DOI 10.35775/PSI.2025.124.12.029
УДК 327

А.Б. ГЕХТ
кандидат исторических наук, доцент,
заведующий кафедры истории и регионоведения,
Санкт-Петербургский государственный университет
телекоммуникаций им. проф. М.А. Бонч-Бруевича,
Россия, г. Санкт-Петербург
E-mail: a.geht@yandex.ru

Р. А. ЖАДАН
магистр, ассистент кафедры социально-политических наук,
Санкт-Петербургский государственный университет
телекоммуникаций им. проф. М.А. Бонч-Бруевича,
Россия, г. Санкт-Петербург
E-mail: Zhadan_2000@bk.ru

Д.В. ШУТМАН
кандидат политических наук, доцент,
декан факультета социальных технологий и экономики
данных, Санкт-Петербургский государственный
университет телекоммуникаций им. проф. М.А. Бонч-Бруевича,
Россия, г. Санкт-Петербург
E-mail: gf@sut.ru

ЭВОЛЮЦИЯ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ТУРЕЦКОЙ РЕСПУБЛИКИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ (2011-2024 ГГ.): ОТ ГОСТЕПРИИМСТВА К СТРАТЕГИЧЕСКОМУ ПОЛИТИЧЕСКОМУ ИНСТРУМЕНТУ

В настоящей статье кратко рассматриваются основные направления миграционной политики важного члена Североатлантического Альянса -Турецкой Республики. Миграционная политика официальной Анкары на современном этапе в значительной степени обусловлена событиями гражданской войны на территории Сирии и последующими масштабными миграционными потоками, устремленными в Европейский Союз, приведшими к так называемому «миграционному кризису» в Единой Европе в середине второго десятилетия XXI в. Важной стороной этих событий стал резкий рост напряженности в отношениях между ЕС и Турцией, отразившийся, в том числе, и на отношениях внутри блока НАТО за счет блокирования официальной Анкарой присоединения к альянсу Швеции. Особое внимание в работе уделяется изучению социально-экономических и политических последствий принимающей политики для турецкого общества.

На основе анализа нормативно-правовых актов и статистических данных демонстрируется переход от предоставления временной защиты к более прагматичному подходу, сочетающему меры безопасности с экономическими механизмами контроля. Принимая во внимание значение опыта Турецкой Республики в решении масштабных социальных вызовов, спровоцированных миграционной политикой государства, его рассмотрение и изучение представляются перспективной исследовательской задачей для отечественной историографии.

Ключевые слова: *миграционная политика Турции, сирийские беженцы, временная защита, социальная напряженность, миграционный кризис в Европейском Союзе, Европейский Союз, НАТО, Швеция.*

Миграционная политика является одним из важных элементов государственного суверенитета и международных отношений в эпоху глобализации. На протяжении многих лет Турецкая республика является одной из крупнейших стран-реципиентов беженцев в мире наряду с ФРГ и Швецией. С начала сирийского кризиса в 2011 году на ее территории нашли убежище около 3,6 миллионов сирийских беженцев, а общее число международных мигрантов превышает 5 миллионов человек. Геополитическое положение Турции как моста между Ближним Востоком и Европой делает ее исключительно важным актором в регулировании миграционных потоков. Длительные внутренние конфликты в Афганистане, Сирии, Ливии, нередко осложненные внешним вмешательством, обусловили сохранение Турции в качестве стороны, сдерживающей и контролирующей массовые миграционные потоки в направлении ЕС. Период с 2011 по 2024 год стал для Турции временем кардинальной эволюции в сфере миграционной политики: страна прошла сложный путь от вынужденного гостеприимства, обусловленного масштабным гуманитарным кризисом у своих границ, до сознательного использования миграции в качестве стратегического инструмента для достижения внутри- и внешнеполитических целей. Актуальность данного исследования определяется необходимостью осмысления масштабной трансформации миграционной политики Турции в условиях прогрессирующего кризиса международных отношений в современности. Несмотря на наличие значительного массива работ, посвященных сирийским беженцам, комплексный ретроспективный анализ документов, определяющих миграционную политику Турции в долгосрочной перспективе, подкрепленный статистическим анализом данных турецких правительственных источников и социологических исследований, представляется ценным для отечественной историографии.

Миграционная политика Турции до 2011 года. Ключевым элементом правового поля являлось географическое ограничение, сохраненное Турцией при ратификации Женевской конвенции о статусе беженцев 1951 года [1. С. 135]. Данная оговорка, действующая по сей день, обязывала страну предоставлять статус беженца исключительно лицам, прибывшим из Европы. Однако это ограничивает права других беженцев из Ближнего Востока, Азии и Африки, которые могли рассчитывать лишь на временное убежище. В 2000-е годы Турция начала процесс адаптации своего миграционного законодательства к международным

нормам (на фоне переговоров о планируемом вступлении в ЕС). Важным шагом в этом направлении стало присоединение к МОМ (Международная организация по миграции) в 2004 году [5]. Это позволило укрепить сотрудничество в противодействии незаконной транспортировке мигрантов и торговле людьми. С 2006 года Турция присоединилась к Будапештскому процессу, где она выполняет функции сопредседателя совместно с Венгрией. Данная инициатива, объединяющая 52 государства и 10 международных организаций, направлена на разработку скоординированной миграционной политики.

Таким образом, к 2011 году миграционная политика официальной Анкары представляла собой достаточно противоречивое явление: с одной стороны, она оставалась скована устаревшим правовым ограничением Женевской конвенции, а с другой стороны, демонстрировала растущую вовлеченность в международное сотрудничество, во многом инициированное перспективной евроинтеграцией. Однако события «Арабской весны» и начало гражданского противостояния на территории Сирии разительным образом повлияли в том числе и на эволюцию подходов к миграционной политике в Турции [4. С. 182].

Фаза 1 (2011-2015). В 2013 году в Турции был принят Закон об иностранцах и международной защите (№ 6458) [6], который впервые закрепил правовой статус временной защиты для сирийских беженцев, создав основу для их легального пребывания в стране. «Принятие Закона № 6458, несмотря на свой прогрессивный характер, изначально содержало в себе противоречие: создавая рамки для временной защиты, он не предлагал долгосрочных путей к интеграции, что впоследствии стало источником социальной напряженности».

Для системной визуализации данных ограничений и условий был проведен сравнительный анализ [12. С. 28-30], результаты которого представлены в таблице 1.

Таблица 1. Условия и ограничения для лиц под временной защитой в Турции

Сфера	Условия и возможности	Ограничения
Медицина	Сирийцы, которые были зарегистрированы и получили временный сертификат защиты, могут пользоваться услугами здравоохранения в провинции, где они проживают	Языковой барьер, частично покрывается за счет бюджета ЕС, нехватка персонала в приграничных регионах.
Образование	Сирийцы, которые имеют временный сертификат, имеют право получать образование в начальных и средних школах, кроме того, они также могут получать высшее образование с этим документом.	Языковой барьер (обучение на турецком), высокий уровень непосещения школ детьми-беженцами из-за необходимости работать.

Сфера	Условия и возможности	Ограничения
Трудоустройство	Сирийцы могут подать заявление на получение разрешения на работу через шесть месяцев после даты выдачи удостоверения временной защиты.	Низкая оплата труда, бюрократические препятствия для работодателей.
Передвижение	Свободное передвижение по территории провинции регистрации.	Для выезда в другие провинции требуется разрешение властей.

Как видно из таблицы 1, правовой статус временной защиты предоставлял беженцам базовые права, однако системные ограничения серьезно затрудняли их реальную интеграцию в турецкое общество, закладывая основу для будущих проблем.

Фаза 2 (2016-2020). Соглашение между Европейским союзом и Турцией стало одним из ключевых инструментов урегулирования миграционного кризиса 2016 года в Единой Европе [3. С. 23; 13]. В обмен на финансовую помощь (6 миллиардов евро), ускорение либерализации визового режима и возобновление переговоров о вступлении Турция взяла на себя обязательства по сдерживанию миграционных потоков в Европу. Основной причиной миграционного кризиса для ЕС стал массовый исход беженцев из Сирии, спровоцированный гражданской войной и усилением активности различных террористических группировок джихадистского толка. В результате заключения договора с ЕС Турция, ранее бывшая в контексте миграционных потоков в Европу транзитной страной, превратилась в страну-реципиент и на сегодняшний день продолжает оставаться не только одним из мировых лидеров по числу принятых беженцев, но и стороной, способной эффективно добиваться выгодных для условий от Европейского Союза, что незамедлительно отразилось на взаимоотношениях Турции и ЕС. Первоначальная модель размещения в хорошо оборудованных лагерях временного содержания оказалась неэффективна, поскольку на данный момент менее 70 000 сирийцев проживают в лагерях, тогда как общее число зарегистрированных беженцев превышает 3,2 миллиона человек. Около половины из них расселились в городах за пределами приграничных регионов, что способствовало урбанизации миграционного кризиса [14].

Период с 2016 по 2020 год ознаменовался значительной трансформацией миграционной политики Турции, которая приобрела более системный, но при этом более ограничительный и прагматичный характер. В этот период политика Анкары характеризовалась тремя основными тенденциями:

1) Ключевой реформой стало создание особой структуры, Президиума по управлению миграцией, который был утвержден в качестве главного государственного органа, ответственного за все аспекты миграционной политики и управления, включая выдачу видов на жительство (икамет). После перехода

к президентской системе правления в 2018 году централизация была усилена, что позволило ужесточить контроль над миграционными потоками в контексте национальной безопасности.

2) Ужесточение пограничного контроля (однако, несмотря на ужесточение для сирийских просителей убежища на сирийско-турецкой границе с 2015 года, число беженцев продолжало расти отчасти за счет естественного прироста, по оценкам, число рождений у сирийских родителей в Турции достигло почти миллиона [10]).

3) Использование миграционного вопроса как инструмента экономической и внешней политики. Турция неоднократно, в том числе в этот период, угрожала «открыть двери» в Европу для мигрантов, что она и продемонстрировала в феврале 2020 года, временно открыв границу с Грецией.

Предложенная в 2016 году инициатива президента Реджепа Тайипа Эрдогана о предоставлении гражданства беженцам столкнулась с резко негативной реакцией турецкой общественности. Несмотря на это, к 2023 году более 200 000 сирийцев получили паспорта и вопрос приобрел новую остроту: оппозиционные силы, включая «Народный Альянс» (Nation Alliance), так и ультраправую Партию победы (Victory Party), обвинили правящую партию Справедливости и Развития (АКР) в целенаправленном предоставлении гражданства для искусственного расширения своего электората, поскольку сирийские беженцы-граждане получили право голоса на выборах. Антимигрантская риторика стала настолько мощным инструментом, что под давлением даже Правящая партия Справедливости и Развития (АКР) начала диалог с правительством Б. Асада о возвращении беженцев, что шокировало ее традиционную сирийскую базу поддержки [8].

Фаза 3 (2021-2024). Данный период характеризуется окончательным переходом от реактивных мер к выстраиванию долгосрочной, но жесткой системы управления миграцией, на которую одновременно наложились новые кризисы, обострившие внутреннюю социальную напряженность. В ответ на это в 2021 году правительство утвердило Стратегию и Национальный план действий по борьбе с нелегальной миграцией [9], направленные на:

1) содействие добровольному возвращению мигрантов;

2) расширение международного сотрудничества;

3) важным инструментом регулирования миграционных потоков стали двусторонние соглашения о реадмиссии, заключенные с 15 государствами. Эти договоренности предусматривают правовые механизмы возвращения мигрантов в страны происхождения с соблюдением международных стандартов.

В 2023 году в Турции произошло землетрясение, которое нанесло значительный ущерб юго-восточным регионам, традиционно принимавшим наибольшее число беженцев. Катастрофа не только усугубила ситуацию, но и оказала комплексное воздействие на социальную сплоченность в пострадавших сообществах, еще более обострив дискуссию о распределении ресурсов между жителями и беженцами. Вследствие этого Турция получила от США 190 миллионов

долларов помощи, в основном для ликвидации последствий землетрясения. Из них 78,9 миллионов долларов было направлено через Агентство США по международному развитию, а 96 миллионов долларов – через Бюро по вопросам населения, беженцев и миграции Государственного департамента США. В 2024 году американская помощь упала до 23,5 миллионов долларов, а прогнозы указывают на дальнейшее снижение в 2025 году после приостановки иностранной помощи президентом Дональдом Трампом [14].

Согласно отчету ЮНИСЕФ 2024 [12], около 400 тысяч детей-беженцев не охвачены школьным образованием несмотря на то, что почти 1 миллион их турецких сверстников посещают учебные заведения. Также отмечается ограниченный доступ к здравоохранению на фоне культурно-языковых различий. Проведенный в 2024 году социологический опрос показал, что 86% опрошенных сирийцев хотели бы получить турецкое гражданство, но вопрос остается нерешенным и бюрократически сложным [14]. По другим данным [13], турецкое население в 2022 году выступало за возвращение сирийцев (88,5%), а 50% респондентов видят в мигрантах обузу, и культурные различия становятся главным маркером отторжения: большинство опрошенных указывает на отсутствие культурных сходств.

Своего рода следствием накопленной напряженности стали драматические события, разыгравшиеся в августе 2021 года в Анкаре в районе Алтындаг, где произошли масштабные гражданские беспорядки, спровоцированные межэтнической напряженностью и распространением неподтвержденной информации о насильственном инциденте с участием местного населения и выходцев из Сирии. Протесты переросли в насилие и прямые столкновения с правоохранительными структурами. Эти беспорядки стали наглядным проявлением накопленной социальной напряженности, описанной выше, и заставили правительство еще более осторожно подходить к любым интеграционным инициативам [7].

Переходя к выводам, отметим, что проведенное исследование позволяет выявить ключевое противоречие в турецкой миграционной политике: с одной стороны, сирийские беженцы демонстрируют растущее желание интегрироваться в турецкое общество, а с другой, среди местного населения наблюдается устойчивая тенденция к росту ксенофобских настроений [2]. Эрозия первоначального гостеприимства (2011-2015 гг.) привела к восприятию беженцев в качестве экономического и социокультурного бремени по мере затягивания конфликта на территории Сирии.

Это противоречие напрямую влияет на политику турецкого государства. Несмотря на то, что турецкие власти в 2016 и 2023 годах поднимали вопрос о предоставлении беженцам доступа к гражданству, эти инициативы натолкнулись на жесткое сопротивление общественности, обусловленное экономическими опасениями (конкуренция за рабочие места) и культурными различиями. Как следствие, общественное мнение стало ключевым сдерживающим фактором, вынуждающим государство сворачивать интеграционные программы.

Таким образом, миграционная политика современной Турции эволюционировала от гуманитарного подхода к жесткой системе регулирования, сочетающей меры безопасности с экономическими механизмами управления потоками. При этом миграционный вопрос трансформировался в стратегический инструмент внешней политики. Уникальное геополитическое положение, делающее Турцию «мостом» между Востоком и Западом, позволяет ей использовать контроль над миграционными потоками как рычаг давления на Европейский союз для получения финансовой и политической поддержки, что разительным образом отразилось как на характере двусторонних отношений между официальными Брюсселем и Анкарой, так и на единстве мнений внутри стран-членов блока НАТО. Ярким примером служит длительное блокирование Турцией интеграции Швеции в Североатлантический альянс в 2022-2023 гг.

В настоящее время перспективы решения миграционного вопроса в политической жизни Турции остаются весьма туманными. Он прочно вплетен в сложный узел региональных конфликтов в Восточном Средиземноморье и переднем Ближнем Востоке; не менее важно влияние рассматриваемых событий на развитие отношений Турции как с Европейским Союзом, так и с блоком НАТО. Очевидно, что наряду с прочими серьезными вызовами, стоящими перед официальной Анкарой, миграционная сфера сохраняет свое значение в качестве одной из наиболее глубоких внутренних социально-экономических проблем Турецкой Республики.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. **Аватков В.А., Крылов Д.С., Сыртмач М.М., Якимова Д.А.** Сирийский кризис беженцев. Проблемы вынужденного перемещения на Ближнем Востоке // Свободная мысль. 2018. № 6 (1672)
2. **Гнатюк К.А., Гетмански А., Синмаздемир Т., Цайтцофф Т.** Беженцы, ксенофобия и внутренний конфликт: результаты опроса общественного мнения в Турции // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер. 11. Социология: Реферативный журнал. 2020. № 1.
3. **Крапивина В.В.** Результаты и перспективы развития миграционной сделки 2016 г. между ЕС и Турцией // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2022. № 3.
4. **Кривов С.В., Старкин С.В.** Миграционная политика в Турции в контексте проблемы беженцев: история и современность // Гасырлар авазы – Эхо веков. 2020. № 4.
5. Нелегальная миграция в Турции // Министерство иностранных дел Турецкой Республики // https://www.mfa.gov.tr/turkiye-on-irregular-migration.ru.mfa.
6. О правах иностранцев и международной защите: закон Турецкой Респ. № 6458 от 04.04.2013 г. Офиц. вестник. 2013. № 28615. // https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6458.pdf.

7. Ситуация в Турции: август 2021 г. // Институт Ближнего Востока // https://www.iimes.ru/?p=79462.
8. **Gokalp D.** Naturalized Syrians are in the spotlight ahead of Turkey's upcoming elections // Middle East Institute 2023. 27 April. // https://www.mei.edu/publications/naturalized-syrians-are-spotlight-ahead-turkeys-upcoming-elections.
9. Home Affairs – EU support to migration and border management: // European Commission // https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/b7bc0261-1f15-433e-8d34-9f68d0767d1d_en?filename=C_2021_9854_1_EN
_annexe_acte_autonome_nlw_part1_v3.pdf.
10. Yerlikaya: Son 15 günde Suriye'ye dönenlerin sayısı 25 bini geçti / Anadolu Ajansı // Anadolu Ajansı // https://www.aa.com.tr/tr/gundem/icisleri-bakani-yerlikaya-son-15-gunde-suriyeye-donenlerin-sayisi-25-bini-gecti/3432689.
11. **İçduygu A., Şimşek D.** The politics of Syrian refugees in Turkey: a question of inclusion and exclusion through citizenship // Migration Studies. 2024. Vol. 12. № 2.
12. Report on the analysis of out-of-school Syrian children / UNICEF Türkiye. Ankara (отчет). 2023 // https://www.unicef.org/turkiye/en/reports/report-analysis-out-school-syrian-children.
13. Survey on social cohesion and refugee-host community interaction in Türkiye 2022 / UNHCR Türkiye. Ankara, 2022 // https://www.unhcr.org/tr/wp-content/uploads/sites/14/2023/01/SB-2022-EN-d1-2.pdf.
14. **Yayloyan A.** Syrian refugees in Türkiye: prospects for return or integration? // Baker Institute for Public Policy. 2024. 25 June // https://www.bakerinstitute.org/research/syrian-refugees-turkiye-prospects-return-or-integration.

A.B. GEKHT
PhD in history, docent
Head of the department of history and regional studies
the Bonch-Bruevich Saint-Petersburg State University
of Telecommunications, St. Petersburg, Russia

R.A. ZHADAN
Assistant of the Department of Social and Political Sciences,
the Bonch-Bruevich Saint-Petersburg State University
ofTelecommunications, St. Petersburg, *Russia*

D.V. SHUTMAN
Ph.D. in Political Science,
Associate Professor, Dean of the Faculty of Social Technologies
and Data Economy, the Bonch-Bruevich Saint-Petersburg
State University of Telecommunications,
St. Petersburg, Russia

TURKISH REPUBLIC'S CONTEMPORARY MIGRATION POLICY (2011-2024): FROM FORCED HOSPITALITY TO A STRATEGIC POLITICAL INSTRUMENT

This article provides a brief overview of the main directions of the migration policy of a key member of the North Atlantic Alliance – the Republic of Türkiye. The current migration policy of official Ankara is largely shaped by the events of the civil war in Syria and the subsequent large-scale migration flows directed towards the European Union, which led to the so-called «migration crisis» in Europe in the mid-2010s. A significant aspect of these events was a sharp increase in tensions between the EU and Türkiye, which also affected relations within the NATO bloc, exemplified by official Ankara's blocking of Sweden's accession to the Alliance. Particular attention is paid to studying the socio-economic and political consequences of the reception policy for Turkish society. Through the analysis of regulatory legal acts and statistical data, the article demonstrates a shift from providing temporary protection to a more pragmatic approach combining security measures with economic control mechanisms. Given the significance of the experience of the Republic of Türkiye in addressing large-scale social challenges provoked by state migration policy, its examination and study present a promising research task for national historiography.

Key words: *migration policy of Türkiye, Syrian refugees, temporary protection, social tension, migration crisis in the European Union, European Union, NATO, Sweden.*