода и прямая демократия» обеспечила себе заметную общественную поддержку на фоне миграционного кризиса, пользуясь популярностью антииммигрантских и антиисламских настроений [Charvátová, Filipec 2022]. Можно констатировать, что, несмотря на относительно благополучную миграционную ситуацию в стране, вопросы миграционной политики в чешском обществе стали приобретать все большую актуальность, особенно после начала европейского миграционного кризиса.

Существует целый ряд теоретико-методологических оснований изучения миграционной политики, которые могут одновременно быть применены к одному государству. В основе миграционной политики ЕС, в которую интегрирована Чехия, лежит концепция «многоуровневого управления» (МУУ), возникшая в начале 1990-х гг. в рамках европейской интеграции. Развитие МУУ сопровождалось постепенным усилением влияния наднациональных институтов, порой в ущерб интересам государств-членов ЕС. Мы рассматриваем развитие миграционной политики Чехии двояко: с позиции неолиберальной теории международных отношений, согласно которой все большую роль в формировании миграционной политики тех или иных государств оказывают международные и региональные организации, а также с позиций реалистического и институционального направлений, поскольку МУУ предполагает сохранение полномочий государств-членов по регулированию внешних миграционных потоков исходя из экономических и социально-политических реалий, а также императивов государственной безопасности.

Статья посвящена анализу миграционной ситуации в современной Чехии, ее реакции на европейский миграционный кризис с акцентом на контроль над нелегальной миграцией и политику предоставления убежища после 2015 г. Решения страны в этой сфере рассмотрены в контексте интеграции по линии ЕС и Вишеградской группы (В4) [Потемкина 2015; Четверикова 2017], основное внимание сосредоточено на национальных особенностях миграционной политики. Такой подход позволяет сформировать более емкое представление о приоритетах миграционной политики Чехии как самостоятельного политического игрока. Следует иметь в виду, что Чехия играет все более заметную роль в принятии решений, определяющих развитие миграционной политики на общеевропейском уровне и особенно на уровне стран Вишеградской группы. Однако подход этой страны к миграционной политике недостаточно изучен, о чем свидетельствует крайне малое количество публикаций, освещающих современную миграционную ситуацию в Чехии.

Информационная база исследования включает: официальную статистику о структуре иностранцев и вынужденных мигрантов в Чехии; документы, лежащие в основе миграционной политики страны, в том числе ее миграционную стратегию 2015 г., а также программу председательства Чехии в Совете ЕС.

Миграционная ситуация в Чехии

За последние 30 лет по мере роста социально-экономического благополучия миграционная привлекательность Чехии значительно повысилась. Так, по официальным данным, в 1993 г. на территории Чехии было зарегистрировано 77,1 тыс. иностранных граждан, в 2005 г. – спустя год после вступления в ЕС – их численность достигла 278,3 тыс.,

² Бабиш: Чехия не примет беженцев из миграционных центров других стран ЕС. 07.02.2024. (<https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/5340688>).

к 2007 г. – после вступления в Шенгенскую зону – 392,3 тыс., в 2015 г. – на начало европейского миграционного кризиса – 464,7 тыс., а на конец 2022 г. – 1113,7 тыс. Таким образом, всего за 30 лет численность иностранцев в Чехии увеличилась более чем в 14 раз, а их доля в населении страны превысила 10%³. Традиционно Чехия привлекает мигрантов из постсоветских и восточноевропейских государств. В структуре мигрантов, особенно в связи с последними событиями в Восточной Европе, преобладают украинцы: к 2023 г. их численность достигла 635,9 тыс. (57,1% от общей численности иностранцев в стране). Далее идут граждане Словакии – 117,3 тыс. (10,5%), Вьетнама – 66,3 тыс. (6,0%), России – 44,3 тыс. (3,9%)⁴ человек. На общем фоне в национальной структуре мигрантов, прибывающих в Чехию, выделяется крупная вьетнамская диаспора, происхождение которой объясняют гуманитарная помощь, которую Вьетнаму предоставляли страны социалистического лагеря во время Вьетнамской войны, а также тесные вьетнамско-чешские отношения, которые зародились в 1950-е гг. и укрепились в 1990-е гг. [Nožina, Kraus 2020].

Помимо официально зарегистрированных иностранцев, на территорию Чехии прибывают значительные контингенты нелегальных мигрантов. Оценка их численности различна в зависимости от методологии подсчета и заданных критериев. Мы используем данные Управления полиции по делам иностранцев МВД Чехии, которое предоставляет детализированную статистику нелегальной миграции за 2008–2021 гг.⁵

В 2008–2014 гг. количество случаев незаконного пребывания на территории Чехии и нарушений пограничного режима росло незначительно – с 3,8 до 4,8 тыс., но в 2015 г. оно увеличилось почти в два раза, достигнув 8,6 тыс. случаев. Начало следующего десятилетия ознаменовано новой фазой активизации нелегальной миграции. В 2020 г. зарегистрировано 7,1 тыс. нарушений миграционного законодательства страны, а в 2021 г. их количество достигло 11,2 тыс. Согласно официальным данным, среди нелегальных мигрантов в Чехии преобладают граждане Украины. Однако в пик миграционного кризиса значительно возросла численность нелегальных мигрантов из стран Ближнего Востока [Агафшин и др. 2023], что стало причиной для ужесточения миграционной политики. В 2015 г. из 8323 случаев незаконного пребывания в Чехии 2016 случаев пришлось на граждан Сирии, 588 – Кувейта, 583 – Афганистана, 403 – Ирака. Тем не менее доля украинцев в миграционном потоке по-прежнему оставалась высокой.

В соответствии с международными и региональными договорами Чехия предоставляет статус беженца лицам, вынужденным покинуть страну постоянного проживания. Рассматривает заявления о статусе беженца Департамент по вопросам убежища и миграционной политики МВД Чехии, который предоставляет в том числе статистическую информацию⁶. Количество поданных заявлений ищателями убежища в Чехии невелико: так, со вступления страны в ЕС до июля 2021 г. оно составило 32,1 тыс. Из них 15,5 тыс. (48,3%) происходят из стран Европы, 12,6 тыс. (39,3%) – Азии, 2,5 тыс. (7,8%) – Африки, 0,9 тыс. (2,8%) – Северной и Южной Америки. В структуре заявителей по происхождению выделяются государства бывшего социалистического блока, на долю которых приходится более 60% всех просителей убежища в Чехии (табл. 1).

³ Czech Statistical Office. Foreigners in the Czech Republic by citizenship in the years 1994–2022 (as at 31 December 2022). 07.02.2024. (<https://www.czso.cz/csu/cizinci/number-of-foreigners-data#rok>).

⁴ Ibid.

⁵ Directorate of Foreign Police Service. Illegal stay in the territory of the Czech Republic in the years 2008–2021. 07.02.2024. (https://www.czso.cz/documents/11292/31309535/c07R77a_2021.pdf).

⁶ Детализированные данные доступны только до 23 июля 2021 г., а более свежая статистика предоставляется в обобщенном виде.

Таблица 1

Структура вынужденной миграции в Чехию по странам
и макрорегионам⁷ мира, 2008–2021 гг.

Table 1

Structure of forced migration to the Czech Republic by country
and world's macro-regions, 2008–2021

Страна (регион)	Количество прошений о статусе беженца	Количество одобренных ходатайств	Доля положительных решений, %
Европа	15469	861	5,6
ЕС	1224	1	0,1
Словакия	922	0	0,0
Болгария	121	1	0,8
Румыния	102	0	0,0
Другие страны Европы	14245	860	6,0
Украина	8169	181	2,2
Россия	2797	332	11,9
Беларусь	1306	285	21,8
Турция	990	15	1,5
Молдова	523	26	5,0
Азия	12599	1027	8,2
Вьетнам	1852	19	1,0
Грузия	1443	25	1,7
Армения	1165	75	6,4
Монголия	1150	6	0,5
Китай	1011	26	2,6
Казахстан	1003	101	10,1
Сирия	866	62	7,2
Ирак	665	161	24,2
Северная и Южная Америка	881	49	5,6
Куба	790	36	4,6
Африка	2514	124	4,9
Нигерия	578	11	1,9
Египет	489	8	1,6
Алжир	350	–	–
Всего	32146	2132	6,6

Источник: составлено авторами по⁸.

Source: compiled by the authors according to⁸.

⁷ Страновой состав макрорегионов мира приводится в соответствии с данными властей Чехии.

⁸ Department for Asylum and Migration Policy, Ministry of the Interior. Number of applications for international protection by citizenship and year of start of the proceeding. 07.02.2024. (https://www.czso.cz/documents/11292/32579082/c02R21_2021.pdf); Department for Asylum and Migration Policy, Ministry of the Interior. Asylum status granted – number of decisions by year. 07.02.2024. (https://www.czso.cz/documents/11292/32579082/c02R22_2021.pdf); Directorate of Foreign Police Service. Foreigners by category of residence, sex, and citizenship as at 31 December 2022. 07.02.2024. (https://www.czso.cz/documents/11292/27914491/2212_c01t22.pdf).

Из таблицы видно, что для Чехии характерна низкая доля положительных решений о предоставлении статуса беженца. За указанный период количество удовлетворенных заявлений составило только 2132 единицы, т. е. 6,6% от их общего количества. При этом просители убежища из некоторых государств чаще других получали положительное решение. Например, для граждан Мьянмы их доля составила 97,4% (184 из 189 прошений), России – 63,4% (332 из 524), Афганистана – 38,0% (172 из 452), Ирака – 24,2% (161 из 665), Беларуси – 21,8% (285 из 1306). По итогам 2022 г. численность вынужденных мигрантов существенно увеличилась за счет предоставления статуса временной защиты 465,1 тыс. украинцев. В результате Чешская Республика заняла первое место в Европе по численности вынужденных мигрантов на душу населения⁹. Тем не менее лишь незначительная часть из них подала заявления на предоставление убежища, поэтому, согласно официальной статистике, численность зарегистрированных беженцев гораздо меньше и составляет только 2456 человек.

После вступления в ЕС Чехия становилась все более привлекательной страной прибытия для разных категорий мигрантов, в т.ч. нелегальных, и просителей убежища. Несмотря на растущую привлекательность Чехии, статистические данные свидетельствуют об ограниченном росте численности вынужденных и нелегальных мигрантов в этой стране, тем не менее сформированная под влиянием европейского миграционного кризиса риторика способствовала усилению антимигрантских и антиисламских настроений в чешском обществе.

Контроль над нелегальной миграцией и политика убежища в современной Чехии

Борьба с нелегальной миграцией. Противодействие нелегальной миграции в современной Чехии во многом продиктовано нормами Шенгенского соглашения. Подписав его, чешское правительство изменило подход к определению нелегальной миграции в соответствии с общеевропейскими нормами. Основные изменения в этой сфере были внесены уже в 2008 г. – этот год без преувеличения можно назвать началом новой миграционной политики Чехии, ключевой целью которой стала безопасность государственных границ и границ ЕС.

С 2008 г. Чехия акцентирует внимание на двух видах нарушения миграционного законодательства: незаконном пересечении границы Шенгенской зоны и незаконном пребывании на территории Чехии. В первом случае отслеживают иностранцев, которые незаконно пересекли или пытались пересечь границы Шенгенской зоны через международные аэропорты или воздушное пространство Чехии. В период европейского миграционного кризиса правительство стало уделять значительно больше внимания защите внешних границ. Так, принятый в 2016 г. закон № 191 об охране государственной границы Чешской Республики¹⁰ предусматривает расширение контрольных мер, а также полномочий полиции и служб пограничного контроля. Например, § 6 дает возможность закрыть пропускной пункт в случае серьезной угрозы общественному порядку, безопасности, обороне государства или жизни и здоровью отдельных лиц. Ко второй категории относятся лица, попавшие в Чехию из соседних стран без необходимых документов или другим образом нарушающие условия пребывания иностранцев на территории страны, в т.ч. в транзитных зонах международных аэропортов.

⁹ Czech Republic. UNHCR: the UN Refugee Agency. 07.02.2024. (<https://www.unhcr.org/countries/czech-republic>).

¹⁰ Předpis 191/2016 Sb. 07.02.2024. (<https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=191&r=2016>).

В качестве наказания за нарушение миграционного законодательства Чехии предусмотрено административное выдворение и уголовное наказание в виде высылки. В соответствии с § 118 Закона № 326 о пребывании иностранцев на территории Чешской Республики¹¹, административное выдворение означает прекращение пребывания иностранца на территории Чехии в установленный срок с последующим введением ограничений на въезд на территорию Евросоюза. Продолжительность подобных ограничений устанавливает Управление службы полиции по делам иностранцев. На основании окончательного решения об административном выдворении иностранца регистрируют как нежелательное лицо и вносят в соответствующий реестр.

Наказание в виде высылки может быть применено судом к правонарушителю в соответствии с § 80 Закона № 40 Уголовного кодекса¹². К этой мере наказания, в отличие от административного выдворения, может быть добавлен штраф и/или заключение под стражу, если это необходимо для безопасности. Иностранца могут выдворить из страны без дополнительных мер, если такая необходимость отсутствует. Как и в случае административного выдворения, после окончательного решения Управления службы полиции по делам иностранцев о выдворении иностранца, последнего вносят в реестр нежелательных лиц.

Важное место в миграционной политике Чехии занимают соглашения о реадмиссии. По состоянию на 2018 г. Чехия имела двусторонние соглашения с 16 странами Европы, Северной Америки и Азии. Кроме того, Чехия выступает стороной соглашений о реадмиссии как член ЕС еще с 17 государствами¹³. Часть этих соглашений была заключена с ней как страной эмиграции (например, с Германией, Канадой), часть – как страной иммиграции или транзита (например, с Вьетнамом, Молдовой и др.). Тем не менее полное соответствие между соглашениями о реадмиссии и странами происхождения нелегальных мигрантов отсутствует. В частности, с Афганистаном, Беларусью, Ираком, Казахстаном, Китаем, Кувейтом, Сирией, Узбекистаном и др. таких соглашений пока нет. Обращает на себя внимание отсутствие двусторонних соглашений с Украиной – родиной большей части мигрантов в Чехии. Вместе с тем эффективность соглашений в некоторых случаях оставляет желать лучшего. Так, в 2022 г. Р. Микулец, глава МВД Словакии, страны, через которую в Чехию попадает значительная часть мигрантов, обвинил чешское правительство в том, что оно не соблюдает условия соглашения о реадмиссии, не согласовывая с принимающей стороной точное место и время передачи мигрантов¹⁴.

Политика убежища. В основе политики убежища Чехии лежит закон № 325 об убежище и многочисленные поправки к нему¹⁵. Рассмотрение заявлений – прерогатива Департамента по вопросам убежища и миграционной политики, который принимает решение по каждому отдельному запросу в течение 180 дней. За политику убежища и интеграции иностранцев отвечают 18 центров, которые курирует Департамент и негосударственные некоммерческие организации. Данная сеть включает: центр приема, центры содержания (пребывания), центры интеграции¹⁶.

¹¹ Předpis 326/1999 Sb. 07.02.2024. (<https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?r=1999&cz=326>).

¹² Předpis 40/2009 Sb. 07.02.2024. (<https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=40&r=2009>)

¹³ Přehled readmisních dohod, jimiž je Česká republika vázána. 07.02.2024. (<https://www.mvcr.cz/migrate/clanek/migrate-web-legislativa-legislativa.aspx?q=Y2hudW09NA%3d%3d>).

¹⁴ Mikulec: Česko nedodržuje podmínky readmisní dohody připředávání migrantůna Slovensko. 07.02.2024. (<https://denikn.cz/minuta/984983/>).

¹⁵ Předpis 325/1999 Sb. 07.02.2024. (<https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?r=1999&cz=325>).

¹⁶ Výroční zpráva Center na podporu integrace cizincůzarok 2022. 07.02.2024. (https://www.suz.cz/wp-content/uploads/2023/05/2022_zprava_CPIC.pdf).

Закон предусматривает пребывание иностранца в центре приема до 4 месяцев, в течение которых его идентифицируют, готовят заявление о предоставлении убежища, проводят медицинское освидетельствование и т.п. В настоящее время действует только один такой центр – в Пражском аэропорту им. Вацлава Гавела¹⁷. После завершения этих процедур просителей убежища переводят в центр содержания (пребывания), где они находятся до принятия решения; в качестве исключения в таком центре могут проживать иностранцы, подавшие кассационную жалобу в связи с отказом предоставить убежище. В Чехии функционирует три таких центра: в пос. Заставка, пос. Гавиржов, пос. Костелец-над-Орлицей¹⁸. В силу ограниченного количества мест, просители убежища могут ходатайствовать о предоставлении международной защиты в центрах содержания иностранцев в г. Бела-под-Бездезем, г. Вышнии-Лготы и пос. Балкова. Закон предусматривает возможность получения защиты иностранцами, которые не соответствуют требованиям по предоставлению убежища, но по отношению к которым существуют разумные опасения, что в случае возвращения на родину им будет угрожать опасность.

Важное место в системе международной защиты Чехии занимают интеграционные центры, расположенные в г. Брно, Яромерже, г. Гавиржове и г. Усти-над-Лабем. В этих центрах мигрантам предоставляют жилье и помощь социального работника, чья задача состоит в сопровождении в решении бытовых вопросов, поиске работы, получении образования и других видах деятельности, позволяющих интегрироваться в чешское общество. Кроме этого, действует еще 9 центров поддержки интеграции иностранцев, куда они могут обращаться при необходимости¹⁹.

Как было сказано выше, лишь скромная часть просителей убежища получает положительное решение на свои ходатайства, совсем малая часть получает гражданство. Так, с 2004 по 2021 г. было только 1018 таких случаев, из них гражданство получили 163 выходца из Беларуси, 143 из России, 79 из Украины, по 73 из Афганистана и Армении и т.д.²⁰ Большая часть заявителей получают отказ, их помещают в центры содержания, где они ожидают высылки из страны. Как показала А. Щепаникова, в целом прохождение через систему международной защиты в Чехии и ЕС крайне сложное, а условия жизни в некоторых центрах пребывания беженцев крайне тяжелы. Более того, несмотря на нехватку инфраструктуры для необходимых процедур, Чехия в 2000-х гг. сократила количество центров для беженцев. Это объясняется снижением потока вынужденных мигрантов в тот период и внедрением Дублинского регламента, который позволил высылать нелегальных мигрантов и беженцев в соседние страны, через которые они въехали в ЕС [Szczepanikova 2013].

В 2022 г. нагрузка на центры беженцев существенно возросла в связи с масштабным притоком украинцев, и обнаружилась уязвимость Чехии перед лицом крупного миграционного кризиса, которого ей удавалось избегать ранее. В сжатые сроки власти сумели нарастить мощности центров, однако финансирования на их полноценную работу не хватает. Так, на интеграцию иностранцев в 2023 г. было выделено только 54,3 млн крон (около 2,2 млн евро). При общей численности иностранцев в 1010,7 тыс. чел., из которых

¹⁷ Refugee facilities administration of the ministry of the interior. 07.02.2024. (<https://www.suz.cz/en/>).

¹⁸ EMN Annual Policy Report on Asylum and Migration: Czech Republic, 2021. 07.02.2024. (<https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-09/ARM%20CZ%202021%20PART%20.pdf>, p. 75).

¹⁹ Refugee facilities administration...

²⁰ Department for Asylum and Migration Policy, Ministry of the Interior. Czech citizenships granted to refugees. 07.02.2024. (https://www.czso.cz/documents/11292/32579082/c02R23_2021.pdf/37bc9589-d214-49a6-a15d-8868ef2dbd59?version=1.0).

453,5 тыс. входят в целевую группу интеграционной политики, затраты бюджета на человека составляют примерно 5 евро в год²¹. До того, в период с 2014 по 2020 г., Евросоюз выделил Чехии 92,5 млн евро: 51,2 млн из фонда Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) на развитие системы контроля над миграционными потоками, системы убежища, интеграции мигрантов, возврата мигрантов и 41,3 млн из Internal Security Fund на обеспечение внутренней безопасности и защиты границ ЕС. Однако по итогам 2019 г. из обещанной суммы было выплачено только 26,5 млн евро²².

Политические решения по интеграции украинских переселенцев позволили в определенной степени нивелировать проблемы, связанные с нынешним миграционным кризисом. Тем не менее опросы общественного мнения свидетельствуют о том, что чехи выступают против длительного пребывания украинцев в стране. Более того, дискуссии о политической субъектности украинской диаспоры снижают энтузиазм и чешского правительства по поддержке выходцев с Украины [Ведерников 2022а]. Ситуацию усугубляет нехватка финансирования миграционной политики Чехии, а также растущая социальная напряженность среди украинских переселенцев, которые все острее испытывают проблемы, связанные с трудоустройством и преодолением бедности.

Учет национальных интересов в миграционной политике ЕС

Развитие миграционной политики Чехии во многом соответствует общеевропейским тенденциям, т. е. ее секьюритизации и экстернализации. Первостепенной задачей после 2015 г. стало обеспечение внутренней безопасности за счет введения жестких ограничений на въезд иностранцев, в первую очередь из арабских и африканских стран [Абрамова 2015; Тимакова 2022]. О приоритетах современной миграционной политики Чехии можно судить исходя из ее миграционной стратегии, утвержденной в 2015 г.²³ [Миграционные процессы 2019]

Миграционная стратегия Чехии ориентирована на политику в области миграции ЕС, а ее внедрение во многом зависит от правовых инструментов, используемых на общеевропейском уровне [Roles and Ideologies... 2024]. Это касается прежде всего политики убежища, защиты внешних границ ЕС, а также вопросов реадмиссии. Относительно высокую степень свободы Чехия сохранила в сфере легальной миграции и интеграции иностранцев. Один из ключевых приоритетов страны – поддержание безопасности на национальном уровне, что обеспечивают интеграция иностранцев и противодействие нелегальной миграции, а также участие в защите границ Шенгенской зоны. Среди рисков отмечают криминализацию миграции и контрабанду мигрантов. В документе подчеркнута необходимость экстернализации миграционной политики, что предполагает помощь беженцам в их возвращении на родину, поддержку социально-экономического развития стран происхождения и транзита мигрантов. Чехия выразила солидарность с большинством предложенных добровольных мер новой миграционной повестки Европейской комиссии (2015)²⁴.

²¹ PostuppřirealizaciaktualizovanéKoncepceintegracecizinců – Vevzájemnémrespektu 2023. 07.02.2024. (<https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/zakladni-dokumenty-k-integracni-politice-ke-stazeni.aspx>).

²² Managing Migration. EU Financial Support to the Czech Republic. 2019. 14.05.2024. (https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2019-10/201910_managing-migration-eu-financial-support-to-czech-republic_en.pdf).

²³ Strategie migrační politiky České republiky 2015. 07.02.2024. (<https://www.mvcr.cz/clanek/strategie-migracni-politiky-cr.aspx>).

²⁴ Strategie migrační politiky... pp. 4–5.

Миграционная стратегия Чехии, цель которой – усиление положительных и нивелирование негативных последствий миграции, предполагает использование широкой палитры инструментов. Нас интересуют прежде всего те из них, которые касаются борьбы с нелегальной миграцией, политики убежища и возврата переселенцев, поскольку именно эти аспекты миграционной политики определяют возможность преодолеть миграционный кризис.

Инструментарий миграционной политики Чехии в области борьбы с нелегальной миграцией предполагает усиление исполняемости решений об административном выдворении и контроля над операциями по возвращению нелегальных мигрантов; проверки иностранцев по месту жительства; развитие механизмов фильтрации миграционных потоков, проходящих через или направленных в Чехию, до их въезда на территорию страны; ужесточение контроля над трудовой деятельностью иностранцев; совершенствование правовой базы и углубление международного сотрудничества в сфере выявления и борьбы с нелегальной миграцией с акцентом на торговлю людьми и реадмиссию и др.²⁵

Что касается предоставления убежища, в стратегии подчеркивается принцип европейской солидарности: «Чешская Республика должна продолжать стремиться к повышению качества системы предоставления убежища и приема просителей убежища в соответствии с правилами ЕС, в то же время оказывая достаточное давление на своих партнеров в ЕС, чтобы они делали то же самое». Среди инструментов политики убежища обозначены: 1) план расширения системы убежища при увеличении миграционного потока в Чехию; 2) внесение поправок в Закон об убежище и связанные с ним нормативы, призванные гармонизировать чешское законодательство; 3) мониторинг дебатов о возможном пересмотре основ общеевропейской системы убежища, включая анализ ее функционирования в рамках Дублинской системы, и возможных последствий этих изменений для Чехии; 4) модернизация информационной системы в сфере международной защиты, в т.ч. создание системы сбора данных о происхождении просителей убежища; 5) программы переселения в рамках Концепции Национальной программы переселения. С целью сократить потоки просителей убежища и нелегальных мигрантов предполагается усилить взаимодействие со странами их происхождения и транзита в рамках Региональных программ защиты и развития ЕС и аналогичных проектов²⁶.

Миграционная стратегия во многом носит декларативный характер, не обязывая руководство страны предпринимать какие-либо конкретные действия в установленные сроки. Относительно обозначенных аспектов документ во многом повторяет принятые на общеевропейском уровне принципы по нивелированию рисков, связанных с миграционными кризисами. Во время председательства Чехии в Совете ЕС в 2022 г. была продемонстрирована приверженность общеевропейским ценностям и политическому курсу организации [Ведерников 2022b]. Важное место в чешской программе уделено миграции в контексте украинского конфликта, однако акцент сделан на внешнем измерении миграционной политики и обеспечении безопасности ЕС. Особо подчеркнута необходимость реформировать систему ЕС по политическому регулированию миграции, развивать «МОКАДЕМА» – механизм координации действий по внешнему измерению миграции, проводить запланированные мероприятия по сотрудничеству с третьими странами. В рамках такого взаимодействия Чехия акцентирует важность поддерживать афганцев, а также не допускать неправомерных, по ее мнению, действий Беларуси, которая пропустила на территорию

²⁵ Strategie migrační politiky... pp. 8–10.

²⁶ Ibid, pp. 11–13.

Польша тысячи беженцев с Ближнего Востока в 2021 г.²⁷ Чтобы повысить эффективность политического регулирования межрегиональных миграционных потоков, организована Конференция министров Пражского процесса в октябре 2022 г. с участием стран Западных Балкан, Восточной Европы, Центральной Азии и Турции. Ее цель – утвердить План действий на 2023–2027 гг., чтобы преодолеть миграционные проблемы²⁸.

Во внешнеполитических инициативах Чехии можно проследить не только безоговорочную поддержку общеевропейских принципов, но и приверженность национальным интересам, которые во многом совпадают с позицией стран Вишеградской группы. Так, в наиболее острой фазе миграционного кризиса, начавшегося в 2015 г., Чехия совместно с Венгрией, Словакией и Польшей выступала против плана по перераспределению беженцев из Греции и Италии по странам-членам ЕС [*Хотивришвили* 2022]. Позиция В4 была четко обозначена на саммите, проведенном в Праге 4 сентября 2015 г., где группа настаивала на том, чтобы исполнение мер солидарности стран ЕС носило исключительно добровольный характер, а меры могли опираться не на директивы сверху, а на собственный опыт, достижения и имеющиеся ресурсы [*Потемкина* 2015; *Квашнин и др.* 2017].

Консолидация стран В4 по этому вопросу позволила им оказать заметное влияние на новый Пакт о миграции и убежище Евросоюза, что проявилось в усилении курса на секьюритизацию, а также экстернализацию миграционной политики организации. Пакт не был оставлен без внимания и во время председательства Чехии в Совете ЕС: «Чехия продолжит обсуждение отдельных законодательных предложений и инициатив, выдвинутых в соответствии с усилиями по реформированию миграционной политики, а также в рамках нового Пакта о миграции и убежище. Ввиду их взаимосвязанности, Чехия будет способствовать общей интеграции предложений в эффективную, устойчивую и справедливую систему, основанную на консенсусе»²⁹. Таким образом, Чехия занимает решительную позицию, защищая национальные интересы в сфере миграционной политики, на чем уже долгое время настаивают страны Вишеградской группы. Учитывая запланированное на 2024 г. председательство в Совете ЕС Венгрии, а затем, в 2025 г., Польши, можно ожидать усиления влияния В4 на развитие общеевропейской миграционной политики. Тем не менее нельзя сказать, что на уровне выполнения политических решений В4 всегда едина. Об этом свидетельствует, например, недавний конфликт между Словакией и Чехией из-за нарушения процедур реадмиссии, о котором упоминалось выше.

* * *

В последние годы место Чехии в европейской миграционной системе претерпело серьезные изменения. В результате страна стала более привлекательной для мигрантов, особенно из постсоветских и восточноевропейских государств, а также некоторых стран Азии. Несмотря на то что Чехия до последнего времени не имела опыта преодоления масштабного миграционного кризиса, с 2015 г. все большую популярность в стране приобретают антимигрантские настроения. Увеличивается доля чехов, недовольных проводимой

²⁷ Programme of the Czech Presidency of the Council of the European Union. 2022. 07.02.2024. (<https://wayback.archive-it.org/12090/20230320173300/https://czech-presidency.consilium.europa.eu/media/ddjjq0zh/programme-cz-pres-english.pdf>).

²⁸ Министры стран Пражского процесса приняли Совместную декларацию и План действий по активизации сотрудничества в сфере миграции. 07.02.2024. (<https://www.pragueprocess.eu/ru/news-events/news/695-ministry-stran-prazhskogo-protsessa-prinyali-sovmestnuyu-deklaratsiyu-i-plan-dejstvij-po-aktivizatsii-sotrudnichestva-v-sfere-migratsii>).

²⁹ Programme of the Czech Presidency... pp. 33–34.

ЕС миграционной политикой (с 33% в 2014 г. до 45% в 2023 г.). Аналогичные тенденции наблюдаются и в других странах В4 и Восточной Европы³⁰.

В связи с этим в миграционной стратегии Чехии и опирающихся на нее законодательных актах усиливается акцент, во-первых, на секьюритизацию, направленную на ужесточение контроля над потоками беженцев и борьбу с нелегальной миграцией, во-вторых, на экстернализацию миграционной политики за счет различных социальных программ в странах транзита и происхождения мигрантов³¹. Эти тенденции стали еще заметнее в связи с резким усилением потока украинских вынужденных мигрантов в 2022 г.

Благодаря активному развитию национальной миграционной стратегии, Чехия, столкнувшись с нынешним миграционным кризисом, смогла мобилизовать ресурсы для нивелирования его последствий. Тем не менее кризис вскрыл ряд проблем миграционной политики страны, связанных прежде всего с трудностями ее имплементации. Последнее вызвано нехваткой финансирования и инфраструктуры, несоответствием между странами происхождения и транзита мигрантов и соглашений о реадмиссии, а также несогласованностью механизмов исполнения таких соглашений с соседними странами, прежде всего со Словакией.

Интеграция Чехии в ЕС позволила ей оказывать заметное влияние на общеевропейскую миграционную политику. На декларативном уровне Чехия в целом поддерживает общеевропейские ценности и политические решения. Однако она настаивает, с одной стороны, на добровольном характере исполнения директив Еврокомиссии и принципе гибкой солидарности, с другой стороны, требует уважения к историческому опыту стран и национальным подходам к решению вопросов, связанных с миграцией. Аналогичной позиции придерживаются и страны В4, которые, судя по всему, будут оказывать все более заметное влияние на миграционную политику ЕС, продвигая свои интересы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

Абрамова И.О. (2015) Африканская трансграничная миграция и проблемы международной безопасности // Ученые записки Института Африки РАН. № 2(33). С. 127–136.

Abramova I.O. (2015) Afrikanskaya transgranichnaya migratsiya i problemy mezhdunarodnoi bezopasnosti [African Trans-border Migration and Problems of International Security]. *Uchenye zapiski Instituta Afriki RAN*. no. 2(33), pp. 127–136. (In Russ.)

Агафшин М.М., Горохов С.А., Дмитриев Р.В. (2023) Пространственная трансформация миграционной системы в период кризиса // Вестник Санкт-Петербургского университета. Науки о Земле. № 1. С. 29–43.

Agafoshin M.M., Gorokhov S.A., Dmitriev R.V. (2023) Prostranstvennaya transformatsiya migratsionnoy sistemy v period krizisa [Spatial transformation of the migration system during the crisis]. *Vestnik of Saint Petersburg University. Earth Sciences*. no. 1, pp. 29–43. <https://doi.org/10.21638/spbu07.2023.102> (In Russ.)

Ведерников М.В. (2022а) Опыт Чехии по преодолению миграционного кризиса 2022 г. // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. № 6. С. 32–41.

³⁰ Eurobarometer. Public Opinion In The European Union. Autumn 2014. P. 175. 14.05.2024. (http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm); Eurobarometer. Public Europeans' opinions about the European Union's priorities. Spring 2023. P. 66. 14.05.2024. (<https://www.europa.eu/eurobarometer>).

³¹ Engaging in Africa: Czechia's Strategy 2022. 14.05.2024. (https://mzv.gov.cz/file/4922484/AFR_Engaging_in_Africa_Czechia_s_Strategy_FINAL.pdf).

Vedernikov M.V. (2022a) Opyt Chekhii po preodoleniyu migracionnogo krizisa 2022 g. [Czech experience in overcoming the migration crisis 2022]. *Nauchno-analiticheskij vestnik IE RAN*, no. 6, pp. 32–41. (In Russ.)

Ведерников М.В. (2022b) Председательство Чехии в Совете ЕС // Вишеградская Европа. Центральноевропейский журнал. № 4. С. 4–22.

Vedernikov M.V. (2022b) Predsedatel'stvo Chekhii v Sovete ES [Czech presidency of the EU Council]. *Visegrad Europe. Central European Journal*, no. 4, pp. 4–22. (In Russ.)

Волкова Д.А. (2019) Миграционный вопрос в законодательстве и программах политических партий Чешской Республики // Россия и современный мир. № 4. С. 57–74.

Volkova D.A. (2019) Migracionnyj vopros v zakonodatel'stve i programmah politicheskikh partij Cheshskoj Respubliki [The migration issue in the legislation and programs of political parties of the Czech Republic]. *Russia and the contemporary world*, no. 4, pp. 57–74. (In Russ.)

Квашнин Ю.Д., Кузнецов А.В., Трофимова О.Е., Четверикова А.С. (2017) Миграционный кризис в ЕС: национальные ответы на общий вызов // Мировая экономика и международные отношения. № 1. С. 97–107.

Kvashnin Yu.D., Kuznecov A.V., Trofimova O.E., Chetverikova A.S. (2017) Migracionnyj krizis v ES: nacional'nye otvety na obshchij vyzov [The European migrant crisis: common challenge and national responses]. *World Economy and International Relations*, no. 1, pp. 97–107. (In Russ.)

Коровицына Н.В. (2018) Современная чешская нация: проблемы идентичности // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. № 4. С. 184–189.

Korovicyna N.V. (2018) Sovremennaya cheshskaya natsiya: problemy identichnosti [Modern Czech Nation: Problems of Identity]. *Scientific and Analytical Herald of the IE RAS*, no. 4, pp. 184–189. (In Russ.)

Миграционные процессы в Евросоюзе: современные проблемы и вызовы (2019) Ред. О.Е. Трофимова. М.: ИМЭМО РАН. 211 с.

Migracionnye processy v Evrosoyuze: sovremennye problemy i vyzovy [Migration processes in European Union: problems and challenges] (2019) Ed. O.Ye. Trofimova. Moscow, ИМЭМО. 211 p. (In Russ.)

Потемкина О.Ю. (2015) Миграционный кризис в ЕС: роль стран Вишеградской группы // Современная Европа. № 6. С. 36–45.

Potemkina O.Yu. (2015) Migracionnyj krizis v ES: rol' stran Vishegradskoj grupy [Migration crisis in the EU: the Visegrad Group]. *Contemporary Europe*, no. 6, pp. 36–45. (In Russ.)

Тимакова О.А. (2022) Взаимодействие Евросоюза со странами Юго-Восточного Средиземноморья: от «кольца друзей» к «кольцу огня» // Азия и Африка сегодня. № 2. С. 29–37.
<https://doi.org/10.31857/S032150750015837-2>

Timakova O.A. (2022) Vzaimodeistvie Evrosoyuza so stranami Yugo-Vostochnogo Sredizemnomor'ya: ot «kol'tsa druzej» k «kol'tsu ognya» [European Union interaction with South-Eastern Mediterranean: From «Ring of friends» to «Ring of fire»]. *Aziya i Afrika segodnya*, no. 2, pp. 29–37.
<https://doi.org/10.31857/S032150750015837-2> (In Russ.)

Четверикова А.С. (2017) Положение стран Вишеградской группы в условиях обострения миграционного кризиса в ЕС // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. № 4. С. 130–143.

Chetverikova A.S. (2017) Polozhenie stran Vishegradskoj grupy v usloviyah obostreniya migracionnogo krizisa v ES [Position of the Countries of the Visegrad Group in Conditions of the Worsening of European Migration Crisis]. *Outlines of global transformations: politics, economics, law*, no. 4, pp. 130–143. (In Russ.)

Хотивришвили А.А. (2023) Миграционная политика Европейского союза. Подходы стран Вишеградской группы (2004–2020 гг.). М.: URSS: ЛЕНАНД. 199 с.

Khotivrishvili A.A. (2023). *Migracionnaya politika Evropejskogo soyuza. Podhody stran Vishegradskoj grupy (2004–2020 gg.)* [Migration Policy of European Union. Approaches of the Visegrad Group countries 2004–2020]. Moscow: URSS: LENAND. 199 p. (In Russ.)

Bureš O., Stojanov R. (2022) Securitization of Immigration in the Czech Republic and Its Impact on the Czech Migration Policy: Experts' Perceptions // *Problems of Post-Communism*.
<http://dx.doi.org/10.1080/10758216.2022.2085580>

Charvátová D., Filipec O. (2022) The Populist Construct of Migration: Framing within SPD's Communication Strategy ahead of the 2019 European Elections // *Politické vedy*, no. 4, pp. 43–68.

Nožina M., Kraus F. (2020) Vietnamese Migration to the Czech Republic and the Appearance of Vietnamese Criminal Networks // *Vietnamese Organized Crime in the Czech Republic*. Palgrave Macmillan, Cham., pp. 23–58.

Roles and Ideologies in the Czech Foreign Policy: the Case of European Migration Crisis (2024) Ed. P. Drulák. Cham: Palgrave Macmillan.

Szczepanikova A. (2013) Between Control and Assistance: The Problem of European Accommodation Centres for Asylum Seekers // *International Migration*, no. 4, pp. 130–143.

Информация об авторах

Захаров Иван Андреевич, кандидат географических наук, старший научный сотрудник, Институт Африки РАН. Адрес: 123001, Россия, г. Москва, ул. Спиридоновка, 30/1. E-mail: vanszax@yandex.ru

Агафосхин Максим Михайлович, кандидат географических наук, старший научный сотрудник, Институт Африки РАН. Адрес: 123001, Россия, г. Москва, ул. Спиридоновка, 30/1. E-mail: agafoshinmm@gmail.com

About the authors

Ivan A. Zakharov, Candidate of Sciences (Geography), Senior Research Fellow, Institute for African Studies of the Russian Academy of Sciences. Address: 123001, 30/1 Spiridonovka str., Moscow, Russia. E-mail: vanszax@yandex.ru

Maksim M. Agafoshin, Candidate of Sciences (Geography), Senior Research Fellow, Institute for African Studies of the Russian Academy of Sciences. Address: 123001, 30/1 Spiridonovka str., Moscow, Russia. E-mail: agafoshinmm@gmail.com

Статья поступила в редакцию / Received: 05.03.2024

Статья поступила после рецензирования и доработки / Revised: 13.05.2024

Статья принята к публикации / Accepted: 28.06.2024