НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ
МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ
ИМЕНИ Е.М. ПРИМАКОВА
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В ЕВРОСОЮЗЕ: СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ВЫЗОВЫ

Под ред. О.Е. Трофимовой

Москва
ИМЭМО РАН
2019

УДК 325.1(4)
ББК 65.248(4)
Мигр 576

Серия «Библиотека Национального исследовательского института
мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова»

Рецензенты:

доктор экономических наук И.П. Цапенко, доктор экономических наук М.В. Клинова,
доктор политических наук А.И. Шумилин

Ответственный редактор – к.э.н. О.Е. Трофимова

Гл. I – к.э.н. О.Е. Трофимова; гл. II – к.э.н. О.Е. Трофимова, А.В. Гутник,
гл. III – к.э.н. О.Е. Трофимова, к.э.н. А.С. Четверикова, гл. IV – к.э.н. О.Е. Трофимова,
к.и.н. Квашнин Ю.Д., гл. V – д.э.н. Е.С. Хесин, гл. VI – Р.М. Сейткалиев,
гл. VII – к.э.н. О.Е. Трофимова, VIII – к.и.н. Ю.Д. Квашнин, к.э.н. Г.Н. Понеделько,
IX – к.э.н. А.М. Волков, X – к.э.н. А.С. Четверикова, XI – чл.-корр. РАН, д.э.н. А.В. Кузнецов

В подготовке рукописи приняла участие А.В. Гутник

Исследование выполнено при поддержке РФФИ (проект № 17-07-00040-ОГН)

Мигр 576

Миграционные процессы в Евросоюзе: современные проблемы и вызовы / Под ред.
О.Е. Трофимовой. – М.: ИМЭМО РАН, 2019. – 211 с.

ISBN 978-5-9535-0562-8

DOI:10.20542/978-5-9535-0562-8

В монографии исследованы миграционные потоки в Европейском союзе, их количественный и качественный состав, а также влияние на отдельные структурные компоненты европейской интеграции. Показаны национальные особенности регулирования миграции в европейских странах, включая Германию, Францию, страны Северной и Южной Европы, Вишеградской группы, а также Великобританию, где недовольство граждан миграционной политикой стало одним из факторов, запустивших процесс «Брекзита». Дана оценка эффективности наднациональной политики ЕС. Рассмотрены социальные, экономические и политические вызовы, связанные с ростом миграции из мусульманских стран и кризисом беженцев, проблемы адаптации и интеграции мигрантов в принимающие сообщества.

Migration processes in European Union: problems and challenges / O. Trofimova, ed. – Moscow, IMEMO, 2019. – 211 p.

ISBN 978-5-9535-0562-8

DOI:10.20542/978-5-9535-0562-8

Migration flows to European Union, their quantitative and qualitative composition and their impact on different components of European integration are studied in this monograph. The authors analyze national specifics of migration regulation in European countries – Germany, France, Nordic, Southern European, Vishegrad group countries and Great Britain where the migration policy became one of the main factors which launched Brexit process. The effectiveness of supranational migration policy in EU is examined. Social, economic and political challenges caused by growing migration from Muslim countries and refugees crisis, the migrant's adaptation and integration problems are thoroughly considered.

Публикации ИМЭМО РАН размещаются на сайте <https://www.imemo.ru>

ISBN 978-5-9535-0562-8

© ИМЭМО РАН, 2019

© Трофимова О.Е., 2019

Оглавление

Введение.....	6
Часть 1. ОБЩИЕ ТЕНДЕНЦИИ МИГРАЦИИ В ЕС.....	10
Глава 1. Теоретические подходы к изучению феномена миграции в ЕС	10
1.1 Классические миграционные теории.....	11
1.2. Современные теории.....	14
1.3. Европейские теории миграции.....	18
Глава 2. Основные этапы и особенности миграционных процессов.....	30
2.1. Этапы миграции в странах Евросоюза.....	30
2.2. Новые тенденции в миграционных процессах в ЕС и их влияние на интеграционные процессы.....	37
2.3. Особенности трудовой миграции.....	43
2.4. Миграционный кризис в ЕС.....	46
Глава 3. Наднациональный формат миграционной политики стран ЕС	51
3.1. Становление общеевропейской миграционной политики: основные этапы.....	51
3.2. Влияние миграционного кризиса на наднациональную политику.....	56
3.3. Национальные подходы к решению миграционных проблем.....	60
3.4. Особенности миграционной политики в новых странах – членах ЕС.....	65
Глава 4. Миграционные вызовы и риски в странах Евросоюза.....	71
4.1. Миграции в ЕС и интеграционные процессы.....	71
4.2. Внутренние и внешние вызовы и риски.....	73
4.3. Семейная миграция и мусульманский фактор.....	78
4.4. Беженцы и нелегальные мигранты.....	80
4.5. Интеграционные вызовы и основные интеграционные модели.....	84
4.6. Экономические последствия миграционного кризиса в ЕС.....	88

Часть 2. НАЦИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ МИГРАЦИИ И МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ	99
Глава 5. Великобритания	99
5.1. Иммиграция на фоне меняющихся демографических процессов.....	100
5.2. Иностранцы мигранты на рынке труда.....	103
5.3. Роль иммигрантов в экономике.....	106
5.4. Социально-экономические последствия иммиграции.....	108
5.5. Иммиграционная политика после Брекзита.....	113
Глава 6. Германия	118
6.1. Особенности миграционных потоков в Германию до распада социалистической системы.....	118
6.2. Миграция в ФРГ граждан стран ЕС.....	122
6.3. Привлечение высококвалифицированных мигрантов и студентов.....	125
6.4. Миграционный кризис и интеграция беженцев на рынке труда.....	127
6.5. Особенности миграционной модели.....	131
Глава 7. Франция	134
7.1. История миграционной политики.....	134
7.2. Особенности формирования французской миграционной модели в 1980–1990 гг.....	136
7.3. Новые приоритеты миграционной политики.....	139
7.4. Реформа миграционной политики Э. Макрона и евроинтеграция.....	145
Глава 8. Страны Южной Европы	150
8.1. Общая характеристика миграционных процессов.....	150
8.2. Сдвиги в социально-экономической структуре иммиграции.....	154
8.3. Влияние иммиграции на экономику и занятость.....	156
8.4. Миграционная политика: общее и особенное.....	158
Глава 9. Страны Северной Европы	167
9.1. Швеция: особый либеральный подход.....	167

9.2. Дания: специфика миграционной политики.....	178
9.3. Финляндия: вдали от миграционных потоков.....	185
Глава 10. Вишеградская группа.....	188
10.1. Особенности миграции в страны Вишеградской группы.....	188
10.2. Последствия миграционного кризиса в Венгрии.....	193
10.3. Миграционные процессы в Чехии и Словакии.....	195
10.4. Польша в условиях миграционного кризиса.....	199
Глава 11. Австрия.....	203
11.1. Мигранты в Австрии на рубеже XX–XXI вв.....	203
11.2. Ситуация с мигрантами в Австрии в 2010-е гг.....	204
Заключение.....	209

Введение

С начала XXI в. под воздействием глобализации существенно возросли масштабы межгосударственных миграционных потоков. Мобильность людских ресурсов стала носить более сложный характер. Усиливается воздействие миграции населения на все сферы экономической, социальной, духовной жизни, внутренней и внешней политики стран независимо от того, являются ли они принимающей стороной или служат источником миграции. Миграционная политика во многих странах стала одним из основных направлений деятельности государства; для решения демографических и миграционных проблем используется весь арсенал средств государственного регулирования. В этих условиях проблемы международной миграции оказались в центре внимания мирового научного сообщества¹. Интенсификация межстрановых перемещений людей создает новые возможности и одновременно вызовы, требующие включения проблем управления миграционными процессами в глобальную повестку дня.

Предлагаемая читателям коллективная монография, подготовленная сотрудниками Центра европейских исследований Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова РАН, посвящена анализу теоретических и практических аспектов миграции на примере Европы, где процессы международного перемещения людей в последние годы развивались наиболее интенсивно. В настоящее время этот регион занимает одно из первых мест в мире по соотношению иммигрантов и коренного населения. Проблемы миграции, ее причины, тенденции и последствия уже рассматривались в ряде работ ИМЭМО РАН².

В настоящей работе основное внимание уделяется исследованию воздействия процессов интеграции на национальную и наднациональную миграционную политику. До сих пор эти вопросы недостаточно изучены. Особое внимание уделено выявлению особенностей миграционных потоков в отдельных странах ЕС как проявлению глобализации³. В первой части авторы рассматривают основные концепции, новые тенденции миграционных потоков в Евросоюзе, их последствия, вызовы и риски. Важным направлением стало исследование наднационального формата миграционной политики ЕС, ее эффективности, а также влияния миграции на интеграционные процессы. Вторая часть посвящена особенностям миграционных моделей разных стран и групп стран Евросоюза, различиям в их подходах к решению миграционных проблем.

¹ Вопросам миграции посвящено множество исследований и публикаций зарубежных и российских ученых. Наиболее авторитетными иностранными учеными, занимающимися разными аспектами миграционной тематики, являются Брубейкер Р., Глейзер Н., Дункан Х., Каслз С., Массей Д., Миллер Д., Руа О., Старк Дж., Тейлор Ч., Саррацин Т., Тодаро М.Х. де Хаас, Хантингтон С. и др. Значительный вклад в разработку проблем интеграции внесли такие отечественные авторы, как Ивахнюк В.В., Ионцев В.А., Малахов В.С., Молодчикова И.Н., Мукомель В.И., Потемкина О.Ю., Рыбаковский Л.Л. и др.

² Цапенко И.П. Управление миграцией: опыт развитых стран - М.: Academia, 2009, Регулирование этнополитической конфликтности и поддержание гражданского согласия в условиях культурного разнообразия: модели, подходы, практики. Аналитический доклад / Отв. ред. И.С. Семенов.- М.: ИМЭМО РАН, 2017; Интеграция инкультурных мигрантов: перспективы интеркультурализма. / Под ред. И. Цапенко, И. Гришина. - М.: ИМЭМО РАН, 2018; Комаровский В.В., Веденеева В.Т. Феномен трудовой миграции в изменяющемся мире. - М.: ИМЭМО РАН, 2017; Хохлов И.И., Сидорова Е.А. Наднациональность в политике Европейского союза. - М.: Международные отношения. 2014; ЕС перед вызовом миграционного кризиса. Позиции европейских стран. / Под ред. Н.К. Арбатовой, А.М. Кокеева. - М.: ИМЭМО РАН, 2016 и др.

³ Тема взаимовлияния миграции и европейской интеграции в определенной степени затронута, но не концептуализирована такими авторами, как Бек У., Биффль Г., Вимон П., Канивез П., Ниве Б., Фавелл А. Теории и проблемы европейской интеграции, опираясь на которые можно изучать миграционные процессы в ЕС, получили глубокое освещение в работах Борко Ю. А., Буториной О.В., Кузнецова В.И., Стрежневой М.В., Шеметенкова В.Г. Модели интеграции и дезинтеграции Евросоюза анализируются в работах Хейфеца Б. А. и Либмана А. М.

Миграционные потоки в Европе имеют свои особенности. В работе исследуются новые тенденции в развитии миграционного процесса в Евросоюзе. Главной из них является то, что они происходят в условиях и под влиянием интеграционных процессов в регионе. В то же время миграция является частью интеграции и связана с одной из основ Евросоюза – свободным передвижением людей – и как глобальный фактор оказывает воздействие на различные компоненты интеграционных процессов и их скорость. Авторы исследовали различные модели миграционной и интеграционной политики, определили группы стран и отдельные государства Евросоюза с учетом разной степени влияния миграции на них.

Уникальность миграционной политики ЕС состоит в том, что она регулируется на двух уровнях – национальном и наднациональном. Общая политика ЕС носит рекомендательный характер, несмотря на наличие директив и нормативных документов, а также программ действий и интеграционных программ, однако выбор инструментов и механизмов ее реализации происходит на национальном уровне. Общеввропейская политика в области миграции находится еще в процессе формирования и адаптации к новой миграционной ситуации. Тем не менее Евросоюзу в значительной мере удалось унифицировать и гармонизировать национальные миграционные законодательства и скоординировать национальные программы интеграции мигрантов.

Евросоюз эффективно функционирует и выживает в кризисных ситуациях благодаря сложившейся организационной и юридической системе, за счет сплоченности и единства стран-членов при решении основных, в том числе миграционных, проблем, а также их приверженности дальнейшему углублению евроинтеграции. Вместе с тем противоречия и разногласия внутри Евросоюза, периодический отход ряда стран (Вишеградская группа, страны Балтии) от идеи совместных действий связаны с ростом притока инокультурных мигрантов, с экономической нестабильностью, с различиями между «старыми» и «новыми» государствами-членами, которые сглаживаются очень медленно. Результатом этого стала трансформация интеграционных процессов, появление разных скоростей интеграции для различных стран после расширений ЕС в 2004, 2007 и 2013 гг.

Поэтапные расширения ЕС способствовали росту притока мигрантов из государств Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) и Балтии в страны «старого ядра». Внутрорегиональная миграция стала одним из катализаторов центробежных тенденций в ЕС. Опасаясь негативных последствий этого притока для своего рынка труда, эти страны даже ввели ограничительные периоды на въезд мигрантов из ЦВЕ и Балтии. Однако опасения в целом оказались напрасными. Такая иммиграция была не очень масштабной в отличие от миграции из третьих стран, и в целом положительно сказалась на экономическом развитии Евросоюза.

Проблемы миграции в Евросоюзе обострились после миграционного кризиса 2015 г. В его основе лежали разногласия из-за распределения расходов и квот по приему беженцев между странами-членами. Кризис привел к росту евроскептических настроений, ослаблению принципа европейской солидарности. Этот кризис стал своеобразным тестом для европейского консенсуса и наднационального управления ЕС. Фактически Европа столкнулась одновременно с тремя взаимосвязанными кризисами: миграционным кризисом в Центральном и Восточном Средиземноморье и проблемами пограничного контроля в этом регионе, кризисом, связанным с нарастающим притоком беженцев, и гуманитарным кризисом. Ответ Евросоюза на

этот вызов был запоздалым и «достаточно слабым, особенно оценка его причин и последствий»⁴.

Отсутствие единства может породить неопределенность в отношении решения миграционных проблем и привести к изменению конфигурации политического пространства ЕС за счет роста влияния популистских и националистических партий и «евроскептических» настроений. Минимизация и преодоление таких последствий требуют, во-первых, формирования эффективной общеевропейской миграционной политики с учетом специфики и особенностей подходов к миграции всех стран Евросоюза и, во-вторых, создания полноценной системы приема беженцев с учетом свободного передвижения лиц, имеющих вид на жительство в государствах ЕС. Важными элементами этого процесса являются совершенствование существующих программ интеграции мигрантов из третьих стран, создание благоприятной среды для их адаптации, социализации, аккультурации и интеграции в европейское общество, в том числе с использованием такого подхода, как интеграция «снизу-вверх», начиная с локального уровня.

Массовая миграция в ЕС оказывает противоречивое воздействие на развитие интеграционных процессов в регионе. С одной стороны, она способствовала расширению рынка труда, его пополнению как неквалифицированной рабочей силой, в которой развитые страны региона испытывали дефицит, так и специалистами высокой квалификации, повышая тем самым качество человеческого капитала в ЕС. С другой стороны, массовая миграция изначально несла в себе конфликтность для общества, в котором совместно проживали переселенцы и коренные жители, так как у тех и других были свои исторически сложившиеся ценности, образ и уклад жизни, нормы поведения. Это осложняло совместное проживание и не способствовало адаптации и интеграции мигрантов. В этих условиях необходим переход от концепции мультикультурализма к более современным вариантам постепенного и поэтапного включения мигрантов в европейский социум. Одним из возможных подходов является интеркультурализм с его индивидуальным подходом.

Одной из ключевых проблем в ЕС становится религиозная и этническая принадлежность иностранных мигрантов, ассимиляция иностранцев в новом обществе. Реальную угрозу представляла и будет представлять в долгосрочной перспективе миграция из мусульманских стран⁵. Она уже привела к укоренению мусульманских общин и к постепенной «исламизации» Европы, к размыванию европейской идентичности, изменению социокультурного облика Европы. Опыт миграционной политики ЕС и отдельных стран представляет интерес для России, которая также столкнулась с нехваткой рабочей силы и притоком мигрантов из среднеазиатских стран.

Авторский коллектив монографии: к.э.н. О.Е. Трофимова – введение (в соавторстве), глава 1, глава 2 (в соавторстве), глава 3 (в соавторстве), глава 4 (в соавторстве), глава 7, заключение (в соавторстве); А.В. Гутник – глава 2 (в соавторстве); к.э.н. А.С. Четверикова – глава 3 (в соавторстве), глава 10; д.э.н. Е.С. Хесин – введение (в соавторстве), глава 5; Р.М. Сейткалиев – глава 6; к.и.н. Ю.Д. Квашнин – заключение (в соавторстве), глава 4 (в соавторстве), глава 8 (в

⁴ Papademetriou D.G. Migration Crisis Tests European Consensus and Governance. 2015. Iss. N 1. December 18. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.migrationpolicy.org/article/migration-crisis-tests-european-consensus-and-governance>

⁵ Проблемы мусульманского населения в странах ЕС нашли отражение в работах Бибиковой О.П., Деменцевой Е.Б., Мирского Г.И., Наумкина В.В., Осипова Г.В., Плещунова В.О., Рязанцева С.В., Четвериковой О.Н. и др.

соавторстве); к.э.н. Г.Н. Понеделко – глава 8 (в соавторстве); к.э.н. А.М. Волков – глава 9; д.э.н. член-корр. РАН А.В. Кузнецов – глава 11.

В работе были в частности использованы материалы статей, подготовленных авторами на средства гранта РГНФ/РФФИ и опубликованных в 2017–2019 гг.

Часть 1.

Общие тенденции миграции в ЕС

Процессы глобализации и европейской интеграции оказали влияние на особенности, структуру, масштабность и траектории миграции в странах ЕС. Трансграничные перемещения людей в европейских странах имеют свою национальную специфику и регулируются на наднациональном уровне с помощью общей миграционной политики Евросоюза. Они привели к возрастанию рисков и угроз национальной безопасности и стабильности в Европе, привели к возникновению мусульманских общин с их отличным от европейского образом жизни, а экономические последствия возрастающего притока мигрантов и беженцев в настоящее время имеют двойственный характер.

Глава 1. Теоретические подходы к изучению феномена миграции в ЕС

Еще в конце XIX в. появилось большое число теорий миграции, но до сих пор отсутствует общая концепция, объединяющая ее различные аспекты, причины, последствия и конечные цели. Обычно исследователи рассматривают миграционные процессы с разных точек зрения, используя различные подходы (демографический, социологический, исторический, политический, экономический, культурно-этнологический, географический, институциональный, системный, на макро- и микроуровнях и др.). В экономической теории существует 15 концепций и подходов к проблемам миграции (неоклассический и мальтузианский, теория мировых систем, двойного рынка труда, а в последнее время важное значение приобрели вопросы изучения трудовой миграции и ее связи с концепцией человеческого капитала).

Несмотря на многообразие трактовок видов, причин и конечных целей миграции, российских и западных исследователей связывает то, что миграция понимается как движение людей, пересечение ими границ, то есть исключительно географическая мобильность (Рыбаковский Л.Л.)⁶. Ионцев В.А. понимал под миграцией территориальное перемещение населения, а мобильность рассматривается как способность к миграции⁷. По определению Международной организации по миграции (МОМ) мигрант это любое лицо, которое перемещается или уже переместилось через международную границу или внутри государства и покинуло место своего обычного жительства независимо от причин перемещения. А международная миграция населения это внешняя, межгосударственная миграция населения, движение населения через государственные границы.

Многомерность этих процессов, их взаимодействие с принимающим обществом, появление новых факторов, влияющих на их специфику, требуют

⁶ Рыбаковский Л.Л. Миграция населения. Выпуск 5. Стадии миграционного процесса. – М.: М-во по делам федерации, национальной и миграционной политики РФ, 2001. С. 159.

⁷ Ионцев В.А. Международная миграция: теория и история изучения / Международная миграция населения: Россия и современный мир / Под ред. В.А. Ионцева. – М.: Диалог-МГУ, 2002. Вып. 3. С. 53-105.

междисциплинарного и системного подхода к изучению миграции. «Системный подход рассматривает миграцию населения в контексте социальных, экономических, демографических, политических и прочих реалий, существующих в тех конкретных пространствах, где происходят миграционные процессы, причем как в исходной, так и в конечной точке миграционного вектора»⁸.

1.1. Классические миграционные теории

Эти теории первоначально возникли в странах и регионах, которые первыми столкнулись с проблемами передвижения населения (США, Австралия, Европа). Они объединяли причины и последствия международной миграции. На них оказали влияние меркантилизм, классическая концепция А. Смита и мальтузианство (концепция «оптимума населения»), считающие, что в основе миграционных процессов лежит неравномерность распределения населения и средств существования в различных районах страны или между странами.

Миграционные законы Э. Равенштейна и модель Э. Ли. Основоположником миграционной теории считают английского географа Э. Равенштейна, который выпустил в конце 1880-х гг. трактат «о законах миграции»⁹. Это была первая попытка концептуализации миграционных процессов в ответ на гипотезу английского статистика и демографа У. Фарра о том, что миграция происходит и развивается без определенных закономерностей, «как хаотичное броуновское движение»¹⁰. Положения этих законов занимали важное место в историографии миграции и являются экономически определенными и методологически индивидуальными. Однако это не законы, а скорее основанные на расчетах Равенштейна по данным переписей населения в Великобритании эмпирические обобщения, касающиеся внутренней миграции. Он указал на наличие закономерностей в миграционном движении населения и создал типологию этих потоков, которая в дальнейшем легла в основу многих теорий. Однако законы Равенштейна носят описательный характер и не объясняют причины миграции и факторы, способствующие воспроизводству этого явления.

К классическим теориям относят также эконометрическую модель Э. Ли притягивающих/выталкивающих факторов, разработанную в 1960-е гг.¹¹ Фактически Ли переформулировал теорию Равенштейна и выделил в первую очередь внутренние (выталкивающие) и притягивающие факторы, и он одним из первых определил их влияние на миграционные процессы. К выталкивающим Ли относил некоторые экономические факторы (безработица, низкий уровень дохода, экономическая нестабильность), социальные и политические (бедность, дискриминация, отсутствие социальных гарантий, ограничения свободы вероисповедания, войны), а также экологические и климатические условия. Притягивающие факторы – это высокий уровень экономического развития и доходов, низкие налоги, наличие работы на рынке труда, безопасность, лучшие условия жизни. Он также выделил влияющие на миграцию населения промежуточные факторы, их роль возрастала в зависимости от расстояния между территориями и могла ограничивать эти потоки. На основе анализа этих факторов были выделены

⁸ Ивахнюк И.В. Развитие миграционных теорий в условиях глобализации // Век глобализации. 2015. № 1(15). С. 37.

⁹ Ravenstein E.G. The Laws of Migration. // Journal of the Royal Statistical Society. 1885. Vol. 48.; Ravenstein E.G. The Laws of Migration: Second Paper. // Journal of the Royal Statistical Society. 1889. Vol. 52.

¹⁰ Gurieva L.K., Dzhioev A.V. Economic Theories of Labor Migration // Mediterranean Journal of Social Sciences. 2015. Vol. 6. № 6 S7. P. 102. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.mcser.org/journal/index.php/mjss/article/view/8601>

¹¹ Lee E.S. A Theory of Migration. // Demography. 1966. Vol. 3, № 1.

такие категории миграции, как трудовая, нелегальная, семейная и гуманитарная миграции, а также беженцы.

Ли указывал на селективный характер миграции, потому что такие показатели, как возраст, пол и социальное положение влияют на разных людей по-разному. Кроме того, на замедление или рост миграции влияют персональные факторы, – образование, уровень знаний принимающего мигрантов населения, семейные связи. Недостатком этой теории был упор на эконометрические характеристики мигранта и только на экономические факторы, без учета других. Модели, основывавшиеся на притягивающих и выталкивающих факторах миграции, доминировали до конца 1960-х гг. и в определенной мере отражали неоклассическую экономическую парадигму, базировавшуюся на принципе максимальной целесообразности, рациональном выборе, различиях между странами и регионами и трудовой мобильности.

Неоклассические теории миграции появились во второй половине XX в. и учитывали существование свободной конкуренции и совершенного рынка производственных факторов (М. Фридман, П. Самуэльсон). Они сформировались «в рамках общей неоклассической экономической теории о перемещении факторов производства, в том числе рабочей силы, из-за существования неравенства в уровнях зарплаты»¹², что обуславливало движение рабочей силы и позволило изучать международную и внутреннюю миграцию на макро- и микроуровне. На макроуровне международная миграция объяснялась разницей в оплате труда в разных странах и перемещением рабочей силы туда, где выше зарплата, и предпочтением труда по сравнению с другими производственными факторами. На микроуровне (индивид, семья, домохозяйство) особое внимание уделялось рациональным решениям индивида, а миграция была средством повышения уровня жизни.

Неокейнсианство также рассматривало проблемы трудовой миграции, но отрицало саморегулирование рыночной экономики. Мировое хозяйство рассматривалось как совокупность регулируемых государством хозяйств, борющихся за обеспечение полной занятости, а мировой рынок труда, формирующийся за счет международной миграции рабочей силы – как арена столкновения различных национальных интересов¹³.

Изначально неоклассические теории объясняли причины внутренней миграции из сельской местности в города (модель индивидуального выбора М. Тодаро и Дж. Харриса), несмотря на рост безработицы в городах¹⁴. Эти концепции объясняли внутреннюю миграцию экономическим развитием, а внешнюю трудовую миграцию связывали с воздействием механизмов рынка труда, а не других рынков (страховой, рынок капитала и др.), которые не влияли заметно на миграцию (Массей Д. и др.)¹⁵.

Эта модель предполагала, что миграция будет продолжаться, пока существует разница в уровнях зарплаты в сельской и городской местности. Затем она была усовершенствована за счет включения в анализ других факторов помимо безработицы (М. Тодаро, Л. Маружко) и утверждала, что существует линейная связь между зарплатой и миграционным потоком¹⁶. Необходимой считалась разница в 30%

¹² Ивахнюк И.В. Развитие миграционной теории в условиях глобализации // Век глобализации. 2015. № 1(15). С. 40.

¹³ Экономика народонаселения / Под ред. А.А. Ионцева. – М.: Инфра-М, 2007 С. 438.

¹⁴ Harris J.R., Todaro M. P. Migration, Unemployment and Development. A Two Sector Analysis // American Economic Review. 1970. № 60. P. 126-142.

¹⁵ Massey D., Arago J., Hugo G., Kouaouci A., Pellegrino A., & Taylor E. Theories of International Migration: A Review and Appraisal. // Population and Development Review. 1993. Vol. 19. № 3. P. 431-466.

¹⁶ Todaro M.P., Maruszko L. Illegal Migration and US Immigration Reform. A Conceptual Framework // Population and Development Review. 1987. Vol. 13 № 1. P. 102-114.

между выгодой от миграции и расходами на нее (Т. Бауэр и К. Циммерман)¹⁷. В соответствии с этой микроэкономической моделью решение о миграции принималось индивидами с учетом анализа затрат и прибыли, связанных с переездом, и оценки ожидаемой выгоды от разницы в зарплате, а внешняя миграция понималась как форма инвестирования в человеческий капитал. После расширения ЕС разница показателей дохода (ВВП на душу населения) в старых странах ЕС-15 и новых странах ЕС-10 составляла более 30%, что привело к росту миграции из ЕС-10.

Позже идея сопоставления ожидаемых выгод и издержек получила распространение в других концепциях. Так, Дж. Борджас предложил понятие «международный иммиграционный рынок», где потенциальные мигранты могут выбирать между тем, выезжать или нет, сопоставляя выгоды и расходы в каждом конкретном случае¹⁸. В настоящее время эта идея не очень реальна из-за жесткого селективного отбора мигрантов принимающими странами.

Особое место в теории миграционного перемещения рабочей силы и неоклассическом подходе занимает модель человеческого капитала. Ее можно считать основой практически всех современных исследований в этой области. Так, Г. Беккер в своей неоклассической концепции человеческого капитала рассматривает миграцию как инвестиции в «человеческий капитал», то есть на микроуровне. Эти инвестиции отдельного индивида направлены на повышение доходов, уровня образования, повышение квалификации, сохранение здоровья и т.д.¹⁹ Логика модели состоит в том, что раз процесс миграции рассматривается как инвестиции, значит, на первом этапе мигрант несет затраты, которые должны позднее окупиться дополнительными доходами или повышением уровня жизни, то есть оценивается размер выгоды от переезда в другую страну (Сжаастад Л.)²⁰.

Неоклассический подход к миграции подвергся критике из-за детерминизма, ограниченной применимости и отхода от реальных изменений в историческом и политико-экономическом контексте в области миграции после нефтяного кризиса в 1970-е гг. Другим недостатком было то, что теоретики так называемого «рационального выбора» не смогли показать, как поступки отдельных людей преобразуются в общий макроэкономический процесс и объяснить, почему в некоторых странах миграция незначительна, несмотря на очевидные причины для передвижения, а в других высокий уровень эмиграции.

Теория двойного рынка труда М. Пиоре (1979 г.) стала попыткой восполнить ограниченность неоклассических подходов, она раскрывала значение институциональных факторов, приводящих к сегментации рынка труда. Двойственность рынка как характерная черта рыночной экономики присуща развитым странам из-за существующей двойственности между трудом и капиталом. Капитал – это фиксированный фактор производства, а труд – переменный. Дуализм между трудом и капиталом распространяется на рабочую силу в виде сегментированной структуры рынка труда.

Пиоре рассматривал миграцию как результат постоянного спроса на иностранную рабочую силу, а основной ее причиной считал структурные потребности развитых стран в квалифицированной и неквалифицированной рабочей

¹⁷ Bauer T., Zimmermann K. Causes of International Migration: A Survey. Crossing Borders: Regional and Urban Perspectives on International Migration / Ed. By P. Gorter, O. Nijkamp, J. Poot. – Aldershot: Ashgate. 1998. P. 95-127.

¹⁸ Ивахнюк И.В. Развитие миграционной теории в условиях глобализации // Век глобализации. № 1(15). 2015. С. 41; Bordjas G. Economic Theory and International Migration // International Migration Review. 1989. № 23. P. 165-177; Bordjas G. Friends or Strangers. The Impact of Immigrants in the US Economy – N.Y.: Basic books, 1990.

¹⁹ Becker G. S. Investments in Human Capital: A Theoretical Analysis // Journal of Political Economy. 1962. № 70. P. 9-49

²⁰ Sjaastad L. A. The Costs and Returns of Human Migration // Journal of Political Economy. 1962. Vol. 70. № 5. Part 2. P. 80-93.

силе: в капиталоемких отраслях более высокая зарплата и стабильная работа в основном для местной квалифицированной рабочей силы, а в трудоемком секторе менее стабильные рабочие места и более низкая зарплата, отсутствует профессиональный рост, особенно во время кризисов, поэтому в этих отраслях использовался труд мигрантов. А основную роль в миграции играли не выталкивающие факторы, а притягивающие факторы в принимающих странах²¹.

Пиоре выделял четыре основных фактора, способствующих спросу на иностранную рабочую силу в развитых странах: 1) влияние инфляции на рост расходов на повышение зарплаты неквалифицированных работников, в то время как требовалось увеличение уровня зарплаты квалифицированных специалистов для поддержания постоянной структуры оплаты труда; 2) фактор мотивации к труду и использование возможностей улучшения положения тех, кто находится на нижних ступенях пирамиды занятости, эта роль отводится трудовым мигрантам; 3) фактор выбора в условиях двух секторов – трудоемкого и капиталоемкого; 4) роль демографических факторов и изменения в воспроизводстве рабочей силы.

К недостаткам этой теории можно отнести то, что основное внимание уделялось только притягивающим факторам, не связанным с демографическими тенденциями в развитых странах, а также отсутствовали механизмы принятия решений о миграции. Теории, связанные с рынком труда, и неоклассический подход в целом не объясняли изначальный и конечный моменты миграции, особые условия в принимающих странах, социально-культурные факторы и различные барьеры на пути миграции. Они не учитывали историю колониальных связей, породивших приток мигрантов, а также изменение структуры мировой экономики с учетом наметившихся процессов глобализации.

В Европе изучение и концептуализация миграционных процессов получили меньшее распространение, в основном использовались уже имеющиеся теории американских исследователей, объяснявшие общие направления миграции, при этом евроинтеграция и специфика миграции в странах ЕС практически не увязывались. Особенности формирования миграционных потоков в странах ЕС до последнего расширения ЕС рассматривались во вторую очередь.

1.2. Современные теории

Эти теории были связаны с новыми формами постиндустриальной миграции как глобального феномена. В новых концепциях анализировались взаимосвязи индивидуумов, мотивации и самого контекста миграционных процессов, претерпевших значительные изменения²². В 1970–1980-х гг. теории миграции создавались с учетом экономического подхода в нескольких областях знаний. Для этого периода была характерна теоретическая фрагментация (политэкономия, история, социология, демография, политология и др.). Тем не менее, эти теории сыграли большую роль в решении проблем миграции в Европе и были опробованы в период расширения ЕС и увеличения миграции из новых стран-членов в страны «старого ядра». Развитие этих концепций шло по пути добавления в традиционную модель новых факторов, провоцирующих перемещение работников. Важнейшим из

²¹ Piore M. Birds of passage. Migrant labour and industrial societies. – New York: Cambridge University Press, 1979. P. 240.

²² Massey D., Arango J., Hugo G., Kouaouci A., Pellegrino A., Taylor J. E. Worlds in Motion: Understanding International Migration at the end of the Millennium. – Oxford: Oxford University Press, 1998.

них «был уровень доходов, а миграция играла роль инструмента решения проблемы неудовлетворенности социальным положением»²³.

Новая экономическая теория миграции предлагала новый уровень анализа и исследований, основывалась на неоклассической парадигме, но ее ключевым аргументом было принятие решений о миграции не отдельными индивидуумами, а семьей или домохозяйством, то есть была выделена общая семейная стратегия²⁴. На эти решения влияние оказывали некоторые факторы, связанные с определенными условиями в стране мигранта. Поэтому отъезд члена семьи в первую очередь был связан с получением максимальных доходов от миграции, со снижением рисков для домохозяйства и его обеспечения доходами за счет переводов. Разница в зарплате не была необходимым условием принятия решения о выезде в другую страну.

Еще одним положением этой теории было то, что международная миграция не прекратится, когда исчезнет разница в зарплате, как предполагалось в первых теориях миграции. Убежденность в правоте решения эмигрировать будет существовать при условии несовершенства рынков в стране происхождения мигранта. Государство со своей стороны может изменять объем миграционных потоков, регулируя рынок труда в случае отсутствия или несовершенства других рынков (страхования, капитала, потребительского кредита и др.).

Отъезд одного из членов семьи на заработки в другую страну чаще всего был связан с получением работы на рынке труда и отправкой денежных переводов для своей семье, чтобы снизить экономические риски и нехватку доходов²⁵. Акцент на денежные переводы отличает новую экономическую теорию миграции от неоклассических концепций²⁶. Фактически денежные переводы мигрантов выступают в роли страховки для оставшихся в стране членов домохозяйства.

Данная теория анализирует причины и последствия миграции, но не объясняет основные формы и виды миграции, кроме временной трудовой. Тем не менее, новая экономическая теория миграции имеет важное значение для объяснения механизма, последствий и перспектив международной миграции.

Теория мировой системы (мирового хозяйства) рассматривает миграцию в контексте глобализации мировой экономики. Ее основы были заложены И. Валлерстайном, предполагавшим, что причина миграций – это не просто разница в оплате труда, а общие условия экономического неравенства между периферией и центром. Он считал, что происходит разделение в мировой экономической системе на центр (core), периферию (periphery), полу-периферию (semi-periphery) и изолированные государства (external), выпадающие из этой системы²⁷. Такое же разделение можно наблюдать и в отдельных странах. Миграция чаще всего идет из колоний в бывшие метрополии. Развитие капиталистических отношений в странах периферии ведет к оттоку избыточного населения из них в результате их включения в глобальную экономическую систему. Поэтому меняется структура периферии, уменьшается доля сельскохозяйственных земель, происходит рост городов в центре, что увеличивает спрос на трудовых мигрантов²⁸. Структурно-исторический

²³ Подробнее см.: Гребенюк А.А. Теоретические подходы к изучению международной трудовой миграции // Миграция и социально-экономическое развитие. 2016. Том 1. № 1. С. 17-38. [Электронный ресурс] // URL: <http://creativeconomy.ru/lib/38078>

²⁴ Stark J., Bloom D.E. The New Economics of Labour Migration // American Economic Review. 1985. № 75. P. 173-178.

²⁵ Ibid.

²⁶ The Migration of Labour – Cambridge: Basil Blackwell. 1991; Taylor J.E. The new Economics of Labour Migration and the Role of the Remittance in the Migration Process // International Migration. 1999. № 37. P. 63-88.

²⁷ Wallerstein I. The Modern World-System III: The Second Great Expansion of the Capitalist World-Economy, 1730-1840's. – San Diego: Academic Press, 1989.

²⁸ Wallerstein I. The Modern World-System I: Mercantilism and the Consolidation of the European World Economy, 1600-1750. – New York: Academic Press, 1980.

подход этой теории отрицал тот факт, что индивидуумы имеют выбор при принятии решений о миграции, который предопределял последствия структурных процессов.

Согласно этой теории, основные причины миграции были связаны со структурными изменениями на мировых рынках в условиях глобализации, усиливающейся взаимозависимости экономик и появлением новых форм производства²⁹. В процессе распространения капитализма растет число стран и доля населения, включенного в рыночную экономику. Рост влияния центра и усиление контроля над земельными угодьями, сырьем и трудовыми ресурсами привели к активизации потоков мигрантов, в том числе за границу³⁰. В результате сильный центр эксплуатирует слабую периферию, где расширяется экономическое влияние центра, а использование им новых технологий на периферии ведет к возникновению мобильной рабочей силы, готовой перемещаться в другие регионы.

Использование новых промышленных методов способствует созданию рынка труда, основанного на получении личной выгоды, и мобильности рабочей силы в странах периферии. Часть населения периферии в процессе внедрения рыночных отношений переезжает в города, так как происходит урбанизация развивающихся стран, или выезжает за границу, чему способствует глобализация. Иностранные инвестиции стимулируют экономическую глобализацию и создают спрос на рабочую силу мигрантов, а международное движение рабочей силы идет в обратном международному движению товаров и капиталов направлении. Эта теория представляла движение капитала и рабочей силы как взаимосвязанное явление или как две стороны одной медали. Рост сферы услуг и производства технологичной продукции создает двойственную структуру рынка труда, где существует высокая потребность в квалифицированном и неквалифицированном труде, а среднеквалифицированный труд мало востребован.

Последние изменения в мировой системе привели к структурному встраиванию в мировую экономику некоторых ранее отсталых стран (Южная Европа, «азиатские тигры»), что фактически опровергло предопределенность глобального миропорядка³¹. В зависимости от развития межгосударственной интеграции, экономической стратегии, особенностей включения стран в мировую систему различные группы населения могут использовать миграцию как стратегию развития, а не как стратегию выживания. Использование теории мировой системы другими исследователями привело к трансформации многих идей из-за ее описательного характера, сложностей доказательств, построенных на эмпирических фактах и формулировках.

Концепция мобильного перехода была предложена американским географом В. Зелинским (1971 г.). Она является дополнением к теории демографического перехода и стала альтернативой статистическому подходу неоклассических и исторических концепций. Миграционный переход рассматривался как закономерный переход от малоподвижного образа жизни в условиях традиционной экономики к территориальным перемещениям населения по мере индустриализации, развития транспорта и коммуникационных технологий, формирования информационного пространства, национальных и мировых рынков труда и капитала.

²⁹ Massey D., Arago J., Hugo G., Kouaouci A., Pellegrino A., Taylor E. Theories of International Migration: A Review and Appraisal. // Population and Development Review – New York: Population Council, 1993. Vol. 19, № 3. P. 431-466.

³⁰ Massey D. International migration and economic development in comparative perspective // Population and Development Review – New York: Population Council, 1988. № 14 (3). P. 383-414.

³¹ Papademetriou D.G. Illusions and Reality in International Migration: Migration and Development in Post World War II Greece // International Migration. 1985. Vol. XXIII. P. 211-223.

Ключевым положением этой модели является то, что существующие структурные закономерности роста мобильности через пространственно-временные исторические периоды составляют важный компонент процесса модернизации³². Новизна этого подхода состоит в выявлении роли глобализации в различных изменениях миграционных процессов, рассмотренных в их структурной динамике и в связи с демографическими, социально-экономическими и другими процессами.

Согласно этой концепции существуют пять этапов демографического перехода и каждому из них присущи определенные формы мобильности населения. Для мобильного перехода первобытнообщинного строя миграция не была характерна. Она появилась, когда создавались простые аграрные общества. Период великого переселения народов совпал с массовым движением из деревни в город и колонизацией сельским населением новых земель в своей стране, появлением сезонной и маятниковой миграции. Затем потоки мигрантов в города и другие территории ослабели и появились возвратные перемещения. На стадиях развитого и сверхразвитого общества увеличились межгосударственные потоки в основном квалифицированных работников и миграция между городами, а движение населения из сельской местности в города сократилось. На разных стадиях мобильного перехода меняются многие характеристики миграции: цели, деятельность, дальность, частота, качество контингента мигрантов. Со временем процессы мобильного перехода ускоряются из-за накопления и интенсификации причин и факторов и носят необратимый характер.

«Построив свою концепцию на основании опыта европейских стран, Зелинский попытался придать ей универсальный характер, предполагая, что все страны обязательно должны пройти аналогичный путь. Претензия на универсальность оказалась одновременно и сильной, и слабой стороной концепции мобильного перехода»³³. Несмотря на то, что причинно-следственные связи между демографическими изменениями и изменениями территориальной мобильности населения не были раскрыты в этой теории, а также ряд других ее недостатков, она использовалась в более поздних исследованиях взаимосвязи миграции и социально-экономического развития³⁴. Она сталкивалась с определенными трудностями при объяснении миграционных процессов из-за сложностей местной специфики и многообразия причин передвижения. Положительным моментом этой теории стало выявление связей «миграция-развитие» и воздействия миграции на развитие как в принимающих мигрантов странах, так и в странах-донорах. В дальнейшем она была усовершенствована Р. Скелдоном, который разработал схему «регионализации миграции», а также развита и детализирована в работах Ф. Мартина и Дж. Тейлора³⁵.

Сетевая теория миграции, или синтетическая теория миграции американского социолога Массея объясняла международную миграцию преобладанием капиталистических отношений в обществах, где отсутствует рынок. В ее основе лежат положения классических теорий миграции. Сеть рассматривалась как комплексное явление всей сферы деятельности человека и представляла собой совокупность отношений, в которой мигранты взаимодействуют с семьями и соотечественниками, оставшимися на родине, а миграция представляется как

³² Zelinsky W. The Hypothesis of the Mobility Transition // *Geographical Review*. 1971. № 61, P. 219-249.

³³ Ивахнюк И.В. Развитие миграционной теории в условиях глобализации // *Век глобализации*. 2015. № 1(15). С. 47.

³⁴ Olsen H. Migration, Return and Development: An Institutional Perspective // *International Migration*. 2002. N 40. P. 125-150.

³⁵ Martin P., Taylor J. The Anatomy of a Migration Hump / *Development Strategy, Employment and Migration: Insights from Models* / Ed. By J. E. Taylor. - Paris.: OECD, 1996. P. 43-62.; Skeldon R. *Migration and Development: A Global Perspective*. - Harlow: Longman. 1997.

индивидуальный или семейный процесс принятия решений. Массей определял сети мигрантов как особую форму социального капитала, с помощью которой снижаются затраты и риски при миграции и увеличиваются ожидаемые от нее прибыли и доходы. Миграционная сеть становится особой формой «структуры», снижающей издержки миграции и влияющей на принятие решений.

Основным принципом этой теории является глобализация экономического рынка социальных сетей, в результате чего группы мигрантов используют продажу своего труда на международных рынках для получения экономических благ. Поэтому уровень миграции в городах и развитых странах выше, так как там зарплата выше. Тем не менее, Массей не считал уровень зарплаты решающим фактором миграции, что отличает его теорию от неоклассических концепций, считающих зарплату главным фактором, влияющим на интенсивность миграционных потоков³⁶. На макроуровне теория анализирует создание и распределение миграционных сетей, а на микроуровне изучает изменение мотивации международных мигрантов и исследует новые виды миграции и формы их интеграции с учетом глобализации.

Сложная миграционная ситуация последних десятилетий привела к трансформации методологических подходов, но единая концепция транснациональной миграции так и не была сформулирована. В настоящее время более важным становится ее рассмотрение на основе междисциплинарного подхода опыта отдельных стран и регионов, в том числе опыта Евросоюза.

1.3. Европейские теории миграции

Рассмотренные выше теории представляли главные направления исследований и в основном возникли в Северной Америке. Можно выделить два основных направления – теории возникновения миграции рабочей силы и теории постоянной миграции. В XX в. начало было положено Чикагской школой (1910-1920-е гг.) с ее особыми методами и подходами. Европейские миграционные концепции сформировались позже, на основе американских, часто повторяя их основные выводы, оставаясь как бы в тени. В последнее время наблюдается тенденция к их слиянию. Американские теории миграции касались как общих проблем, так и их особенностей, анализировали и обобщали парадигмы европейских методов, механизмов и подходов, в том числе рассматривали вместе миграцию и процессы интеграции.

В целом для Европы потребность в дешевой рабочей силе остается важным экономико-демографическим элементом, вокруг которого формируются все подходы к миграционным проблемам. В основном в странах Евросоюза существуют переформатированные неоклассические концепции американских исследователей и работы не всегда концептуального характера европейских исследователей миграции, различные модели миграции рабочей силы, ассимиляции и интеграции мигрантов в той или иной стране ЕС. Долгое время эти исследования носили сравнительный характер, затрагивали политику и национальную практику отдельных стран ЕС.

При формировании теоретических подходов к миграции в Европе учитывались не только экономические, но и демографические факторы – старение населения, нехватка рабочей силы и другие аргументы (вина за период колонизации Европой стран Африки, отведение мигрантам определенных трудоемких ниш, не востребованных европейским населением, специфика возникших этнических

³⁶ Massey D.S. Population Index // Social structure, household strategies, and the cumulative causation of migration. 1990. Vol. 56 (№ 1). P. 3-26.

диаспор, возрастание влияния ислама и др.). Особенностью европейской методологии и концептуальных исследований было изучение влияния религии на интеграцию мигрантов, поскольку доля мигрантов-мусульман в Европе значительно выше, чем в США и других странах.

Таблица 1.1.

Основные европейские миграционные теории

Теории	Дисциплины/ Авторы	Основные виды миграций	Уровень анализа	Основные направления исследования
Основные направления европейских теорий миграции	Экономика, социология, демография	Внешняя и внутренняя	макро, микро	
1. Теории возникновения миграции рабочей силы, Теоретические модели миграции рабочей силы	Экономика Интерпретация американских исследований Пиоре, Старка, Блума, Тодаро Харриса, и др.	Внешняя и внутренняя		1. Экономический подход к миграции иностранной рабочей силы. Оценка воздействия экономической интеграции на миграцию из новых стран-членов
2. Концепция транснациональной миграции	Социология. Глик, Каслз, Файст	Международная миграция		2. Рассматривает миграцию как общий социальный процесс и модель, как проект расширения пространственной деятельности мигрантов
3. Теории ассимиляции и интеграции мигрантов	Социология Дункан, Фавел, Йопке, Моравска, Брубакер, Руа и др.	Международная миграция		3. Разные модели ассимиляции и несколько ее стадий, включение мигрантов в принимающее общество, их экономическая, социальная и культурная интеграция
4. Теория сегментированной ассимиляции	Социология Портер, Чжоу, Альба, Ни	Внешняя миграция		4. Различные варианты интеграции мигрантов и возможность социальной мобильности у мигрантов
5. Теория мобильного перехода	Демография Карлинг, Хаас, Скелдон	Внешняя и внутренняя миграция		5. Применение этапов демографического перехода к определенным формам мобильности населения в Европе
6. Европейский вариант теории мультикультурализма	Социология, культурология Хабермас,	Международная миграция		6. Сохранение культурного многообразия стран и регионов, социальная

Теории	Дисциплины/ Авторы	Основные виды миграций	Уровень анализа	Основные направления исследования
	Кимлика, Бенхабиб и др.			гармония и интеграция этнокультурной разнородности общества
7. Концепции диаспор и европейского ислама	Социология Хантингтон, Тиби, Руа, Саррацин	Международная миграция		7.Различные подходы к новым формам идентичности, приспособления мусульман к светскому европейскому обществу. Новые разновидности ислама
8. Концепция интеркультурализма	Тейлор, Блум, Бредли	Международная миграция		8. Новая стратегия включения мигрантов в европейский социум, налаживание межкультурного взаимодействия без фрагментации национальных культур, попытка совместить универсальные ценности и достижение социальной гармонии в обществе
9. Теории изучения связей между интеграцией, трудоустройством и рынком труда	Лейард, Никелл, Джэксмен	Трудовая миграция		9. Влияние трудовой миграции на евроинтеграцию и рынок труда и их взаимодействие

Составлено автором по: Layard R., Nickell S., Jackman R., Unemployment – Macroeconomic performance and the labour market, Oxford University Press 1991; Favell A. The fourth freedom: Theories of migration and mobilities in “neo-liberal” Europe// European Journal of Social Theory Vol. 17 № 3. 2014; Immigration, Integration and Mobility : New Agendas in Migration Studies Essays 1998-2014, ECPR Essays Press; Duncan H.G. Immigration and assimilation. Boston. N.Y. 2011; Glazer N. We Are All Multiculturalists Now. Cambridge, L.; 1997, Joppke Ch., Morawska E. Integrating Immigrants in Liberal Nation-States: Policies and Practices / Toward Assimilation and Citizenship: Immigration in Liberal Nation-States. N.Y. Palgrave-Macmillan 2003; A. Portes and Zhou M. The New Second Generation: Segmented Assimilation and Its Variants // The Annals of the American Academy of Political and Social Science Vol. 530. (Nov., 1993).

Всестороннее развитие европейских теорий началось гораздо позже, примерно с 1970-х гг. и было связано сначала с консолидацией и интеграцией европейских государств, эмиграцией из Европы в другие страны и миграцией на европейский континент из-за нехватки рабочей силы. В основном это были экономические теории миграции – неоклассические теории, концепция притягивающих и выталкивающих факторов, теория двойного рынка, новая экономическая теория миграции. Разработанные в США, они стали основой теоретических исследований в Европе с учетом специфики ее внешних и внутренних миграционных потоков как в целом по ЕС, так и по отдельным странам. Эти теории доминируют в Великобритании, ФРГ, Нидерландах, Скандинавских странах и в общеевропейских структурах, занимающихся исследованием миграции в Евросоюзе.

Наиболее популярна в Европе была **теория двойного рынка** М. Пиоре, которая относится к одному из двух теоретических направлений исследования миграции – возникновение миграции рабочей силы. Эта теория акцентирует внимание на факторах макроуровня и выделяет основные причины миграции – это потребности развития экономики, то есть преобладают притягивающие факторы. Она отражала тенденции притока иностранной рабочей силы из Турции и стран Африки и Азии и позволяла применить ее к структурным потребностям европейского рынка труда.

Еще одним подходом в европейских исследованиях стало изучение связей между экономической интеграцией в странах ЕС, рынком труда и мобильностью трудовых ресурсов. Он основывался на **неоклассической теории миграции Харриса–Тодаро** и был связан с процессом расширения ЕС за счет стран Центральной и Восточной Европы. Эта модель оценивает воздействие интеграционных процессов в экономике на миграционные потоки из новых стран-членов и представляет собой вариант теории инсайдера – аутсайдера, которая подразумевает, что нынешние работники могут сохранять свои рабочие места и добиваться определенной зарплаты даже в условиях безработицы и конкуренции со стороны новых работников по причине нежелания фирм идти на дополнительные затраты на обучение новичков (английские ученые Р. Лейард, С. Никкел, Р. Джэкмен)³⁷.

Европейские исследователи модифицировали эту модель за счет двух инноваций. Первая – ввели три величины (как основу экономической интеграции) – внутрирегиональный торговый индекс (IRTI), глобальный торговый индекс (GTI) и интеграция финансового рынка (FMI). Второй инновацией стало уравнение, моделирующее миграционные процессы в ЕС. С помощью математических и эмпирических положений выявлялось значительное воздействие экономической интеграции на миграционные потоки из новых стран-членов в ЕС-15 и определялось влияние миграции на европейский рынок труда. Основные ее выводы заключались в следующем: 1) последнее расширение ЕС незначительно повлияло на все страны ЕС, в отличие от расширения за счет стран Южной Европы, воздействие которого было позитивным, 2) краткосрочные колебания интеграционных процессов не играют важной роли в объяснении уровней занятости, 3) развитие интеграционных процессов ведет к росту безработицы в долгосрочной перспективе во всех странах ЕС кроме Греции, Испании и Португалии. Эта модель сочетала гипотезу рационального ожидания и концепцию естественного уровня безработицы в условиях несовершенства рынков³⁸.

Ряд авторов, например французский исследователь А. Фавелл, рассматривали свободный рынок ЕС, отличающийся от рынков других региональных интеграционных проектов, и «свободу передвижения людей» как одну из основ Евросоюза. Несмотря на недостатки общеевропейской миграционной политики, он содействует свободному рынку и пытается создать условия, при которых достигается оптимальный результат от миграции. Автор также рассматривает миграцию из третьих стран в ЕС в поисках оптимальной и справедливой политики, делая упор на официальную идею «управляемой миграции», и предостерегает от

³⁷ Layard R., Nickell S., Jackman R, Unemployment – Macroeconomic performance and the labourmarket. – Oxford: University Press. 1991.

³⁸ Martinoia M. European Investment, Labour Market Dynamics and Migration Flows // The European Journal of Comparative Economics. 2011. Vol. 8, № 1. P. 97-127. [Электронный ресурс] // URL: <http://eaces.linc.it>

воспроизводства исследователями одних и тех же концепций и от методологического национализма³⁹.

Одной из европейских моделей внутрирегиональной миграции является подход с использованием микроуровня, как особого уровня, и макроуровня, базирующегося на классической модели выталкивающих и притягивающих факторов Ли и селективном миграционном потоке Г. Мюрдаля⁴⁰. Она отражает ограниченность различных моделей и исходит из нового видения миграции как результата различных периодов миграционной политики, в странах как происхождения, так и назначения, и из разницы в составе и динамике развития населения. Другие подходы выявляют зависимость трансфера знаний в высокотехнологичные секторы в другие европейские страны или регионы от особенностей рынка⁴¹.

Важным направлением стало изучение **моделей и механизмов ассимиляции и интеграции мигрантов** в принимающее общество, а также стадий миграционных процессов в ЕС. В их основе лежали теории американских исследователей Чикагской школы Р. Парка и М. Гордона (концепция «плавильного котла»)⁴². Они использовались при формировании национального государства в США и во Франции (до 1980-х гг.) и предполагали создание единой нации с нивелированием социально-культурного многообразия. Первая классическая модель ассимиляции рассматривала мигрантов, как группу, которая приспосабливается к нормам и традициям других групп. Вторая модель расовой или этнической неполноценности утверждала невозможность мигрантов ассимилироваться, что ведет к образованию этнических анклавов. Третья модель (сегментированной ассимиляции) утверждает, что в силу различных причин возможен застой и спад мобильности.

Интерес представляет теория ассимиляции Ч. Дункана, который считал, что мигранты постепенно входят в принимающее общество от поколения к поколению. Он выделял несколько стадий ассимиляции. Для первого поколения это экономическое вхождение в общество и социальная интеграция, для второго – это начало процесса эмоционально-психологического и культурного вхождения (но мигранты остаются носителями культуры первого поколения), а для третьего поколения характерна реальная ассимиляция, принятие жизненных ценностей принимающего социума и межэтническое смешение⁴³. Недостатком этой теории является отсутствие объяснения механизма перехода от одного этапа интеграции мигрантов к другому и характеристик их отдельных групп. Разделение интеграции на экономическую, социальную и культурную легло в основу многих подходов к изучению интеграции и ассимиляции мигрантов⁴⁴.

Термину интеграция в Европе отдают предпочтение, что обусловлено историческим наследием европейских стран⁴⁵. В Европе нации исторически формировались на этнокультурной основе, а в США – на территориальной.

³⁹ Favell. A. The fourth freedom: Theories of migration and mobilities in “neo-liberal” Europe// European Journal of Social Theory. 2014. Vol. 17 № 3. P. 275-289. [Электронный ресурс] // URL: <http://eprints.whiterose.ac.uk/89982/>; Favell A. Immigration, Integration and Mobility : New Agendas in Migration Studies Essays 1998-2014. – Colchester: ECPR Essays Press, 2015. [Электронный ресурс] // URL: https://www.cairn-int.info/article-E_POEU_052_0186--adrian-favell-2015-immigration.htm

⁴⁰ Миграции без границ. Эссе о свободном передвижении людей / Под редакцией Антуана Пеку и Поля де Гюштенера. – Москва: Адамант, 2009. С. 291.

⁴¹ Poot J., Waldorf B., L. van Wissen. Migration and Human Capital. – Cheltenham: Edward Elgar, 2008.

⁴² Park R. Race and Culture. – IL: Free Press., 1950, Gordon M. Assimilation in American Life: The Role of Race Religion and Natural Origins. – N.Y.: Oxford University Press, 1964.

⁴³ Duncan H.G. Immigration and assimilation. – Boston, N.Y. 2011.

⁴⁴ Glazer N. We Are All Multiculturalists Now. – L.: Harvard University Press, 1997. P.196.

⁴⁵ Favell A. Integration Nations: The Nation-State and Research on Immigrants in Western Europe / Comparative Social Research. 2003. Vol.22. P. 13-42.

Фактически в Европе происходило поглощение центром периферийных районов (Мадрид стремился к поглощению валенсийцев и каталонцев, Лондон – шотландцев, валлийцев и частично ирландцев и т.д.). Под интеграцией понимались ассимиляция, культурная и структурная адаптация мигрантов как включенность в жизнь принимающей страны⁴⁶. Разнородное население постепенно становилось единым, в основном в культурном плане. После создания ЕС этот процесс продолжился. Европейские страны пытались применить эту идею к интеграции мигрантов из третьих стран, которая фактически является этнокультурной ассимиляцией, но вряд ли произойдет в полном объеме.

Термин интеграция появился в научных и политических дискуссиях стран ЕС в 1980-е гг. До этого считалось, что приезд мигрантов связан с трудовой миграцией и это временное явление, затем в ряде европейских стран появились мигранты из бывших колоний, но и в этот период проблема интеграции практически не обсуждалась. Во Франции правые исходили из того, что для мигрантов возможна либо полная ассимиляция, либо депортация, левые считали интеграцию навязыванием единого образца поведения. В Великобритании левые сводили эту проблему к расизму и антирасизму. Ряд исследователей считали, что мигранты и так интегрированы и включены, но не в общество, а в экономическое или политическое или культурное пространство⁴⁷. Некоторые относили интеграцию к понятийной категории, используемой для анализа миграции⁴⁸.

В теориях миграции и мобильности в Европе существует несколько подходов к интеграции и миграции – неолиберальный подход (свободное передвижение людей, свободный рынок и другие свободы европейской интеграции), характерный в большей степени для Великобритании, и более закрытые подходы критиков неолиберализма (марксистов, националистов, консерваторов и др.). Разногласия между ними связаны не только с миграцией и свободным передвижением людей, но и с отстранением государства от контроля и управления тремя столпами интеграции – свободой перемещения капитала, товаров и услуг⁴⁹.

В 1970-е гг. ряд авторов подвергли критике концепцию «плавильного котла» и выделили значение этнических различий. И концепция ассимиляции сменилась другими теориями, в частности мультикультурализмом и транснационализмом. И только в конце 1990-х гг. появились новые исследования – **теория сегментированной ассимиляции** А.Портеса и М.Чжоу, где интеграционные процессы рассматриваются несколько иначе⁵⁰. Авторы выделили три разнонаправленных варианта адаптации: интеграция в средний класс, то есть успешный; включение в класс городской бедноты, что ведёт к обнищанию; третий связан с экономическим прогрессом и созданием этнических сообществ мигрантов, сохраняющих традиции и ценности иммигрантской общины⁵¹. «Это и есть «сегментная ассимиляция», которая учитывает ряд индивидуальных и контекстуальных факторов (образование, знание языка, возраст иммигрантов, расовый статус, социально-экономическое положение семьи) и пытается определить, в каком сегменте принимающего общества определённая группа

⁴⁶ Малахов В.С. Интеграция мигрантов : Концепции и практики – М.: Фонд «Либеральная Миссия», 2015.

⁴⁷ Joppke Ch., Morawska E. Integrating Immigrants in Liberal Nation-States: Policies and Practices / Toward Assimilation and Citizenship: Immigration in Liberal Nation-States. – N.Y.: Palgrave-Macmillan, 2003. P. 1-36.

⁴⁸ Brubaker R. Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe. – Cambridge:Cambridge University Press, 1996. P. 49.

⁴⁹ Favell A. The fourth freedom: Theories of migration and mobilities in 'neo-liberal' Europe // European Journal of Social Theory. Vol. 17 (3) May 2014 P. 275-289. [Электронный ресурс] // URL: <http://eprints.whiterose.ac.uk/89982>

⁵⁰ Portes A. and Zhou M. The New Second Generation: Segmented Assimilation and Its Variants //

The Annals of the American Academy of Political and Social Science. 1993. Vol. 530. P. 74-98.

⁵¹ Ibid., P. 82.

иммигрантов может интегрироваться»⁵². Схожие теории Р. Альба, В. Ни, Е. Моравска предполагают сокращение культурно-этнических границ между мигрантами и принимающим сообществом при сохранении доминирующей культуры.

Главное отличие этой теории – возможность восходящей вертикальной социальной мобильности мигрантов в принимающем обществе. При этом интеграция в этническое сообщество мигрантов, может оказаться более выигрышной с точки зрения доступа к общественным благам и дальнейших перспектив индивида в тех случаях, когда у сообщества есть необходимые собственные ресурсы или возможность их заимствовать.

Концепцию транснациональной миграции можно отнести к основным американским и западноевропейским исследованиям. Социологическая концепция Ш. Глика рассматривает миграцию как общий социальный процесс и как модель миграции, а мигранты, включенные в сообщество, образуют новые социальные сети, которые пересекают границы национального государства, но сохраняют связь с отправляющим обществом⁵³. Феномену транснациональной миграции также посвящены работы социологов Д. Массея, С. Каслза, Т. Файста и других.

Возникновение термина «транснационализм» было связано с появлением в экономике в 1970-е гг. транснациональных банков и компаний. Эта теория представляет миграцию как проект расширения пространства деятельности мигрантов, а транснациональную миграцию – как социальный процесс и объясняет, как социальные сети мигрантов фрагментируют национальную идентичность людей, а транснациональные социальные пространства разрушают традиционные формы миграции и мигрант воспринимается как обладатель двух или более идентичностей. Ряд исследователей пишут о появлении «новых» идентичностей в процессе мультикультурализации и этнификации идентичности. «Этот процесс имеет повсеместный, глобальный характер и ведет к ослаблению национально-государственного принципа»⁵⁴.

Идея свободного передвижения людей является важнейшей стороной европейской интеграции, несмотря на ее двойственный характер. Сложности миграционной ситуации в мире, особенно в Европе, изменение качественных и количественных характеристик миграционных потоков, не способствуют решению проблем транснациональной миграции и ее концептуализации без междисциплинарного рассмотрения.

Миграция в Европе является не второстепенным или эндогенным фактором, а структурным компонентом европейской экономики. Процессы глобализации, особенно в период кризиса 2008–2009 гг., привели к негативным последствиям. По мнению исследователей, придерживающихся левых и промарксистских взглядов, «происходит «поляризация» эффектов глобализации, когда капиталистическая элита получает выгоды от эксплуатации мигрантов, занимающих самые низкие позиции на рынке труда»⁵⁵. Как и консервативные националисты, они защищают мигрантов от эксплуатации, «а развивающиеся страны от потери человеческого капитала, неравенства в зарплатах, размывания привилегий иностранного населения и выступают за государственный запрет открытой миграции на своих

⁵² Эндрюшко А.А. Теоретические подходы к изучению адаптации мигрантов в принимающем обществе: зарубежный опыт // Вестник Института социологии. 2017. №4. том 8. С. 52.

⁵³ Glick S.N. Citizens in Transnational Nation-States: Asian Experience / Globalization and the Asia-Pacific: Contested Territories – London: Routledge, 1999.

⁵⁴ Блинова М.С. Место современных социологических теорий миграции населения в общей социологической теории. [Электронный ресурс] // URL: <http://nasledie.ru/?q=node/1726>

⁵⁵ Castles S. Migration, crisis and the global labour market // Globalizations. 2011. Vol.8 (3). P. 311-324, De Genova N. and Peutz N. The Deportation Regime: Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement. – Durham, NC: Duke University Press, 2010.

условиях»⁵⁶. Либеральные исследователи, наоборот, считают, что государства не могут запретить трудовую миграцию⁵⁷. Но могут в определенной степени ограничить ее роль, так как миграция выгодна всем, поэтому необходимо поддерживать положительный эффект от национальной разнородности общества для содействия толерантности⁵⁸.

Ряд исследователей, например Харрис и Тодаро, Массей, считали миграцию временным ответом на развитие дисбаланса между странами происхождения и странами приема мигрантов и их потоки будут снижаться по мере сближения уровней зарплаты. Однако миграция это постоянный фактор, а не временный побочный продукт капиталистического развития. Более реальным пониманием миграции является ее концептуализация как функции человеческих возможностей и желания передвигаться в рамках определенного набора географических предпочтений.

Теория миграционного перехода Зелинского была интерпретирована для миграции в страны ЕС в работах Карлинга (2002 г.), Хааса (2003 г., 2010 г.) и Скелдона (1990 г., 1997 г.)⁵⁹. Она была сфокусирована на долгосрочном взаимодействии между развитием и миграцией. Авторы отмечали, что не всегда самые бедные страны имеют высокий уровень эмиграции в более развитые страны. Изменения в миграционных переходах в дальнейшем превращают страны-доноры в страны, привлекающие мигрантов. Так произошло в 1980-х гг. с Италией и Испанией, которые из стран – поставщиков мигрантов в развитые государства Европы превратились в принимающие мигрантов страны.

После Второй мировой войны миграция в ЕС шла в основном из стран со средним доходом, граничащих с ним на юге и востоке, а с конца 1960-х гг. выросла доля мигрантов из стран Северной Африки, Ближнего Востока, Восточной Европы и стран Тропической Африки⁶⁰. Значение уровня дохода для миграции объясняет низкую интенсивность внутриевропейской миграции, более активную миграцию из новых стран – членов ЕС и тот факт, что расширение Евросоюза не смогло заменить миграцию из третьих стран. С этой точки зрения потенциал новых государств – членов ограничен и в последние годы некоторые страны ЕС, например, Польша стали привлекательны для мигрантов из третьих стран (Украина). В краткосрочной и среднесрочной перспективе более развитые государства ЕС будут привлекать мигрантов, особенно в условиях экономического роста⁶¹.

Однако европейские исследователи не смогли четко объяснить, почему не надо смешивать индивидуальные факторы и мотивацию к передвижению с макроструктурными объяснениями миграционного процесса, которому противостоит модель притягивающих и отталкивающих факторов, а также пересмотреть миграцию в качестве составляющей части более широкого развития и изменений.

⁵⁶ Miller D. Citizenship and National Identity. – Cambridge: Polity Press, 2010.

⁵⁷ Hollifield J. Immigrants, Markets and States. – Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992.

⁵⁸ Papastergiadis N. The Turbulence of Migration: Globalization, Deterritorialization and Hybridity. – Cambridge: Polity Press, 1999. P. 256.

⁵⁹ Carling J. Migration in the age of involuntary immobility: Theoretical reflections and Cape Verdean experiences // Journal of Ethnic and Migration Studies. 2002. Volume 28. Issue 1. [Электронный ресурс] // URL: https://www.researchgate.net/publication/233478654_Migration_in_the_Age_of_Involuntary_Immobility_Theoretical_Reflections_and_Cape_Verdean_Experiences; Skeldon R. Migration and Development: A Global Perspective. Harlow – Longman, 1997; De Haas H. International Migration Review // Migration and development: A theoretical perspective. N 44 (1) P. 227-264.

⁶⁰ De Haas H. International Migration Review // Migration and development: A theoretical perspective. N 44 (1) P. 227-264.

⁶¹ De Haas H. European Migrations: Dynamics, Drivers and the Role of Policies – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018. P. 20-23.

В странах ЕС были также разработаны собственные подходы к проблеме **мультикультурализма**. Термин «мультикультурализм» впервые появился в конце 1960-х гг. в Канаде, а в 1971 г. уже стал официальным термином, обозначающим правительственный курс. Эта концепция вошла в научный оборот в конце 1980-х гг, но не имеет серьезной теоретической основы, а у термина есть несколько определений. Несмотря на теоретическую неопределенность, она была очень популярна. Это было связано с признанием культурного разнообразия стран, не допускающим ранжирование культур по принципу «низшая – высшая», «главная – второстепенная». Американский ученый Н.Глейзер, один из ее основоположников, определил мультикультурализм как «комплекс разнообразных процессов развития, в ходе которых раскрываются многие культуры в противовес единой национальной культуре»⁶². А основной целью мультикультурализма была социальная гармония и интеграция этнически и культурно-разнородного общества.

Мультикультурализм был направлен на сохранение в отдельно взятых странах культурных различий и признавал определенные права за этническими и культурными группами, стремился дать мигрантам возможность стать равноправными гражданами и развить у них чувство принадлежности к принимающей стране. Фактически существуют три разновидности мультикультурализма – либеральный, эгалитарный и мультикультурализм на основе диалога. В европейских странах, где государство спонсирует политику интеграции мигрантов, в основном использовался либеральный подход, а мультикультурализм соотносился с тем, как отдельные страны ЕС реагируют на культурные различия из-за роста числа мигрантов, и зависел от организации и структуры государственных институтов и функционирования социального государства.

Политика мультикультурализма критикуется в Европе, а в трех крупнейших странах ЕС – Германии, Великобритании и Франции – было заявлено о крахе этой концепции из-за ее слабых интеграционных возможностей. Вновь стали популярны концепции ассимиляции, особенно культурной, но при этом продолжало игнорироваться значение социально-экономического направления интеграции. Одним из теоретических подходов стало установление связи между этническим разнообразием, мультикультурализмом и социальным государством. Важным аспектом исследования стало определение влияния мультикультурализма на ослабление социального государства, уменьшение средств фондов для социальных нужд из-за роста притока мигрантов. Значительное число мигрантов зависит от социальной помощи, имеет высокий уровень безработицы, живет в нищете и малообразованно. Так, в Нидерландах, Швеции и Бельгии эта политика позволила выживать мигрантам лишь благодаря социальным дотациям без их задействования на рынке труда и повлияла на их дальнейшую дезинтеграцию в социуме.

Применение концепции мультикультурализма имеет свои сложности и особенности: 1) Европа в целом мультикультурное общество; 2) каждая страна ЕС имеет собственное внутреннее многообразие; 3) этнокультурное многообразие европейских стран это последствие внутренней миграции. История Европы это история не только религиозных, языковых и политических столкновений, но и постоянной миграции людей в регионе⁶³. Каждая страна имеет свои исторические особенности и специфику сосуществования различных меньшинств. Поэтому в

⁶² Фараджев С.А. Теоретические подходы к проблеме мультикультурализма. // Вестник науки ТГУ. Серия: Экономика и управление. 2014. № 4 (19). С. 47.; Глейзер Н. Мультиэтнические общества: проблемы демографического, религиозного и культурного разнообразия // Этнографическое обозрение. 1998. № 6.

⁶³ Habermas J. The Postnational Constellation. Political Essays. – Cambridge: The MIT Press, W. Kymlicka. Multicultural Citizenship – Oxford: Clarendon Press, 1995, Бенхабиб С. Притязания культуры. Равенство и разнообразие – М.: Лорос, 2003. С. 350.

европейском контексте политика мультикультурализма потерпела неудачу, особенно с учетом сложностей формирования общеевропейской миграционной политики⁶⁴.

Миграционные процессы в условиях глобализации ведут к размыванию культурной идентичности и появлению множества гетерогенных культур во многих странах. Страны ЕС, где традиционные общества с незначительными вкраплениями другой культуры европейского происхождения, превратились в многокультурные сообщества, в которых существует множество сценариев межкультурного диалога и мультикультуризации, включая такие негативные варианты, как ксенофобия и расизм⁶⁵. Одним из последствий мультикультурного подхода в Европе стал уход в закрытые культурные сообщества, что ведет к геттоизации в результате непризнания культурных различий и к смеси дискриминации с отсутствием возможностей интеграции у мигрантов.

Проблемам **диаспор и мусульманских общин** посвящены работы многих исследователей. Одной из них является книга «Столкновение цивилизаций» С. Хантингтона и его одноименная теория. Миграция из мусульманских стран в Европу осложнила отношения с исламским миром, «они часто становятся антагонистическими из-за нетерпимости ислама и заносчивости Запада»⁶⁶. Ислам мало способствует интеграции в европейский социум, в том числе концепция «европейского ислама» (Б. Тибби)⁶⁷. Меры по созданию у представителей других конфессий чувства принадлежности к принимающей стране практически невозможно реализовать. В условиях проживания в европейском государстве создаются новые формы идентичности, приспособления мусульман к светскому обществу, которые отличаются от идентичности мусульман на родине.

Некоторые исследователи, например французский ученый О. Руа, считают, что возможно сосуществование двух религий путем взаимных уступок. Другие исследователи отмечают усиление неприятия мусульманами культурных норм в странах пребывания и общее нежелание интегрироваться (Т. Саррацин, Б. Йеор и др.). Все это оказывает влияние на форму и изменение подходов к проблемам мусульман и их ассимиляции в европейское общество. Руа пишет о неудачах двух моделей взаимоотношений с мусульманами внутри европейского общества – мультикультурализма и ассимиляции. Обе предполагали некую основу национальной и/или западной идентичности, которая может сосуществовать с другой культурой. Основная причина их неудачи состоит в неспособности учесть и признать разрыв связи между религией и культурой, а современный «евроислам» в основе имеет декультурацию, трансформацию ислама в «просто» религию, «отрыв религиозных маркеров от культурного содержания». Это привело к тому, что ислам сейчас имеет разные формы и разновидности – «либеральный», «мистический» или консервативно-этнический ислам⁶⁸.

Интерес также представляет **концепция интеркультурализма**, связанная с трансграничным передвижением населения. Так, Ч. Тейлор, проводя различия между мультикультурализмом и интеркультурализмом, считает, что идея транснациональной демократии кажется довольно хрупкой при рассмотрении европейских наций как мультикультурных обществ, где общая политическая

⁶⁴ Подробней см.: Canivez P. On European Multiculturalism. HAL archives-ouvertes.fr. 26 Dec. 2014. [Электронный ресурс] // URL: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01098511/document>, Э. Гидденс. Социология – М.: Едиториал УРСС, 2005. С.632.

⁶⁵ Бек У. Власть и оппоненты в эпоху глобализма. Новая всемирно-политическая экономия / Пер. с нем. М. Григорьева – М.: Прогресс-Традиция, 2007. С. 464.

⁶⁶ Хантингтон С. Столкновение цивилизаций – М.: АСТ, 2003 С. 282-283.

⁶⁷ Tibi B. Islam between culture and politics. – London: Palgrave Macmillan, 2001. P. 27.

⁶⁸ Руа О. Ислам на западе или западный ислам? Разрыв связи между религией и культурой// Государство, религия, церковь в России и за рубежом. 2017. № 3. С. 81-83.

культура и социальные модели взаимоотношений не отражают широкое распространение данной этно-исторической культуры. В основном интеркультурный вариант интеграции – это европейский феномен. Страны ЕС имеют разную миграционную и интеграционную ситуацию, различаются масштабами и историей миграции, структурой и особенностями формирования инокультурных сообществ внутри принимающих стран.

Идея транснациональной демократии предполагает существование наций, а со стороны граждан – чувство принадлежности к этой нации. Понятие интеркультурализма более совместимо с концепцией транснациональной демократии, так как интеркультурализм делает ставку на общность людских интересов и налаживание нормального межкультурного взаимодействия и подразумевает существование национальной культуры, обогащаемой за счет прибывших новых иммигрантов. Раскрытие потенциала культурного разнообразия и поиск способов его управления происходит через обмен и взаимодействие между различными группами общества⁶⁹. «Национальные культуры не фрагментируются и не разрушаются, а находятся в процессе расширения и интерпретации по мере интегрирования новых мигрантов и новых поколений»⁷⁰.

Концепция интеркультурализма «представляет собой попытку совместить универсальные ценности и культурные особенности и тем самым достичь большей социальной гармонии и солидарности в принимающем социуме»⁷¹. Это более длительный процесс интеграции, чем при мультикультурном подходе, он рассматривает индивидуальную, а не групповую идентичность, то есть, сфокусирован на микроуровне. Попытку применить принципы интеркультурализма использовали Еврокомиссия и Совет Европы в своих программах, они немногочисленны и не опробованы на национальном уровне, так как эта модель до конца не разработана.

Постоянно меняющаяся ситуация заставляет европейские страны приспосабливаться к условиям глобализирующегося мира и трансформации миграционных потоков, используя как новые, так и адаптированные старые теоретические подходы, на которые оказала влияние Чикагская школа, в том числе на обоснование политики ассимиляции мигрантов и разработку новых подходов к их интеграции. Возникновение или приспособление каждой концепции отражало определенный этап развития общества, затем из них развивались новые теории и модели, то есть наблюдалась определенная эволюционность. Особый подход европейских исследователей к опасности, исходящей от религиозности мусульман, отличает европейские теории от американских, которые пока не рассматривают эту проблему как угрозу или вызов.

Кроме того, существуют такие факторы влияния, как наднациональная миграционная политика и особенности моделей и механизмов в отдельных государствах ЕС. Многообразие социально-экономических, политических и культурно-исторических страновых особенностей в ЕС накладывается на этнокультурное и религиозное разнообразие этих стран и специфику миграционных процессов, что осложняет управление многонациональными социумами. Важным фактором стали демографические проблемы миграции в Европу, структурные

⁶⁹ Борисова М.В. Теория и практика интеркультурализма в современном мире // Проблемы истории, филологии, культуры. 2014. №2 (44). С. 367-374.

⁷⁰ Taylor Ch. Interculturalism or Multiculturalism // Philosophy and Social Criticism. 2012. № 38 (4-5). P. 413-423.

⁷¹ Интеграция инокультурных мигрантов: перспективы интеркультурализма / Под ред. И. Цапенко И. Гришина. – М.: ИМЭМО РАН, 2018.

изменения в миграционных потоках и притоке иностранной рабочей силы. Соотношение экономической интеграции в странах ЕС с рынком труда и мобильностью трудовых ресурсов также влияет на выработку новых подходов к ассимиляции мигрантов в европейское общество и на формирование общей политики, учитывающей сложившуюся миграционную ситуацию в Европе и возросшие разногласия среди стран-членов после миграционного кризиса 2015 г. В процессе становления находится изучение влияния растущей многоэтнической миграции и связанного с ней фактора мусульманского присутствия на трансформацию интеграционных процессов в Евросоюзе, их возможные структурные колебания в краткосрочной и среднесрочной перспективе.

Глава 2. Основные этапы и особенности миграционных процессов

Миграция представляет собой один из главных вызовов для стран Евросоюза. В настоящее время жителей ЕС больше волнуют не экономические проблемы, а ситуация с мигрантами, которых они часто ассоциируют с терроризмом. Корни миграционных проблем в Европе лежат в ее послевоенной истории, когда страны Европы столкнулись с нехваткой рабочей силы для восстановления экономики. Миграция превратилась в важный источник дополнительных трудовых ресурсов из-за общей и структурной нехватки рабочей силы и постепенно приобрела необратимый характер вследствие укоренения, натурализации и воссоединения семей мигрантов. Тенденция завоевания Европой своих колоний постепенно сменилась на противоположную, и теперь ее захватывают те, кого европейцы завоевали в прошлом.

С одной стороны, стареющее европейское население создает предпосылки для привлечения мигрантов, и с этой точки зрения мигранты, особенно высококвалифицированные, необходимы для развития экономики и поддержания численности населения. С начала 1990-х гг. миграция превратилась в важнейший источник прироста населения в Европе⁷². С другой стороны, увеличение потока мигрантов, а в последние годы и беженцев, в основном из мусульманских стран, вызывает опасения у населения и части политического истеблишмента относительно вытеснения коренного населения с рынка труда, увеличения нагрузки на социальную систему европейских стран, появления религиозного фактора, усиления влияния ислама. Этот фактор придал миграционной ситуации острый характер, а мусульмане-мигранты постепенно превратились в важный элемент европейского общества, привели к изменению его этнической и культурно-религиозной структуры, размыванию национальной идентичности в странах ЕС, а в дальнейшем могут повлиять на дезинтеграционные процессы в Европе.

Благодаря притоку дешевой рабочей силы многие отрасли европейской промышленности продолжают функционировать. Трудоемкие отрасли – строительная, сельское хозяйство и др. – очень сложно механизировать, они непрестижны и малооплачиваемы, и коренное население предпочитает получать пособия, а не заниматься такой работой. По данным ОЭСР, в 2016 г. в страны ЕС въехало 888 тыс. трудовых мигрантов, 516 тыс. студентов и 1176 тыс. просителей убежища⁷³. В начале 2016 г. число мигрантов с иностранным гражданством составляло 22,3 млн чел. или 4,4% населения стран ЕС; 17,6 млн чел. проживали в странах Евросоюза имея гражданство других государств ЕС⁷⁴.

2.1. Этапы миграции в странах Евросоюза

Миграционные потоки в странах ЕС представляют собой довольно пеструю картину: внутренняя трудовая миграция, миграция из третьих стран, процесс воссоединения семей, беженцы, перемещенные лица, ищущие политического убежища, сезонные и нелегальные мигранты, студенты, бизнес-миграция и др. Миграция претерпела фундаментальные изменения с конца Второй мировой войны.

⁷² С 1960-х гг. прирост населения постоянно падал – с 0,8% в год до отрицательных показателей в 2015 г. См. People on the move: migration and mobility in the European Union. – Belgium: Bruegel, 2018. Volume XXVIII. P. 9.

⁷³ OECD International Migration Outlook 2018. – Paris: OECD. 2018. [Электронный ресурс] // URL: https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/migr_outlook-2018-en

⁷⁴ Migration and Migrant Population Statistics–Statistics explained. [Электронный ресурс] // URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?oldid=244940>

Основным изменением стал «глобальный миграционный поворот» во второй половине XX в. в сторону европейских стран, которые ранее веками завоевали другие страны. Затем под влиянием таких факторов, как старение населения, высокие темпы экономического роста и создание Европейского экономического сообщества (ЕЭС) как зоны свободной торговли и миграции, Европа превратилась в главное миграционное направление, привлекающее выходцев из бывших колоний и стран на периферии Европы.

К началу 2000-х гг. страны ЕС столкнулись с серьезными последствиями растущего притока мигрантов, включая нелегалов и беженцев. При этом мотивы трудовых мигрантов первого поколения, в той или иной степени адаптироваться к проживанию в Европе, сменились нежеланием новых мигрантов и потомков первого и последующих поколений интегрироваться в принимающее сообщество, а увеличение семейной и гуманитарной миграции привело к предпочтению жить на пособия и росту иждивенческих настроений.

Существует взаимозависимость двух тенденций – миграционных и интеграционных. Интеграционные процессы влияют на количественные и качественные показатели миграционных потоков, так, в периоды расширения ЕС выросла внутренняя мобильность, наблюдалось изменение мотивов миграции, рос приток образованных мигрантов и др. Особенности миграции в ЕС оказали влияние на существующий баланс между национальным и наднациональным форматом управления потоками мигрантов, на общеевропейскую миграционную политику.

Можно выделить четыре основных этапа миграционных процессов в странах ЕС. Они были связаны с различными фазами экономического развития, трансформацией экономической идеологии и изменениями потребностей рынка труда, демографическими сдвигами, а также с расширением ЕС и развитием европейской интеграции. Эти изменения в свою очередь определяли специфику того или другого этапа.

Первый этап был связан с окончанием Второй мировой войны и продолжался до начала 1970-х гг. В основном это был период массовой трудовой миграции, а также эмиграции из стран ЕС, в основном в США, где на выходцев из Западной Европы в 1951–1960 гг. приходилось 47.2%, а в 1961–1970 гг. 30.2%⁷⁵. Он совпал с развитием интеграционных процессов и созданием ЕЭС в 1957 г. На этом этапе экономическая стратегия крупных европейских предприятий была сконцентрирована на росте инвестиций и экспансии производства в высокоразвитых странах Европы. Частично с помощью американской программы Маршалла европейские страны достигли высоких темпов экономического роста, а в результате проявилась нехватка рабочей силы, которую компенсировали трудовые мигранты в ряде отраслей из-за падения рождаемости и повышения уровня образования, что привело к падению предложения со стороны местного населения для занятий малоквалифицированным трудом.

Приток трудовых мигрантов регулировался в основном межгосударственными соглашениями на контрактной основе, и в этот период с помощью иностранной рабочей силы были созданы целые отрасли промышленности в ряде стран ЕС, например, автомобилестроение во Франции. До 1970-х гг. политика временного набора «гостевых мигрантов» работала успешно. В основном поток трудовых мигрантов шел из стран Южной Европы (Португалия, Испания, Италия, Греция, балканские государства) в наиболее развитые страны Западной Европы (Германия,

⁷⁵ Дж. Уильямсон. Глобальная миграция // Финансы и развитие. 2006 г. С. 26. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/rus/2006/09/pdf/Williamson.pdf>

Австрия, Франция, Бельгия, Нидерланды)⁷⁶. Часть рабочей силы направлялась в Англию из Ирландии. Но с конца 1960-х гг. страны Южной Европы сами столкнулись со старением населения, ростом экономики и необходимостью привлекать мигрантов из стран Северной и Тропической Африки. Во Францию и Великобританию поток иностранной рабочей силы шел из бывших колоний. Германия, практически не имевшая колоний, в 1961 г. заключила соглашение с Турцией о найме рабочей силы. Такой же практики придерживались Нидерланды. В этот период из бывших колоний в метрополии переехало около 6.5 млн человек, в том числе 4.6 млн граждан метрополий и 1.9 млн коренных жителей колоний⁷⁷.

Приток мигрантов с юга Европы в развитые страны «европейского ядра» постепенно сменился потоком из южносредиземноморских стран Африки, а «границы» трудовой миграции, разделившие страны Европы на страны-доноры и принимающие страны, стали сдвигаться на юг. Этот период завершился в 1973 г. во время нефтяного кризиса, приведшего к падению притока мигрантов и к экономической рецессии в Европе, которая длилась до начала 1980-х гг. Снижение прироста населения и рост издержек труда в развитых странах подстегнули миграционную экономику к реструктуризации, росту инвестиций в новые развивающиеся страны и внедрению технологий.

Второй этап миграционных процессов в Европе продолжался с середины 1970-х гг. до середины 1990-х гг. и был связан с преобладающей ролью неолиберальной экономической политики, заключавшейся в дерегулировании экономики, создании более гибких рынков труда с использованием временных трудовых мигрантов, прекращении государственного субсидирования таких отраслей, как горнодобывающая, судостроение, тяжелая промышленность, с приватизацией государственных компаний, ростом экономического неравенства и эрозией социальных обязательств. Эти политические и экономические изменения привели к массовому сокращению рабочих в горнодобывающих отраслях, включая трудовых мигрантов. В этот период начался частичный перенос производства в страны с низкими издержками производства и зарплатой. Сокращение притока мигрантов не привело к их возвращению на родину, а наоборот – появилась тенденция к их оседанию, воссоединению семей и заключению новых браков между мигрантами второго поколения.

На этом этапе миграция из стран Магриба, Турции, других африканских и азиатских государств характеризовалась высокими темпами, несмотря на рецессию и рост безработицы. Новая иммиграционная практика была связана с воссоединением семей, «оседанием» национальных меньшинств и формированием этнических диаспор в странах ЕЭС, а преобладающим стал поток выходцев из бывших колоний. Но принимающие европейские страны не реагировали адекватно на возникновение национальных меньшинств, не видели угрозу для своего общества. Одновременно усилился поток лиц, ищущих убежище из стран бывшего социалистического лагеря, то есть наметился поток с востока на запад⁷⁸.

Страны Южной Европы постепенно превратились в принимающие мигрантов государства. Так, в Италии в 1982 г. насчитывалось около 300 тыс. иностранных граждан, но к 1990 г. их число достигло 800 тыс. человек⁷⁹. Активизация интеграционных процессов в Европе, вступление южно-европейских стран в ЕЭС

⁷⁶ См. подробнее Экономика стран ЕС после введения евро: от эйфории 1999 г. до долгового кризиса 2010-х годов / под. ред. Чл.-кор. РАН А.В. Кузнецова и д.э.н. Е. С. Хесина – М.: ИМЭМО РАН, 2013. С. 230.

⁷⁷ Население и общество // Демоскоп weekly. 2003 г. № 121-122. С. 2-3.

⁷⁸ Экономика стран ЕС после введения евро: от эйфории 1999 г. до долгового кризиса 2010-х годов / под. ред. Чл.-кор. РАН А.В. Кузнецова и д.э.н. Е. С. Хесина – М.: ИМЭМО РАН, 2013. С. 250.

⁷⁹ Fassman H., Munz R. European Migration in the Late Twenties. Historical Patterns, Actual Trends and Social Implications – Austria: Edvard Elgar, 1994. P. 4.

привели к росту внутренней миграции, особенно после подписания в 1985 г. Шенгенского соглашения о свободе передвижения капиталов, товаров и людей. Однако в конце 1990-х гг., по некоторым данным, лишь 0.2% европейского населения участвовало во внутренней европейской миграции⁸⁰. Свободное передвижение трудовых ресурсов было одной из главных целей Маастрихтского соглашения 1992 г., что позволило легализовать в странах проживания мигрантов из других государств Евросоюза. До 1990-х гг. к основным категориям миграции относились семейная, трудовая и гуманитарная, связанная с предоставлением убежища. Оставалась высокой доля нелегальных мигрантов, которые в основном были заняты в теневом секторе экономики.

Восстановление темпов роста экономики с середины 1980-х гг. привело к появлению двух разнонаправленных тенденций – возрастанию потребностей в квалифицированной рабочей силы из-за роста сферы услуг и сохранению необходимости использовать малоквалифицированную рабочую силу в сельском хозяйстве и строительстве. В этот период доля квалифицированных рабочих в общем потоке мигрантов начала повышаться благодаря миграционному законодательству европейских стран, поощрявшему их въезд.

Третий этап миграционных процессов в странах ЕС продолжался с середины 1990-х гг. до 2008 г. Он был связан с объединением Германии, развалом СССР и социалистического лагеря и созданием демократических правительств в странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ). 1990-е гг. характеризовались усилением противоречий между демографическими процессами, потребностями рынка труда и избирательным подходом к доступу мигрантов в европейские страны. Попытки найти баланс между разрешительными и запретительными мерами не увенчались успехом из-за падения рождаемости, кризиса социального государства и пенсионной системы, нехватки рабочей силы в трудоемких и непрестижных отраслях экономики. Для решения этих проблем, начиная с 1998 г. страны ЕС приступили к разработке законодательства и формированию политики интеграции мигрантов.

В этот период продолжилась либерализация экономики и увеличился поток мигрантов из стран ЦВЕ и бывших республик Югославии, а также Албании, Румынии, Болгарии и стран Балтии, которые стали не только поставщиками легальных и нелегальных мигрантов, но и транзитными странами для выходцев из Украины и бывших республик СССР. Наблюдались новые тенденции в миграции в ЕС – увеличение миграции с востока на запад. Основной поток шел в Ирландию (поляки, украинцы, белорусы, выходцы из стран Балтии), в Италию и Испанию (румыны, болгары). С начала 1990-х гг. миграция из европейских стран, не входящих в ЕС, превысила миграцию из Турции и стран Магриба и Тропической Африки.

Другим трендом этого периода стал рост численности квалифицированной и высококвалифицированной рабочей силы, но ее доля оставалась незначительной в общем притоке мигрантов по сравнению с США и Канадой. В ноябре 2006 г. Еврокомиссия одобрила проект Директивы, регулирующие экономическую миграцию в ЕС. Она предусматривала допуск высококвалифицированных специалистов в Евросоюз и создание европейской «голубой карты» для привлечения таких кадров в связи с их нехваткой. Ее владелец может работать на всем пространстве ЕС, переезжать из одной страны в другую после завершения контракта с фиксированными сроками (для этого необходимо было получить новую «голубую карту» в данной стране), пользоваться рядом социально-экономических прав, включая благоприятные условия для воссоединения семьи. Но эта карта не дает

⁸⁰ Katseli L. Immigrants and EU labour markets. Migration Policy Institute. 2004. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.migrationpolicy.org/article/immigrants-and-eu-labor-markets>

право на постоянное жительство в странах ЕС и на неограниченный по времени контракт. Ее преимущество состоит в том, что она действует еще в течение 5 лет после возвращения специалиста на родину и дает ему возможность вернуться на работу в страны ЕС при наличии вакансий.

Продолжала существовать и потребность в дешевой неквалифицированной рабочей силе, и мигранты из периферийных стран въезжали в развитые страны центра, то есть наблюдалась «перевернутая глобализация»⁸¹. Увеличилось число мигрантов, желающих получить высшее образование в странах ЕС. Эти тренды нашли отражение в переходе стран Евросоюза к иммиграционной модели государственного устройства. Стали разрабатываться различные интеграционные программы для включения мигрантов в экономическую жизнь и социальное пространство принимающих стран через получение образования, переподготовку и изучение языка. В этот период наблюдалась тенденция, когда у детей мигрантов, или «второго поколения» уровень образования был в 2–3 раза ниже, чем у коренного населения, занятость этого поколения была ниже в среднем на 10%, а у иммигрантов с высшим образованием – на 5–7% ниже, чем среди местного населения⁸².

Процесс законодательного оформления единого экономического и политического пространства начался после подписания Маастрихтского договора. Также были приняты первые меры на наднациональном уровне по усилению контроля за внешней миграцией. Страны ЦВЕ и ряд стран Южной Европы, ожидавшие приема в Евросоюз, были объединены в так называемые «буферные зоны» и включены в режим контролируемой миграции. Кроме того, ЕС стал больше внимания уделять борьбе с нелегальной миграцией. Это было связано с тем, что часть легальных мигрантов оставалась в странах ЕС после истечения срока действия краткосрочных виз. Такие мигранты в основном были заняты в теневой экономике, доля которой по оценкам Еврокомиссии постоянно растет, и составила к 2015 г. до 20% в целом по Европе.⁸³ Она колеблется по данным МВФ от 9% в Австрии до, более чем 30% в Румынии и Болгарии⁸⁴.

Начало **четвертого этапа** миграции в страны ЕС можно датировать 2008 г. Он был связан с мировым экономическим кризисом, расширением ЕС и трансформацией интеграционных процессов и характеризовался стабилизацией внутриевропейской миграции и превышающим ожидания растущим потоком мигрантов из третьих стран. После начала мирового экономического кризиса наблюдались ухудшение экономических условий и рост безработицы во многих странах ЕС, что привело к общему снижению миграции на 40% в 2009 г. по сравнению с 2008 г. и трудовой миграции – на 21% от общего потока мигрантов в 2010 г.⁸⁵ По данным Евростата, прирост населения Евросоюза уменьшился в 2009 г. на 33% по сравнению с 2008 г. за счет снижения доли коренного населения и миграции⁸⁶. Больше всего пострадали малоквалифицированные работники из третьих стран и молодежь. В основном безработица затронула мигрантов, которые работали в быстро растущих отраслях (строительство, оптовая и розничная

⁸¹ Benhabib S. The Claims of Culture. Equality and Diversity in the Global Era – Princeton: Princeton University Press, 2002. P. 216.

⁸² Liebig T., Widmaier S. Children of Immigrants in the Labour Markets of EU and OECD Countries: An Overview / OECD Social, Employment and Migration Working Papers – Paris: OECD, 2009. No. 97 P. 20-21.

⁸³ Замещение европейских наций. [Электронный ресурс] // URL: <https://oko-planet.su/politik/politikmir/293753-zameschenie-evropeyskih-naciy.html>

⁸⁴ Теневая экономика стран мира. [Электронный ресурс] // URL: http://fincan.ru/articles/95_tenevaja-ekonomika-stran-mira/

⁸⁵ OECD Migration Outlook 2012. – Paris: OECD, 2012.

⁸⁶ Economic Crisis is affecting net migration rates in the European Union. [Электронный ресурс] // URL: <http://blogs.worldbank.org/peoplemove/print/1283>

торговля, гостиничный бизнес). В Испании в 2009 г. уровень безработицы мигрантов был 28%, а у местных работников – 15.2%, во Франции эти цифры составляли соответственно 18.5 и 9%, в Португалии – 17.2 и 8.5%⁸⁷.

Ряд стран приняли меры по сокращению притока мигрантов и выдали им компенсации для возвращения на родину из-за высокой безработицы. Кроме ограничительных мер в отношении приема трудовых мигрантов, многие страны усложнили правила воссоединения семей⁸⁸. Так, в Португалии, где после двухлетнего легального пребывания в стране мигранты могли пригласить свои семьи, включая родителей, сроки пребывания мигрантов были увеличены до пяти лет для приглашения родителей. Тем не менее, многие мигранты были готовы остаться и занять любые рабочие места, которые местные жители предпочитают не занимать даже во время кризиса. В этот период они старались адаптироваться к ухудшившейся ситуации на рынке труда и были готовы получать более низкую зарплату, к снижению социального статуса и ухудшению условий труда.

В 2012 г. по данным Евростата, 32% мигрантов получили вид на жительство по семейным причинам (воссоединение семей), 23% приходилось на трудовую миграцию, 22% приехали на учебу и 23% приходилось на другие виды миграции, включая бизнес-миграцию и соискателей убежища⁸⁹. На практике эти категории отражают основные миграционные мотивы по данным официальной статистики, которые используются для получения разрешения на выезд, но на самом деле они могут меняться со временем, например, студенты могут стать трудовыми мигрантами и т.д.

Наибольшее влияние кризис оказал на внутреннюю миграцию и миграцию из европейских стран, не входящих в ЕС. В Греции, Испании, Португалии, Ирландии, сильно затронутых кризисом, наблюдался отток мигрантов и местного населения в более развитые европейские страны. В основном это касалось циркулируемой миграции в 2007–2012 гг.⁹⁰ В этой ситуации мигранты из третьих стран становятся более гибкими участниками европейского рынка труда, приспосабливаясь к новой ситуации.

Затем наступил посткризисный переход к активному использованию селективных методов приема мигрантов из третьих стран. С 2012 г. по 2015 г. ситуация постепенно восстанавливалась благодаря наметившемуся экономическому росту и снижению уровня безработицы в Западной и Северной Европе. По данным Евростата, внутриевропейская миграция (в основном румыны и поляки) составила 1.4 млн чел. в 2015 г., а приток легальных мигрантов из третьих стран – 2.4 млн чел. Доля выходцев из стран ЦВЕ наиболее высока в Австрии и Ирландии (около 4% населения), в Германии и Великобритании она меньше (2.5%), а во Франции только 0.3%⁹¹. В 2016 г. наибольший поток просителей вида на жительство шел из Украины и Сирии⁹².

Наблюдалась также нехватка квалифицированной рабочей силы из-за ряда недостатков системы «голубой карты». При этом около 33% высокообразованных

⁸⁷ Impact of the global economic crisis on migration in Europe. Report. Committee on Migration, Refugees and Population. Parliamentary Assembly. 9 April 2010, P.1. [Электронный ресурс] // URL: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=12407&lang=en>

⁸⁸ The impact of the global economic crisis on migration in Europe/ Doc 12200. Parliamentary Assembly Council of Europe. 9 April 2010. [Электронный ресурс] // URL: <http://assembly.coe.int>.

⁸⁹ Migration and Immigrants in Europe: A Historical and Demographic Perspective|Springerlink. [Электронный ресурс] // URL: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_imm8&lang=en

⁹⁰ International Migration Outlook 2011. SOPEMI 2011. [Электронный ресурс] // URL: https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2011_migr_outlook-2011-en

⁹¹ People on the move: migration and mobility in the European Union. – Belgium: Bruegel, 2018. Volume XXVIII. P. 82

⁹² De Haas H. European Migrations Dynamics, Drivers, and the Role of Policies EU Policy Lab. / Joint Research Centre. – Luxembourg: Publications Office of the European Union. 2018. P. 11

специалистов предпочитают выезжать на работу в страны ЕС и только 19% – в США⁹³. Тенденция к сохранению притока внутренних и внешних мигрантов отражала структурные потребности в рабочей силе в определенных сегментах европейских рынков труда. Но беженцы и семейные мигранты, приток которых растет быстрее, чем трудовая миграция, менее связаны с экономическими тенденциями и факторами, также как гуманитарная миграция и студенты, приезжающие в Европу для получения образования.

Таблица 2.1.

Приток иммигрантов в страны ЕС (2000-2017 гг., тыс. чел. и %)

Страны/ Годы	2000	%	2005	%	2010	%	2015	%	2016	%	2017	%
Бельгия	89.4	3.5	132.8	5.2	135.3	4.1	146.6	3.1	123.7	2.9	126.7	2.9
Болгария	:		:		:		25.2	0.5	21.2	0.5	25.6	0.6
Чехия	:		60.3	2.3	48.3	1.4	29.6	0.6	64.1	1.5	52	1.2
Дания	52.9	2.1	52.5	2	52.2	1.6	78.5	1.7	74.4	1.8	68.6	1.6
Германия	841.1	33.1	707.4	27.6	404	12.4	1543.8	33.1	1029.8	24	917.1	20.8
Эстония	0.035	0.001	1.4	0.1	2.8	0.1	15.4	0.3	14.8	0.3	17.6	0.4
Ирландия	57.4	2.3	102	3.9	52.3	1.6	80.8	1.7	85.2	2	78.5	1.8
Греция	109.2	4.3	70.9	2.8	60.5	1.8	64.5	1.4	116.9	2.7	112.3	2.6
Испания	362.5	14.3	719.3	28.1	360.7	11.1	342.1	7.3	414.7	9.7	532.1	12.1
Франция	:		:		307.1	9.4	364.2	7.8	378.1	8.8	370	8.4
Хорватия	:		:		8.8	0.2	11.7	0.3	14	0.3	15.6	0.4
Италия	227	8.9	305	11.9	458.9	14.1	280.1	6	300.8	7	343.5	7.8
Кипр	12.7	0.5	10.3	0.4	20.2	0.6	15.2	0.3	17.4	0.4	21.3	0.5
Латвия	6.5	0.2	6.7	0.3	4	0.1	9.5	0.2	8.4	0.2	10	0.2
Литва	1.5	0.1	6.8	0.3	5.2	1.2	22.1	0.5	20.2	0.5	20.4	0.5
Люксембург	11.8	0.5	14.4	0.5	17	0.5	23.8	0.5	22.9	0.5	24.4	0.6
Венгрия	21.7	0.8	27.8	1.1	25.5	0.7	58.3	1.3	53.6	1.3	68.1	1.5
Мальта	:		2	0.1	4.3	0.1	16.9	0.4	17.1	0.4	21.7	0.5
Нидерланды	132.8	5.2	92.3	3.6	126.8	3.9	166.9	3.6	189.2	4.4	189.7	4.3
Австрия	81.7	3.2	114.5	4.5	71	2.2	166.3	3.6	129.5	3	111.8	2.5
Польша	7.3	0.3	9.4	0.4	155.1	4.7	218.2	4.7	208.3	4.9	209.4	4.8
Португалия	77.8	3.1	21.7	0.8	27.6	0.8	29.9	0.6	29.9	0.7	36.7	0.8
Румыния	:		:		149.9	4.6	132.8	2.9	137.5	3.2	177.5	4
Словения	6.2	0.2	15	0.6	15.4	0.5	15.4	0.3	16.6	0.4	18.8	0.4
Словакия	2.3	0.1	5.3	0.2	5.3	0.2	7	0.2	7.7	0.2	7.2	0.2
Финляндия	16.9	0.7	21.4	0.8	25.6	0.8	28.8	0.6	34.9	0.8	31.8	0.7
Швеция	58.7	2.3	65.2	2.5	98.8	3	134.2	2.9	163	3.8	144.5	3.3
Великобритания	364.4	14.3	:		591	18.3	631.5	13.6	589	13.8	644.2	14.6
ЕС28	2541.8	100	2564.4	100	3233.6	100	4659.3	100	4282.9	100	4397.1	100

Составлено по: Eurostat, Immigration by age and sex

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_imm8&lang=en

⁹³ Hein de Haas., P. 70.

С 2015 г. Европа столкнулась с такой проблемой, как миграционный кризис, так называемой «миграцией на лодках» из стран Северной Африки, затронутых «арабской весной», а также потоком беженцев из Сирии, Ирака, Афганистана, Ливии, охваченных военными конфликтами и гражданскими войнами. В 2015 г. по данным Евростата 1.321 млн просителей убежища прибыли в страны Европы, из них сирийцы и афганцы составляли соответственно 25 и 16%⁹⁴. По данным Фронтекс более 1 млн прибыли нелегально⁹⁵.

2.2. Новые тенденции в миграционных процессах в ЕС и их влияние на интеграционные процессы

Миграция в европейские страны в последние годы тесно связана с процессами глобализации, социально-экономической и политической стабильностью и национальной безопасностью, а также с сохранением культурной идентичности стран ЕС. Глобализирующиеся миграционные перемещения требуют согласованных усилий разных государств из-за качественно новой миграционной ситуации и неэффективности их миграционной политики. Кроме того, растущая массовая миграция в Европе привела к демографическим, этническим и даже ментальным изменениям, когда меняются ценностные ориентиры.

Миграционные потоки оказывают все большее влияние на траекторию развития европейской интеграции. Фактически весь процесс евроинтеграции представляет собой поиск ответов на постоянно возникающие вызовы и попытки урегулировать разногласия с помощью наднациональных актов, переговоров и компромиссных решений. В период становления Европейского сообщества существовали центростремительные тенденции, их ослабление наметилось во время кризисов 1974–75 гг. и 1980–82 гг. и появилась тенденция развития вширь. Затем пошел процесс усиления интеграции вглубь, превративший Евросоюз в мощный региональный союз (экономический, валютный, политический) с определением трех опор, но при этом наиболее динамично развивается первая опора – экономическая. После мирового кризиса 2008–2009 гг. и миграционного кризиса 2015 г. появились признаки трансформации евроинтеграции, когда возникли центробежные тенденции и элементы регионализации – образование отдельных групп внутри ЕС, отстаивающих свои интересы.

Из-за разного уровня экономического, социального и политического развития новых стран ЕС и государств «старого ядра» интеграционные процессы в них развиваются по-разному, с разной скоростью и достаточно противоречиво при существующем балансе между экономической и политической интеграцией. Последнее расширение привело к изменению сложившегося равновесия внутри Евросоюза и возможно, к формированию критической массы самой группировки, объединившей очень разные страны со своими экономическими и социально-политическими особенностями, историей и традициями. Сказалось и «социалистическое прошлое» новых государств-членов, определявшее долгое время их развитие.

Экономическая интеграция является наиболее удачной в европейском проекте, но другие направления интеграционных процессов периодически сталкиваются с серьезными проблемами и разногласиями, особенно в тех сферах, где до сих пор отсутствует единый и согласованный подход, например,

⁹⁴ Migrant Integration Statistics. [Электронный ресурс] // URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migrant_integration_statistics

⁹⁵ Миграционная политика ЕС после начала кризиса беженцев 2015 г. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.eedialog.org/ru/2019/03/30/migratsionnaya-politika-es-posle-nachala-krizisa-bezhentsev-2015-goda/>

миграционная политика. Политика в области миграции традиционно отстает от экономической и валютной интеграции. «Настоящего единства страны – члены ЕС пока не достигли, это показали экономический, финансовый, а затем миграционный кризисы и результаты референдума в Великобритании. Сам процесс интеграции стран ЕС уже вступил в новый этап развития, возможно, не самый успешный, о чем свидетельствуют периодически возникающие споры при решении общих для всех стран Евросоюза проблем»⁹⁶. Наблюдается также тенденция к определенному сепаратизму и росту предпочтения национальных интересов общеевропейским принципам как принцип солидарности. Выборы в Европарламент 2014 и 2019 г. показали рост влияния правых и националистических партий в странах ЕС, даже в тех, которые относятся к «старому ядру», диктующему основные правила в ЕС.

Исторически сложившаяся схема – страны «старого ядра» и новые страны-члены, когда одни являются локомотивами интеграции (Германия и Франция), а других можно отнести к аутсайдерам из-за сложного экономического положения и которые нуждаются в финансовой поддержке более развитых партнеров, все еще продолжает действовать, отражая при этом однонаправленный подход к развитию интеграции без адекватного учета новых реалий. Причем в группу аутсайдеров попадают и «старые» страны-члены как Греция, столкнувшаяся «с системным кризисом, усилившимся после присоединения этой страны к еврозоне»⁹⁷. Банковский и долговой кризис в ЕС и последовавшая за ним реструктуризация долгов показали реально негативный настрой стран-кредиторов против стран-должников, а отнюдь не единство членов Евросоюза в борьбе с кризисными явлениями.

Этот период начался с мирового финансового и экономического кризиса 2008 г. и после достижения группировкой критической массы, когда объединительные тенденции начинают сосуществовать одновременно с центробежными, что ведет к возникновению противоречий между ними. Одним из факторов, оказывающих влияние на определенную трансформацию консолидированной Европы, стал рост притока мигрантов, особенно мусульман. Именно этот фактор усилил националистические идеи в отдельных европейских странах, привел к регионализации внутри Евросоюза, выразившейся в выделении отдельных блоков, выступающих со своим видением решения проблем с мигрантами, (Вишеградская группа, страны Балтии). Иерархия стран-членов, особенно экономическая, стала заметнее после последнего расширения. Кроме того, вступившие в ЕС в 2004 и в 2007 г., в 2013 г. (Хорватия) страны не имели колоний и опыта миграционной политики, особенно в отношении мусульман, в отличие от стран ЕС, имевших колонии и особые традиционные связи с ними, в том числе опыт привлечения рабочей силы из бывших колоний.

Политическая интеграция и общая миграционная политика продолжают оставаться слабым звеном Евросоюза. Все чаще при обсуждении долгосрочных перспектив развития интеграционных процессов встает вопрос об обратимом характере политической интеграции. Во время переговоров о заключении Лиссабонского договора представители стран ЕС затронули проблемы предоставления правовой возможности и способа выхода из Евросоюза и фактически была признана возможная обратимость евроинтеграции. Решение Великобритании на референдуме 2016 г. о выходе из ЕС подтверждает это. Но в то же время затянувшееся обсуждение условий выхода показало, что его механизмы не были юридически подготовлены, так как Евросоюз не был готов к такому

⁹⁶ Трофимова О.Е. Миграционные процессы в Евросоюзе: новые вызовы и риски // Вестник института экономики РАН. № 5. 2017. С.133.

⁹⁷ Современная Греция в мировой экономике и политике / отв. редактор Ю.Д. Квашнин – М.: ИМЭМО РАН, 2013. С. 4.

развитию событий как дезинтеграция ЕС в результате добровольного выхода из его состава одного или нескольких членов⁹⁸.

Расширение ЕС привело к выделению главных и второстепенных стран-членов, находящихся на разных ступенях развития интеграционных процессов, нарушению координации действий и росту национализма в период кризисов, а также эрозии одного из самых главных принципов – принципа солидарности. Решения наднациональных институтов, особенно в сфере миграции, чаще носят рекомендательный характер и не очень эффективны, как и общеевропейская миграционная политика. Это указывает на начавшиеся процессы трансформации евроинтеграции, что на наш взгляд, является промежуточным этапом между интеграцией и дезинтеграцией в рамках Евросоюза, когда объединительные тенденции сосуществуют с идеями национализма и даже сепаратизма, особенно в политической сфере.

Одним из факторов, влияющих на трансформацию европейской интеграции, стала растущая неконтролируемая миграция, которая по-разному проявляется в отдельных европейских странах. Изменение количественного и качественного состава мигрантов, появление новых форм миграции привели к трансформации самого контекста перемещения людей в Европе. Основными видами миграционных потоков пока остаются классическая пост-колониальная миграция и привлечение иностранной рабочей силы, а ее компонентами – традиционная этническая траектория, внутренняя миграция между странами – членами ЕС и миграция с востока на запад после расширения Евросоюза. Но каналы миграции все больше имеют направление «снизу–вверх» так как число выходцев из третьих стран продолжает расти, несмотря на попытки ограничивать их приток. В большинстве стран ЕС в 2013–2014 гг. доля мигрантов из третьих стран в общем потоке составляла 30–40%, в Италии и Испании эта цифра достигала 2/3, в Швеции – более 55%⁹⁹.

Миграция в ЕС представляет собой гетерогенный процесс: есть страны с длительной миграционной историей, есть страны, превратившиеся из поставщиков мигрантов в принимающие страны, есть государства, на которые приходится основной поток мигрантов и др. Можно выделить три группы стран ЕС: 1) страны Северной Европы, Центральной Европы со старыми миграционными традициями, 2) страны Южной Европы, бывшие страны-доноры, на которые сейчас приходится большой поток мигрантов из третьих стран, особенно Италия и Испания и 3) страны ЦВЕ, откуда выезжает значительная часть жителей в страны «старого ядра» в поисках работы, не имеющие миграционного опыта, но испытывающие проблемы с приграничными странами, не входящими в Евросоюз.

Существуют также малые страны с высокой долей иностранного населения – Люксембург (47.8% в 2018 г.), Кипр (17.3%), Австрия (15.7%), Мальта (14.1%), а также Эстония и Латвия (около 14%) (см. табл. 2.2.). Самые низкие цифры – в Болгарии (1.2%), Румынии (0.6%) и Польше (0.6%)¹⁰⁰. Кроме того, численность разных групп иностранного населения значительно отличается по странам. Так, в Люксембурге, Кипре, Ирландии, Мальте, Бельгии, Австрии преобладают выходцы из стран – членов ЕС (от 40.6% в Люксембурге до 7.9% в Бельгии и Австрии)¹⁰¹. В

⁹⁸ Bastien Nivet. Superpower Europe or disintegration. Center for Security Studies. ETH Zurich. 10 Feb 2014. [Электронный ресурс] // URL: <https://css.ethz.ch/en/services/digital-library/articles/article.html/176509/pdf>

⁹⁹ R. King. Research on Migration: Facing Realities and Maximising Opportunities. 2016. P. 17. [Электронный ресурс] // URL: http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy_reviews/ki-04-15-841_en_n.pdf

¹⁰⁰ Non-national population by group of citizenship. 1 January 2018 [Электронный ресурс] // URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Non-national_population_by_group_of_citizenship,_1_January_2018_.png

¹⁰¹ Ibid.

других странах (Франция, Великобритания, Германия) преобладают выходцы из третьих стран.

Таблица 2.2.

Иностранное население в государствах – членах ЕС по странам происхождения (на 1 января 2009г., 2015г., 2018г., в %)

Страны	Иностранцы граждане								
	2009			2015			2018		
	Всего	Граждане других стран-членов ЕС	Граждане стран не входящих в ЕС	Всего	Граждане других стран-членов ЕС	Граждане стран не входящих в ЕС	Всего	Граждане других стран-членов ЕС	Граждане стран не входящих в ЕС
Бельгия	:	:	:	11.6	7.6	3.9	12	7.9	4.1
Болгария	0.3	0	0.3	0.9	0.2	0.7	1.2	0.2	1
Чехия	3.9	1.4	2.5	4.3	1.7	2.6	4.9	2.1	2.8
Дания	5.8	2	3.8	7.5	3.1	4.3	8.8	3.7	4.9
Германия	8.8	3.1	5.7	9.3	4.3	5	11.7	5.1	6.6
Эстония	16	0.7	15.3	14.6	0.6	14	14.9	1.4	13.5
Ирландия	9.9	8.2	1.7	11.9	8	3.9	12	9	3
Греция	8.3	1.4	6.8	7.6	1.8	5.7	7.6	2	5.6
Испания	12.3	5	7.4	9.6	4.2	5.4	9.8	4.1	5.6
Франция	5.8	2	3.8	6.6	2.2	4.3	7	2.3	4.7
Хорватия	:	:	:	0.9	0.3	0.6	1.3	0.4	0.8
Италия	6.5	1.9	4.6	8.2	2.5	5.8	8.5	2.6	5.9
Кипр	16.1	9.8	6.3	17.1	12.6	4.5	17.3	13.3	4
Латвия	17.9	0.4	17.5	15	0.3	14.7	14.1	0.3	13.8
Литва	1.2	0.1	1.2	0.8	0.1	0.6	1	0.2	0.7
Люксембург	43.5	37.6	6	45.9	39.5	6.5	47.8	40.6	7.2
Венгрия	1.9	1.1	0.8	1.5	0.8	0.7	1.7	0.8	0.9
Мальта	4.4	2	2.4	6.4	3.5	2.9	14.1	8.1	6
Нидерланды	3.9	1.8	2.1	4.6	2.5	2	5.8	3.1	2.6
Австрия	10.3	3.8	6.6	13.2	6.6	6.6	15.7	7.9	7.8
Польша	0.1	0	0.1	0.3	0.1	0.2	0.6	0.1	0.5
Португалия	4.2	0.8	3.4	3.8	1	2.8	4.1	1.3	2.8
Румыния	0.1	0	0.1	0.4	0.2	0.3	0.6	0.3	0.3
Словения	3.5	0.2	3.3	4.9	0.8	4.1	5.9	0.9	5
Словакия	1	0.6	0.4	1.1	0.9	0.2	1.3	1	0.3
Финляндия	2.7	1	1.7	4	1.6	2.3	4.5	1.8	2.7
Швеция	5.9	2.8	3.2	7.5	3	4.3	8.8	3.1	5.4
Великобритания	6.8	2.9	3.9	8.4	4.6	3.8	9.5	5.8	3.7

Составлено по: Eurostat, Non-national population by group of citizenship, 1 January 2009, 2015, 2018.

По данным Евростата в 2017 г. 3.8% граждан Евросоюза от 20 до 64 лет проживали в других государствах – членах ЕС. В 2007 г. эта цифра составляла 2.5%. (см. табл. 2.3.). Основной отток местного населения шел из Румынии (19.7%), Литвы (15%), Хорватии (14%), Португалии (13.8%), Латвии (13%), Болгарии (12.5%),

Ирландии (9%), Люксембурга (8%), Польши (7.5%)¹⁰². Это привело к нехватке рабочей силы, особенно квалифицированной в странах Балтии, балканских государствах и др. Рост внутрирегиональной миграции остается важной особенностью государств Шенгенской зоны, в которую входят 22 страны Евросоюза и 4 страны, не являющиеся членами ЕС.

Таблица 2.3.

Граждане стран ЕС трудоспособного возраста (20–64 года) проживающие в других государствах ЕС (2007–2017 гг., в %)

	2007	2012	2017	Разница между 2007/2017
ЕС 28	2.5	3.0	3.8	1.3
Бельгия	2.5	2.4	2.7	0.2
Болгария	4.5	7.1	12.5	8
Чехия	1.5	1.4	1.8	0.3
Дания	2.1	2.0	1.8	-0.3
Германия	0.9	1.0	1.0	0.1
Эстония	2.9	4.1	6.8	3.9
Ирландия	9.5	9.3	8.8	-0.6
Греция	4.7	4.7	6.0	1.4
Испания	0.9	1.0	1.6	0.7
Франция	1.1	1.2	1.3	0.2
Хорватия	12.2	10.2	14.0	1.8
Италия	2.4	2.4	3.1	0.6
Кипр	7.1	6.7	3.9	-3.2
Латвия	2.9	7.8	12.9	10
Литва	5.4	10.4	15.0	9.5
Люксембург	4.8	7.4	8.1	3.3
Венгрия	1.5	2.4	5.2	3.7
Мальта	:	3.6	3.6	:
Нидерланды	2.7	2.8	3.2	0.5
Австрия	3.5	3.0	3.1	-0.4
Польша	3.9	5.4	7.8	3.9
Португалия	11	11.4	13.9	2.9
Румыния	7.4	13.6	19.7	12.3
Словения	2.4	2.1	3.0	0.6
Словакия	3.6	4.3	6.0	2.5
Финляндия	2.8	2.1	1.8	-0.9
Швеция	1.3	1.3	1.3	0
Великобритания	1.2	1.3	1.1	-0.1

Составлено по: Eurostat, EU citizens of working age (20-64) living in another Member State, by country of citizenship, 2017 (as % of their home-country resident population in the corresponding age group)
<http://www.europeanmigrationlaw.eu/documents/Eurostat-EU%20citizens%20in%20other%20EU%20Member%20States.pdf>

¹⁰² Eurostat newsrelease. EU citizens in other EU Member States. [Электронный ресурс] // URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8926076/3-28052018-AP-EN.pdf/48c473e8-c2c1-4942-b2a4-5761edacda37>

Однако после миграционного кризиса со второй половины 2015 г. ряд стран вынужден были временно ввести контроль на своих границах для беженцев из третьих стран. Кроме того, во многих странах Евросоюза выросла доля граждан пенсионного возраста, работающих за рубежом. Такое перераспределение европейских трудовых ресурсов внутри ЕС свидетельствует о неравномерности интеграционных процессов в разных странах-членах, разной их скорости, что связано с поэтапным расширением Евросоюза, причем за счет присоединения менее развитых, чем страны «старого ядра», государств (Южная Европа, страны ЦВЕ и Балтии, балканские страны).

Граждане новых стран-членов после вступления в Евросоюз стали выезжать в более развитые государства ЕС-15 из-за разницы в доходах и возможности найти надежное и более высокооплачиваемое рабочее место, что ведет к экономическому росту в принимающих странах и к дополнительной нагрузке на инфраструктуру и социальную сферу. Дифференциация экономического развития стран ЕС ведет к трансформационным процессам на рынке труда, которые вызывают рост миграции, в основном из третьих стран, несмотря на смещение потребностей европейского рынка труда к более квалифицированным работникам и снижение потребностей в малоквалифицированном труде. В странах-донорах наблюдались как негативные последствия (отток трудовых ресурсов, нехватка рабочей силы в отдельных отраслях и др.), так и позитивные (сокращение безработицы, поступление денежных переводов, более высокая квалификация работников после их возвращения на родину). До последнего расширения Евросоюза «степень взаимоналожения рынков труда в ЕС (доля граждан стран – членов ЕС в общей численности занятых) была очень низкой и составляла около 2% (в Германии – 1.8%, Франции – 2.4%, Великобритании – 1.6%, Австрии – 0.9%)»¹⁰³.

Еще одной проблемой, приведшей к разногласиям в рамках ЕС, стал миграционный кризис, который вызвал слияние нескольких потоков – легальной, нелегальной миграции, экономической и гуманитарной, а также беженцев. Несмотря на то, что миграционные потоки шли в основном в более развитые государства ЕС, они затронули и новые страны-члены в основном как транзитные, а не принимающие, что было связано с менее благоприятными условиями на их рынках труда и нежеланием принимать мусульман-мигрантов, преобладающих в составе этой миграционной волны, с отстаиванием своих интересов, а не общеевропейского принципа солидарности.

Миграция в странах ЕС будет влиять и в дальнейшем на политику евроинтеграции, она сделает ее более избирательной, а углубление интеграционных процессов затронет в основном страны «старого ядра», страны зоны евро. Старая идея о Европе двух скоростей снова может стать актуальной в связи с тем, что не все страны будут участвовать в тех или иных интеграционных процессах или степень их участия будет разной. В 2018 г. государства Евросоюза приняли меры по сокращению гуманитарной миграции. Рассматривались также варианты заключения договоров со странами, откуда идет основной поток беженцев и нелегалов, например, соглашение ЕС – Турция, и проведение более активной политики интеграции мигрантов (культурной, социальной, экономической). В ближайшие годы балансирование ЕС между борьбой с дефицитом рабочей силы и ограничением притока нежелательных мигрантов с использованием избирательного подхода к их приему сохранится из-за противоречивости европейской миграционной

¹⁰³ Биффль Г. Миграция и ее роль в интеграции Западной Европы // Проблемы теории и практики управления. 2000. № 4. С. 67.

политики на национальном и наднациональном уровнях, находящейся в процессе адаптации к новой миграционной ситуации.

2.3. Особенности трудовой миграции

Традиционно миграцию в страны ЕС рассматривали как фактор восполнения недостающих трудовых ресурсов, используемых для экономического роста и решения демографических проблем. В основном она выполняла вспомогательную роль для корректировки диспропорций на рынке труда и сбалансирования функционирования производства в ЕС. Основным мотивом трудовой миграции в Евросоюз является стремление к получению более высокого дохода. Важную роль играет высокий уровень социальной защищенности, толерантное отношение к мигрантам и многообразие культур. Этому способствовало создание в ЕС общего рынка рабочей силы и единого экономического пространства для свободного перемещения людей.

Трудовая миграция независимо от этапа развития миграционного процесса является его главным движущим фактором. Процесс трансформации трудовой миграции в европейские страны начался в начале 2000-х гг., хотя она начала терять свое значение и роль еще в 1980-е гг. Изменение ситуации на рынках труда в ЕС и требований к уровню квалификации рабочей силы, спрос на необходимые категории трудовых мигрантов и вытекающий из этого селективный подход к их приему оказывают первостепенное влияние на регулирование миграционных потоков. Другими факторами были усиление влияния экономического и культурного развития на политику национальных государств, преференциальные интересы отдельных групп стран, а также глобализация экономики. Изменения в процессах трудовой миграции состояли в переходе миграционной политики большинства стран от рестриктивной к более либеральной и наоборот, в растущей роли организаций и институтов в качестве регуляторов трудовой миграции, в новых географических и социально-экономических характеристиках миграции, отличающихся от более ранних этапов процессов миграции, в появлении новых интеграционных паттернов вместо приглашения гастарбайтеров¹⁰⁴.

Одной из особенностей привлечения трудовых мигрантов в ЕС стало их использование как дополняющего компонента трудовых ресурсов на рабочие места, на которые не претендуют коренные жители. Другая особенность – сохраняющееся разделение на рынке труда, когда более образованные европейцы заняты в сфере услуг и в отраслях, где требуется высокий уровень человеческого капитала, в том числе инновационных, а менее образованные иностранные мигранты заняты в трудоемких отраслях (строительство, транспорт, сельское хозяйство). Но в последние годы наметилась тенденция к постепенному замещению коренного населения в отдельных нишах на рынке труда в ЕС. Так называемый этнический бизнес, объединивший предпринимателей и работников того или иного этнического меньшинства, получил наибольшее развитие в торговле и сфере услуг (транспортные перевозки, ресторанный и гостиничный бизнес, бытовые услуги, кожевенная и пищевая промышленность и др.).

Занятость коренного населения в странах ЕС-28 в 2008–2018 гг. имела тенденцию к росту, но уровень занятости граждан Евросоюза, проживающих и работающих в других странах ЕС, рос быстрее. Занятость мигрантов из третьих стран наоборот снижалась в этот период, лишь в 2018 г. он несколько вырос и достиг

¹⁰⁴ Подробнее см.: Laubenthal B. Labour migration in Europe: Changing policies – Changing organizations – Changing people//International Migration. 2017. Vol. 55. P. 1-8. [Электронный ресурс] // URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/imig.12408>

уровня 2012 г. Возможно, это было связано с получением статуса беженцев лицами, ищущими убежища после миграционного кризиса 2015 г. и их трудоустройством на рынке труда ЕС (табл. 2.4.).

Таблица 2.4.

Уровень занятости активного населения в возрасте от 20 до 64 лет в странах ЕС28 в 2008–2018 гг. (в%).

Группы населения по месту рождения	2008г.	2010г.	2012г.	2014г.	2015г.	2016г.	2017г.	2018г.
Коренное население	75.3	75.6	76.3	77.0	77.4	77.9	78.4	78.7
Граждане, родившиеся в других странах ЕС	76.7	78.0	78.6	79.9	80.2	80.5	81.5	82.0
Граждане третьих стран	74.4	73.9	73.7	74.4	73.2	73.1	72.6	73.4

Составлено по: Migrant integration statistics – labour market indicators. Development of activity rates for the population aged 20–64, EU-28, 2008–2018 <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?oldid=291217>

Страны Евросоюза в отличие от США характеризуются низким уровнем мобильности, хотя именно внутренняя миграция вносит весомый вклад в экономический рост группировки, так как рабочая сила из стран-членов более квалифицированная, не требует переподготовки и значительных социальных выплат. Процесс ре-европеизации миграционных потоков был достаточно масштабным после последнего расширения ЕС в отличие от вступления стран Южной Европы в 1980-е гг. в Евросоюз. Но внутренняя миграция недостаточно активна, чтобы сбалансировать потребности в рабочей силе в отдельных отраслях и странах ЕС, что компенсируется притоком мигрантов из третьих стран. До сих пор в европейских странах сохраняются барьеры, препятствующие мобильности трудовых ресурсов внутри ЕС для его граждан: языковые барьеры, выдача профессиональных лицензий, подтверждающих квалификацию, ограничение дополнительных пенсионных выплат из-за отсутствия единообразия в системах налогообложения и разницы в системах социального обеспечения отдельных стран.

Во многих странах ЕС, несмотря на избирательный подход к приему трудовых мигрантов, сохраняется востребованность в привлечении выходцев из стран Азии и Африки, в том числе временных и сезонных рабочих с низким уровнем человеческого капитала. С одной стороны возрастает спрос на высококвалифицированных иностранных специалистов. Эти работники, как правило, оказывают долгосрочное влияние на хозяйственное развитие, а воздействие неквалифицированной неоднозначно, так как дешевая рабочая сила может привести

к снижению производительности труда, ущемлению экономических интересов отдельных категорий населения. С другой, заполняя пустующие ниши, иммигранты содействуют повышению производительности труда и более эффективному применению местной рабочей силы. К наиболее востребованным профессиям в ЕС относятся работники для металлургических и машиностроительных отраслей, строительства, информационно-коммуникационных технологий, санитары и сиделки в сфере обслуживания, плотники, столяры и сантехники, работники сферы обслуживания (общепит, торговля и грузоперевозки).

Уровень образования мигрантов не гарантирует соответствие их образования имеющимся вакансиям, несмотря на его важную роль при их трудоустройстве в странах ЕС. Существует феномен формальной недооценки образования мигрантов или избыточное образование для такой ниши, как трудоемкая работа, традиционно занимаемой иностранцами, так как работодатели в странах Евросоюза недооценивают дипломы об образовании, полученные за границей, и образованным мигрантам часто приходится соглашаться на непрестижную работу. В 2013 г. 22% мигрантов в странах ЕС имели избыточное образование (в Великобритании этот показатель был 35%, в Португалии – 47%), а у коренных жителей ЕС только 13%¹⁰⁵. В Германии в 2009–2014 гг. около 5% местного населения с законченным средним образованием и 5% граждан стран ЕС-15 занимались физическим трудом, для иностранных мигрантов эта цифра была 13%, а для граждан ЕС-10 – 18%. Во Франции эти данные составляли соответственно 6% для коренных жителей, 7% для граждан ЕС-15, 17% для мигрантов из третьих стран, 22% для граждан ЕС-10¹⁰⁶. Таким образом, иностранные трудовые мигранты это не только дополнительное вложение в основной капитал, но и «неотъемлемая его часть с учетом их качественных характеристик и мотивации к труду, уровня образования, культурных и религиозных предпочтений, а также способности адаптироваться в европейское общество»¹⁰⁷.

Государства ЕС также получают определенную выгоду от привлечения иностранных трудовых мигрантов – повышение конкурентоспособности за счет снижения издержек производства, создание мигрантами дополнительного спроса на товары и услуги, стимулирование роста производства и занятости. Использование квалифицированной рабочей силы позволяет сэкономить на затратах на образование и профессиональную подготовку. Для стран-доноров также существуют положительные (переводы на родину своим семьям) и негативные последствия оттока трудовых ресурсов (рабочая сила создает ВВП не у себя в стране, а за рубежом, наблюдается отток наиболее конкурентоспособной и предприимчивой части населения, отъезд молодежи отрицательно влияет на демографическую ситуацию).

По некоторым расчетам, трудовая миграция оказывает влияние на экономический рост в странах ЕС, особенно южно-европейских. Так, если бы миграция в Южную Европу была нулевой, то темпы роста экономики за период 1990–2014 гг. были бы на 20–30 процентных пунктов ниже¹⁰⁸. Влияние миграции на ВВП проявляется в росте трудоспособного населения, увеличении спроса на товары и услуги и росте производительности труда. Некоторые исследователи считают, что

¹⁰⁵ People on the move: migration and mobility in the European Union . – Belgium: Bruegel, 2018. / Blueprint series 28. Volume XXVIII. P. 90.

¹⁰⁶ Employment and Social Developments in Europe 2015. – Luxembourg: Publications Office of the European Union 2016, P. 184.

¹⁰⁷ Трофимова О.Е. Роль иностранных мигрантов в формировании человеческого капитала в странах ЕС // Вестник Института экономики. 2015 г. №6. С. 141-142.

¹⁰⁸ Andrew Pitt. Migration and the Economy. Economic Realities, Social Impact & Political Choices // Global Perspective & Solutions. September 2018. P. 6.

увеличение доли мигрантов на 1% ведет к росту ВВП на душу населения на 2% в принимающих странах ЕС¹⁰⁹.

Трудовая миграция также влияет на зарплату и занятость на рынке труда, что выражается в следующем: 1) функционирование внутреннего рынка труда зависит от того, насколько мигранты заменяют или дополняют местную рабочую силу, 2) зарплата и занятость связаны с экономической корректировкой и другими институциональными переменными (уровень образования, уровень минимальной зарплаты и социальной поддержки) и имеют значительные национальные отличия. Влияние миграции на зарплату и занятость более негативно для местных работников с низким уровнем дохода и менее образованных, что выражается в их заменяемости мигрантами. И эта асимметрия сохраняется, несмотря на рост притока более квалифицированных мигрантов. Кроме того, трудовые мигранты вносят свой вклад в налоговую систему, при этом часто получая меньше социальных дотаций и привилегий, чем местное население. В основном эта тенденция наблюдается в странах с быстро стареющим населением, за исключением стран Северной Европы, где преобладает гуманитарная миграция и вклад мигрантов ниже, чем получаемые им социальные выплаты (см. глава 9).

В период экономического подъема трудовая миграция позволяет европейским странам сгладить диспропорции в распределении трудовых ресурсов между отраслями производства, затронутыми процессами реструктуризации и глобализации в условиях НТР. Устойчивый приток иностранной рабочей силы, соответствующий нуждам рынка труда позволяет усилить конкурентоспособность европейской экономики. Но в период спада и стагнации привлечение трудовых мигрантов становится нежелательным на европейских рынках независимо от их квалификации, подготовки и опыта. Так, в 2008 г. в период кризиса и роста безработицы приток мигрантов в страны ЕС снизился на 6%¹¹⁰. Макроэкономическая ситуация и ВВП на душу населения в странах-реципиентах и странах-донорах оказывают влияние на мобильность и занятость мигрантов.

Несмотря на принятие общих директив и ограничительных мер, страны ЕС так и не смогли увеличить внутреннюю миграцию в рамках Евросоюза. На рынках труда продолжают преобладать трудовые мигранты из третьих стран, которые более востребованы, так как местное население предпочитает заниматься более высокооплачиваемым трудом или жить на пособия. При этом наблюдается тенденция к использованию более образованных кадров в отраслях, не требующих особой квалификации, что связано со сложностями в привлечении квалифицированных специалистов и высоким уровнем безработицы после миграционного кризиса 2015 г. Переизбыток трудовых ресурсов в некоторых отраслях и странах из-за отсутствия прогнозов развития национальных рынков труда, рост нелегальной миграции и притока беженцев ведут к росту социальных рисков и к нагрузке на систему социального обеспечения.

2.4. Миграционный кризис в ЕС

События «арабской весны» и уничтожение «диктаторских» режимов в странах Северной Африки, военные конфликты в Ираке, Афганистане, Сирии привели к росту притока беженцев и нелегальных мигрантов в страны ЕС. Пик этого процесса пришелся на осень 2015 г. Это стало серьезным вызовом для Евросоюза, так как до

¹⁰⁹ People on the move: migration and mobility in the European Union . – Belgium: Bruegel, 2018. Volume XXVIII. P. 88.

¹¹⁰ Immigration to EU Member States down by 6% and emigration up by 13% in 2008. Eurostat. Statistics in Focus 1/2011. P. 1. [Электронный ресурс] // URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3433488/5578320/KS-SF-11-001-EN.PDF/d5fa928a-ca87-490b-96a7-2051dcd53f57>

сих пор не сформирована общеевропейская миграционная политика, возросли разногласия между странами ЕС в отношении приема беженцев и вынужденных мигрантов при распределения квот между ними. В 2005–2010 гг. убежища просили примерно 200 тыс. чел. в год, в 2011–2012 гг. – около 300 тыс. чел.,¹¹¹ в 2015 г. из число составило более 1.256 млн. чел., в 2016 г. – 1.2 млн, а с 2017 г. тенденция пошла на снижение их притока до 580.8 тыс. чел. в 2018 г.¹¹² По данным Агентства по контролю за внешними границами ЕС Фронтекс их количество за 2015 г. составило более 1.8 млн чел., а в Отчете по миграции Агентства по делам беженцев ООН – порядка 1 млн 47 тысяч человек¹¹³. Такие расхождения свидетельствуют о различиях в методологии подсчета мигрантов двумя крупнейшими международными агентствами по контролю за состоянием миграции. Основными просителями убежища оставались граждане Сирии, Афганистана и Ирака.

Несмотря на активизацию усилий для решения проблем легальной, нелегальной и гуманитарной миграции и предоставления убежища, принятие актов и нормативов, на первом плане оставались национальные интересы, как это часто происходило в Европе во время кризисов. Практически все страны Евросоюза были затронуты миграционным кризисом – как в качестве транзитных стран, так и принимающих. Но в большей степени «наплыв» мигрантов пришелся на такие приграничные страны ЕС, как Греция и Венгрия, стоящие на пути балканского маршрута миграционных потоков, а также Италию, стоящую на пути центрально-средиземноморского маршрута, через которую в Евросоюз попадали беженцы из Африки, и Испанию, через которую идет западно-средиземноморский маршрут. Два средиземноморских маршрута используются алжирскими и марокканскими гражданами, а также беженцами из Ливии и выходцами из стран Тропической Африки. Наиболее привлекательными для мигрантов и беженцев остаются ведущие страны сообщества – Германия, Франция и Великобритания, ряд скандинавских стран, где достаточно высокий уровень социальных пособий и существуют крупные мусульманские сообщества.

Как видно из таблицы 2.5., наибольшее число просителей убежища приходится на Германию – почти 30% общего числа, затем идут Франция, Греция, Испания и Италия, самые привлекательные для мигрантов и беженцев страны. По числу просителей убежища на 1 млн жителей в первую пятерку входят Германия, Греция, Франция, Швеция, Бельгия. Во Франции, Греции, Испании, Нидерландах и Бельгии наблюдался рост числа просителей убежища в 2018 г. по сравнению с 2017 г., а в Германии наоборот, наметилась тенденция к их снижению. Постепенно уменьшился приток нелегалов в страны ЕС, благодаря принятым на национальном и наднациональном уровнях мерам. По данным ФРОНТЕКС в первом полугодии 2018 г. их число составило 60 тыс. чел., основная часть шла через западно-средиземноморский маршрут в Испанию.

¹¹¹ Connor P. Asylum seeker origin: A rapid rise for most countries. Pew Research Center. August 2, 2016. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.pewglobal.org/2016/08/02/1-asylum-seeker-origin-a-rapid-rise-for-most-countries/>

¹¹² Asylum in the EU Member States. Eurostat newsrelease. 46/2019. 14 March 2019, P. 1. [Электронный ресурс] // URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9665546/3-14032019-AP-EN.pdf/eca81dc5-89c7-4a9d-97ad-444b6bd32790>

¹¹³ Геополитические аспекты развития миграционного кризиса. Научно-исследовательский центр проблем национальной безопасности. [Электронный ресурс] // URL: <http://nic-pnb.ru/analytics/geopoliticheskie-aspekty-razvitiya-migratsionnogo-krizisa-v-evrope/>

Таблица 2.5.

Число просителей убежища в странах ЕС (в тыс. чел. и в %)

	Число просителей убежища 2017 г.	Число просителей убежища 2018 г.	Изменение (в %)	Доля в странах ЕС(в %) 2018 г.	Число просителей убежища на млн населения 2018 г.
ЕС	654.610	580.845	-11	100.0	1 133
Германия	198.255	161.885	-18	27.9	1 954
Италия	126.550	49.165	-61	8.5	813
Франция	91.965	110.485	+20	19.0	1 644
Греция	56.940	64.975	+14	11.2	6 051
Великобритания	34.355	37.90	+9	6.4	563
Испания	33.035	52.730	+60	9.1	1 130
Австрия	22.455	11.390	-49	2.0	1 291
Швеция	22.190	18.075	-19	3.1	1 786
Нидерланды	16.090	20.465	+27	3.5	1 191
Бельгия	14.035	18.130	+29	3.1	1 588

Составлено по: Asylum in the EU Member States. Eurostat newsrelease. 46/2019 – 14 March 2019
<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9665546/3-14032019-AP-EN.pdf/eca81dc5-89c7-4a9d-97ad-444b6bd32790>

Миграционный кризис показал неприспособленность Шенгенских соглашений к функционированию в сложных ситуациях, связанных с массовым перемещением людей. Ряд европейских стран были вынуждены временно перекрывать и охранять собственные границы от потоков нелегалов, тем самым ограничивая свободное перемещение граждан внутри ЕС и ставя под угрозу дальнейшее существование Шенгенского соглашения, считавшегося одним из самых значимых достижений ЕС. В начале 2016 г. 8 из 26 членов Шенгенской зоны ввели пограничный контроль на внутренних границах. Кризис также выявил недостатки Дублинских соглашений, предусматривающих, что ответственность за рассмотрение вопроса о предоставлении убежища лежит на стране, чью границу изначально пересек беженец при въезде в Евросоюз, а также повлиял на решение Великобритании выйти из ЕС после проведения референдума в 2016 г. Страны Вишеградской группы (Венгрия, Чехия, Словакия, Польша) выступили против введения квот Еврокомиссии о приеме мигрантов. Они мотивировали свою позицию рестриктивной политикой в

области миграции из-за более слабой экономики и социальной системой и нехваткой опыта в решении подобных проблем. В новых странах-членах, однородных в конфессиональном плане, не было мусульманских мигрантов, отличающихся своей ментальностью, культурой и образом жизни в отличие от бывших европейских метрополий. Такую же, но более скрытую негативную позицию заняли большинство стран ЕС, тормозивших прием беженцев по квотной программе. В результате к сентябрю 2017 г. удалось расселить лишь 29 тыс. чел. из Греции и Италии из планируемых 160 тыс.¹¹⁴

Проведенный в Венгрии референдум о возможности отказа от квот ЕС недобрал голосов до признания, но показал, что большинство проголосовавших поддержали линию правительства В. Орбана в отношении мигрантов. В Италии также сильны позиции евроскептиков-популистов («Движение 5 звезд») и национал-сепаратистов из Лиги (бывшая Лига Севера). Схожая ситуация сложилась в Испании и странах Северной Европы. Во Франции укрепились позиции Национального объединения М. Ле Пен, которое вышло на первые позиции на выборах в Европарламент в мае 2019 г. Несмотря на увеличение мест националистов и евроскептиков в Европарламенте нового созыва, проевропейские партии получили 2/3 мест.

Миграционный кризис внес раскол в странах ЕС: на страны, выступающие за прием мигрантов, и страны, не желающие их у себя принимать, и стал одним из факторов, повлиявших на результаты референдума в Великобритании и принятии решения о ее выходе из Евросоюза. Он также привел к росту террористической угрозы и серии терактов в странах ЕС, так как вместе с беженцами на территорию Европы проникают боевики ИГИЛ.

Кризис изменил политический пейзаж во многих европейских странах и привел к росту популистских и националистических партий, выступающих против притока мусульман и исламизации Европы. Толерантность и мультикультурализм уже не имеют такого влияния как раньше, они показали свою неэффективность при адаптации и интеграции беженцев и мигрантов. Социальное государство в странах ЕС несет большую нагрузку при приеме беженцев, которым выдаются пособия, оплачивается содержание в лагерях временного пребывания и из-за длительных сроков получения вида на жительство, без которого сложно устроится на рынке труда. Растущие этнические диаспоры имеют сильное влияние на вновь прибывших мигрантов, оказывая им всяческую поддержку и изолируя от европейского общества и его культурных ценностей.

Кризис 2015 г. показал, что нынешние тенденции миграционных потоков, претерпевших трансформацию, в новых и постоянно меняющихся политических и экономических условиях отражают необратимый характер процессов миграции в развитых странах, которые будет иметь синусоидальный характер, то возрастая, то стихая, поскольку постоянно будут возникать причины, генерирующие эти процессы. Прежние механизмы миграционной политики на национальном и наднациональном уровне, а также модель мультикультурализма не оправдали себя, поэтому требуется не только более быстрая и адекватная реакция на сложившуюся ситуацию, но и коренной пересмотр этой политики и модели сосуществования с мусульманскими диаспорами и другими этно-культурными группами, чтобы снизить напряженность в европейском обществе и смягчить последствия его мультикультурализации и фрагментации хотя бы в среднесрочной перспективе.

¹¹⁴ ЕС не справляется с задачей перераспределения беженцев. [Электронный ресурс] // URL: <https://regnum.ru/news/2326506.html>

В последнее время в Европейском союзе нарастают центробежные процессы. Часть политиков и общественности во Франции, Нидерландах, Италии, Греции, Германии считают необходимым проведение референдума по образцу Brexit. Вскоре список этих стран может пополнить Австрия. Настаивает на своей «особой позиции» и Венгрия. Поэтому следующий этап миграции в ЕС будет отличаться многофакторностью последствий для стран ЕС по всем направлениям, включая возможное усиление дезинтеграционных процессов, если не будут приняты адекватные меры по регулированию этой проблемы.

Глава 3. Наднациональный формат миграционной политики стран ЕС

Миграционная политика ЕС регулируется на нескольких уровнях – на национальном, наднациональном, а также используется формат межгосударственного взаимодействия. Межгосударственное сотрудничество в сфере миграции, охватывающее как наднациональную, так и национальные политики, было отнесено в Маастрихтском договоре к третьей опоре Евросоюза. Формирование наднациональной нормативно-правовой базы началось после саммитов ЕС в Тампере (1999 г.) и было закреплено в Гаагской программе 2004 г. За ними последовал ряд директив и актов ЕС, которые в основном касались трех направлений – привлечение квалифицированных кадров, помощь беженцам, борьба с нелегальной миграцией. В отличие от национальных законодательств стран ЕС общеевропейская миграционная политика еще окончательно не сформирована и часто носит рекомендательный характер. Институционализация наднационального уровня не завершена, и основные решения по миграционной политике ЕС принимаются «институциональным треугольником» (Еврокомиссия, Совет ЕС и Европарламент). Другие органы ЕС – Совет министров и вновь создаваемые структуры – также оказывают влияние на регулирование миграционных потоков в странах Евросоюза. Однако существующие различия, связанные с особенностями интеграции мигрантов в отдельных странах, сохранением национальной идентичности в старых и новых странах-членах, отсутствием единства особенно после массового притока вынужденных мигрантов и нелегалов с 2015 г. негативно сказываются на общеевропейском сотрудничестве, согласовании подходов отдельных стран и принципе солидарности.

3.1. Становление общеевропейской миграционной политики: основные этапы

Общая миграционная политика ЕС охватывает такие направления, как миграция, беженцы и внутренняя безопасность. Первое включает проблемы легальной и нелегальной миграции и беженцев, привлечение квалифицированных кадров, интеграцию, прием и возвращение мигрантов. Второе – борьба с организованной преступностью и терроризмом, сотрудничество полицейских ведомств стран-членов и обустройство внешних границ ЕС. Эта политика реализуется через межгосударственное взаимодействие и передачу ряда полномочий наднациональным институтам, что ведет к ослаблению государственного суверенитета и в последнее время к разногласиям внутри ЕС.

Миграционная политика ЕС представляет собой совокупность законодательных актов и директив, базирующихся на принципах партнерства стран-членов и институтов Евросоюза, и учитывает экономическую и миграционную ситуацию каждой страны. Отсутствие четкого концептуального обоснования наднационального подхода к регулированию притока мигрантов, политического единства препятствует практическому применению и реализации основных положений общей миграционной политики. При ее разработке ЕС исходил из существующих международных принципов и норм в сфере миграции таких, как право на свободное передвижение и выбор места жительства, содействие воссоединению семей, недопущение дискриминации и др. (Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Женевская конвенция о статусе беженцев 1951 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. и др.). Однако углубление

процессов интеграции привело к смещению акцента в миграционной политике на наднациональные инициативы, что нашло отражение в различных договорах и программах Евросоюза. Свой вклад внесла разработка конкретных практик интеграции мигрантов и приема беженцев, это позволило выработать общий подход к отдельным проблемам миграции.

«Наднациональный механизм един для экономической и политической интеграции», он формируется из комплекса взаимосвязанных компонентов»¹¹⁵. Однако четкое разграничение компетенций национальных и наднациональных органов было внесено на этапе подписания Лиссабонского договора 2009 г, где в специальном разделе были перечислены пять категорий компетенций ЕС¹¹⁶. Миграционная политика ЕС, по сути, является частью общего пространства свободы, безопасности и правосудия. В случае разграничения компетенций в области политики безопасности в основном имеют место смешанные компетенции. При этом передача компетенций Евросоюзу и рекомендации использовать наднациональные нормы в сфере именно миграции, как правило, не всегда проходят гладко, хотя процесс гармонизации национальных миграционных политик стран ЕС идет достаточно успешно. Многие европейские эксперты считают, что переход к общей миграционной политике усилит процесс политической интеграции в ЕС, которая идет медленнее, чем экономическая.

Важнейшим принципом общеевропейской политики является принцип солидарности, предполагающий «коллективную ответственность» ЕС. Основным региональным документом является Европейская конвенция 1977 г. о правовом статусе трудящихся мигрантов, который носит рекомендательный характер, в него можно вносить изменения и дополнения, он затрагивает лишь наиболее важные аспекты правового статуса. Рост нелегальной миграции и проблемы трудоустройства мигрантов поставили ЕС перед необходимостью выработать общую политику и унифицировать нормы противодействия нелегальной миграции.

Первоначально основу правового механизма общей миграционной политики составили Шенгенские соглашения от 1985 г. (Шенген I между Германией, Францией, странами Бенилюкса) об упразднении границ между этими государствами и Конвенция о применении Шенгенского соглашения 1990 г. (Шенген II, подписали 24 государства ЕС, а также Швейцария, Лихтенштейн, Норвегия и Исландия). В июне 1990 г. в Дублине все страны-члены подписали конвенцию о предоставлении убежища в ЕС. Она содержала систему критериев и ответственности той страны, чью границу изначально пересек мигрант при въезде в ЕС, за рассмотрение ходатайства об убежище. Она стала инструментом более тесного сотрудничества и совместных действий и была принята в тот период, когда Европейский Союз еще находился в стадии формирования, а вступила в силу лишь в сентябре 1997 г. Дублинская система состоит из Дублинского регламента (правил предоставления политического убежища) и Правил дактилоскопирования. В Маастрихтском договоре 1992 г. также речь шла о переходе от межгосударственного сотрудничества в сфере миграции и приема беженцев к большему взаимодействию с учетом свободы передвижения лиц, предусматривался переход с 1993 г. к единому европейскому рынку, в котором обеспечивалось свободное перемещение товаров, людей, услуг,

¹¹⁵ Опыт наднационального регулирования в региональных интеграционных группировках / Под ред. д.э.н. С.П. Глинкина. – М.: ИЭ РАН. 2015. С. 9.

¹¹⁶ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 // Official Journal of the European Community. 17 December 2007. Vol. 55. P. 306. English Edition. [Электронный ресурс] // URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF>.

капиталов¹¹⁷. Именно открытие внутренних границ и создание единого рынка подтолкнуло ЕС к активному формированию общеевропейской миграционной политики.

На совещании стран ЕС в Тампере (Финляндия) в 1999 г. начался первый этап процесса формирования общей миграционной политики Евросоюза. В «плане Тампере» были определены минимальные стандарты для воссоединения семей, условия проживания мигрантов, привлечение студентов и ученых и др., а также решено создать к 2004 г. зону свободы, безопасности и правосудия для всех граждан ЕС. В связи с этим была намечена разработка общеевропейской политики в области предоставления убежища и миграции, в том числе создание общей системы предоставления убежища с нормативным определением статуса беженца. Это был первый шаг к сближению позиций и координации действий в этой сфере, что означало усиление одного из форматов политической интеграции.

Поворотным моментом для общей миграционной политики стал Амстердамский договор 1997 г. (вступил в силу в мае 1999 г.), его подписали все члены ЕС, кроме Ирландии и Великобритании, которые ограничили сотрудничество определенными сферами. Он передал некоторые правовые вопросы миграции (визовая политика, предоставление убежища, иммиграция) в ведение ЕС и фактически закрепил так называемые «общие принципы европейского права», включил нормативно-правовую базу Шенгенского соглашения в единое законодательство, то есть расширил полномочия Союза и включил миграционную политику в компетенцию ЕС. К началу 2000-х гг. произошло разграничение полномочий в сфере миграции между странами-членами и Евросоюзом: европейские институты получили право регулировать миграционные потоки, а национальные правительства – решать проблемы натурализации и интеграции мигрантов.

Разработка наднациональных нормативных рамок относительно регулирования легальной миграции и «европеизации» общей политики, столкнулась с трудностями, так как государства-члены сомневались в необходимости усиления европейской составляющей иммиграционной политики и передаче их национальных компетенций институтам ЕС.

Долгое время регулирование допуска легальных мигрантов на рынки труда стран ЕС оставалось в компетенции стран-членов, которые были недовольны слишком активной деятельностью Комиссии и ее стремлением распространить принятие решений по легальным мигрантам на наднациональный уровень. Ранее это решалось на межправительственном уровне с использованием принципа субсидиарности в сфере регулирования легальной миграции. Поэтому Комиссия приступила к разработке новых принципов политики («глобальный подход к миграции») и общего подхода к экономической миграции. В 2005 г. Еврокомиссией была опубликована «Зеленая книга о подходах ЕС к проблемам экономической миграции», в которой содержался призыв к обсуждению вопросов регулирования иммиграции странами ЕС. В этом документе отмечались проблемы старения населения, их решение с помощью мигрантов и использования последних на рынке труда, что вносит вклад в будущее Европы и ее экономическое развитие.

Гаагская программа 2004 г. поставила цель выработать общую миграционную политику к 2010 г., а Еврокомиссия в своих документах закрепила ее десять принципов по трем разделам – «Процветание и иммиграция», «Солидарность и

¹¹⁷ Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community // Official Journal of the European Communities. 2002, Article 14-2.

иммиграция», «Безопасность и иммиграция»¹¹⁸. Три основные Директивы ограничивали нелегальную миграцию (Директивы 2002, 2008, 2009 г.). Эта программа обозначила внешние факторы, которые способствовали увеличению числа беженцев и мигрантов, была также принята Региональная программа помощи (РПП), осуществляемая Евросоюзом в сотрудничестве с Верховным комиссариатом ООН по делам беженцев. В период с 2004 г. по 2008 г. было выделено 250 млн евро для урегулирования проблем с мигрантами и беженцами¹¹⁹. В октябре 2008 г. на саммите в Брюсселе был единогласно одобрен Европейский пакт об иммиграции и предоставлении убежища, что стало важным шагом в создании реальной политики ЕС в области миграции. В нем также были закреплены положения о привлечении высококвалифицированных кадров из третьих стран, меры борьбы с нелегальной миграцией и усиления пограничного контроля.

Расширение ЕС и вступление новых членов потребовало гармонизации национальных законодательств и согласования общих базовых принципов политики интеграции мигрантов. Изменение миграционного пространства в ходе нескольких расширений Евросоюза и рост мобильности населения требовали совершенствования законодательства и общей миграционной политики ЕС, являющейся основой обеспечения общеевропейской безопасности. Были созданы две новые структуры – ФРОНТЕКС (Агентство ЕС по безопасности внешних границ, 2004 г.) и ЕВРОСУР (Европейская система наблюдения за внешними границами, 2008 г.) для контроля над внешними пограничными зонами государств – членов ЕС. Фронтекс также отвечала за проведение операции «Тритон» по обеспечению пограничного контроля и спасению нелегальных мигрантов в Средиземном море.

Наднациональные институты, отвечающие за общую политику в сфере миграции, стали активно формироваться после подписания Лиссабонского договора в 2007 г. Был учрежден специальный фонд для финансирования национальных программ адаптации мигрантов и принят ряд документов, которые считаются основой общей миграционной политики ЕС¹²⁰. Лиссабонский договор внес институциональные и структурные изменения в ЕС, определил основные принципы общей политики, разделил общеевропейские и национальные полномочия в этой области: меры, принимаемые на уровне ЕС в отношении мигрантов, не должны затрагивать право стран-членов определять число принимаемых ими трудовых мигрантов¹²¹. Договор закрепил коммунитаризацию миграционной политики, совместные процедуры принятия решений «двойным большинством» с участием Еврокомиссии, Совета ЕС и Европарламента. В нем также регламентировалась деятельность Суда ЕС и содержалось положение о присоединении к Европейской Конвенции о правах человека. ЕС объявил о формировании «всеобъемлющей миграционной политики», базирующейся на общих принципах допуска иностранных граждан.

Принятые ЕС Директивы этого периода легли в основу Стокгольмской программы 2010–2014 гг., приоритетами которой стали увязывание визовой политики с безопасностью государства, солидарность и ответственность как основа миграционной политики, учет потребностей рынка труда, разработка общей

¹¹⁸ A Common Immigration Policy for Europe. MEMO/08/402. Brussels, 17 June 2008. [Электронный ресурс] // URL: file:///C:/Users/GAV/Downloads/A_Common_Immigration_Policy_for_Europe.pdf

¹¹⁹ Миграции без границ. Эссе о свободном передвижении людей. / Под редакцией А. Пеку и П. де Гюштенера. Перевод на русский язык А.Калинина – М: ЮНЕСКО, 2009. С. 215.

¹²⁰ Программный документ «Общая иммиграционная политика для Европы: принципы, действия и инструменты» (2008 г.), Европейский пакт по иммиграции и убежищу (2008 г.), Стратегия внутренней безопасности ЕС (2010 г.), Стокгольмская программа (2010-2014 гг.) и ряд других.

¹²¹ Faure P., Gavass M., Knoll A. Challenges to a comprehensive EU migration and asylum policy. 2015. P. 11. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/10166.pdf>.

стратегии предоставления убежища. Директива 2008/115 в целях гармонизации национальных правовых систем закрепила единообразие принципов и норм, которые практически все страны – члены ЕС и участники Шенгенского соглашения включили в свое законодательство. Но в этот период, кроме определения правил по приему беженцев (Дублин II), разграничения компетенций и создания Агентства по контролю за внешними границами (ФРОНТЕКС, октябрь 2004 г.), особых достижений не было достигнуто.

В 2010 г. в Сарагосе на встрече министров стран членов ЕС по политике интеграции мигрантов были разработаны единые индикаторы интеграции мигрантов, включающие четыре направления – занятость, образование, социальная включенность и гражданское участие¹²². Это был важный шаг по унификации интеграции мигрантов в странах ЕС и разработке общих интеграционных программ.

В ноябре 2011 г. вступил в силу «Новый Глобальный подход к миграции и мобильности», который основывался на четырех принципах использования преимуществ миграции – способствовать легальной миграции, предупреждать нелегальную, максимально использовать позитивное влияние миграции на развитие, содействовать защите от ее негативных последствий. Основными инструментами стали партнерства мобильности и общие правила выдачи виз. Этот подход был неэффективен и не учитывал новые вызовы, в нем отсутствовала согласованность по горизонтали между странами в сфере миграции, но предусматривалось решение ее проблем на основе региональных и двусторонних диалогов. «Координация приоритетов и методов большого числа стран-членов ведет к различным накладкам и финансовой фрагментации. Тот факт, что миграция и предоставление убежища относятся к сфере общей компетенции, усиливает сложности в согласовании подходов по вертикали между странами – членами ЕС»¹²³.

В целом, несмотря на эти программы, Декларации и Директивы ЕС, где разработаны основные принципы общей миграционной политики, до сих пор не реализуются в полной мере, нет четкого взаимодействия институтов Евросоюза с государствами-членами, а ряд документов носит рекомендательный характер, кроме Директив для наднационального формата миграционной политики. Продолжает существовать противоречие между правом отдельной страны регулировать свое миграционное законодательство и общепринятыми директивами ЕС. Проблемы миграции не вышли полностью на наднациональный уровень и остаются прерогативой национальных правительств. При этом более развитые государства стараются оказывать давление на новых более слабых стран-членов, навязывать им свои решения, грозить им сокращением финансирования в случае отказа принимать беженцев и мигрантов.

В 2014 г. на саммите глав государств и правительств ЕС в г. Ипре (Бельгия) были приняты «Стратегические принципы для законодательного и оперативного планирования пространства свободы, безопасности и правосудия», сменившие Стокгольмскую программу. В этом новом документе на пять лет была сделана попытка систематизировать все стратегии, изложенные в предшествующих планах и перенести директивы ЕС в национальные законодательства государств-членов, провести их унификацию в области предоставления убежища, принятия мер по противодействию нелегальной миграции, а также усилить сотрудничество с третьими странами.

¹²² Пискун А.В. Особенности общей миграционной политики // Молодой ученый. 2016. № 2 (116). С. 734-737

¹²³ Koenig N. The EU's External Migration Policy: towards win-win-win partnerships / Policy Paper. 2017. №190. P. 4. [Электронный ресурс] // URL: https://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2017/04/20170406_ExternalMigrationPolicy-NKoenig.pdf

Таким образом, процесс формирования наднационального уровня миграционной политики шел по нарастающей и имел комплексный характер. Ряд фундаментальных документов, в их числе Программный документ «Общая иммиграционная политика для Европы: принципы, действия и инструменты» (2008 г.); Европейский пакт по иммиграции и убежищу (2008 г.); Стратегия внутренней безопасности ЕС (2010 г.), Стокгольмская программа 2010–2014 гг. и др., стали основой общей миграционной политики ЕС.

3.2. Влияние миграционного кризиса на наднациональную политику

Миграционный кризис, затронувший в первую очередь Италию, Грецию и восточноевропейские страны, показал, что ряд проблем в сфере миграции сложно решить на национальном уровне, они требуют объединения усилий всех членов ЕС, использования общих механизмов для преодоления последствий кризиса и разработки общей миграционной политики. В 2015 г. к традиционной миграции добавилась миграция из зон вооруженных конфликтов, в результате выросли политические риски в странах ЕС и обострились проблемы безопасности и национальной идентичности. Страны Евросоюза были поставлены перед необходимостью выработать всеобъемлющую миграционную политику с учетом новых тенденций и вызовов, задействовав все наднациональные и национальные механизмы для преодоления последствий кризиса.

Рисунок 3.1.

Влияние кризисных явлений на евроинтеграцию

«Новым подходом» и «новой стратегией», по утверждению Еврокомиссии, стала «Европейская повестка дня по миграции», принятая на внеочередном саммите ЕС в апреле 2015 г., которая в принципе стала скорректированными «старыми мерами» регулирования миграции, не рассчитанными на чрезвычайные ситуации. В повестке отмечалось, что ЕС должен перейти от политики чрезвычайных мер к

созданию общей платформы для решения всех проблем миграции. «Кризис продемонстрировал, что институты ЕС не обладают достаточными рычагами и ресурсами, чтобы оперативно решить вопросы, требующие всестороннего и комплексного подхода»¹²⁴. Цели «Европейской повестки» финансируются за счет средств Фонда убежища, миграции и интеграции, Регионального фонда ЕС для сирийского кризиса, Фонда для сирийских беженцев в Турции, Фонда решения проблем нелегальной миграции и перемещенных лиц в Африке. Для спасения жизни мигрантов в 3 раза был увеличен бюджет для операций «Тритон» и «Посейдон», находящихся в ведении ФРОНТЕКС. Для содействия решению сирийского кризиса ЕС в общей сложности (из бюджета и средства стран-членов) мобилизовал с 2011 г. свыше 9.4 млрд. евро, что делает ЕС крупнейшим донором¹²⁵. На апрельском саммите 2015 г. институты ЕС вынуждены были признать, что столкнулись с миграционным кризисом, а не простым притоком беженцев и нелегалов.

Сложная ситуация возникла после предложения Совета Европы ввести квоты по приему беженцев в странах ЕС (в мае 2016 г. 120 тыс. чел. и в сентябре дополнительно 40 тыс. чел.) и выделить средства для борьбы с миграционным кризисом. В июне 2017 г. Еврокомиссия даже запустила процесс введения мер против трех стран Вишеградской группы (Венгрия, Польша, Чехия) из-за невыполнения ими обязательств по приему беженцев. Но это не смогло решить проблему квот¹²⁶.

Основными целями этого периода было принятие экстренных мер по спасению мигрантов и согласованных мер в сфере безопасности. В ноябре 2015 г. на саммите по миграции в Валетте (Мальта) был утвержден совместный план со странами Африки о взаимодействии в области миграции. Принятые в 2015 г. меры ЕС носили краткосрочный характер и были направлены на приостановление миграционного потока в Европу и борьбу с нелегальной миграцией. Однако общая стратегия не была выработана из-за возникших разногласий между странами-членами и стратегических просчетов в приеме и интеграции мигрантов и беженцев. На первый план вышли национальные интересы принимающих мигрантов стран, что выявило политическую недееспособность Евросоюза в этот период и отсутствие синхронизации миграционной политики стран-членов.

Основной поток мигрантов, который шел через Грецию и Италию – это вынужденные мигранты, стремящиеся получить убежище в Германии, Швеции, Франции. Поэтому назрела необходимость пересмотреть европейскую систему предоставления убежища и Дублинское соглашение, по которому убежище должно предоставляться в стране, куда изначально прибывают вынужденные мигранты. В апреле 2016 г. Еврокомиссия выступила с предложением пересмотреть эту систему и выделила «два блока мер – меры, касающиеся реформирования этой системы, и меры, касающиеся реформирования иммиграционной политики ЕС»¹²⁷. Были подготовлены семь законопроектов по основным вопросам общей системы предоставления убежища для усиления наднациональной составляющей. В марте 2016 г. было заключено итоговое соглашение ЕС с Турцией о мерах в отношении нелегальных мигрантов, утверждено положение о реформировании

¹²⁴ Потемкина О.Ю. «Европейская повестка дня по миграции» – новый поворот в иммиграционной политике ЕС? // Современная Европа. 2015. №4. С. 28.

¹²⁵ Европейская Комиссия. Совместное заявление для Европейского парламента и Совета. Элементы стратегии ЕС в отношении Сирии. 2017. [Электронный ресурс] // URL: http://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/ru_joint_communication_syria_strategy_ru

¹²⁶ Трофимова О.Е. Миграционные процессы в Евросоюзе: новые вызовы и риски // Вестник института экономики РАН. 2017. № 5. С.135.

¹²⁷ Войников В.В. Европейское пространство свободы, безопасности и правосудия и миграционный кризис в Европе // Современная Европа. 2017. №2. С. 47.

общеевропейской системы предоставления убежища (Common European Asylum System), включая преобразование Дублинской конвенции (май 2016 г.). Был составлен список «безопасных стран» для ограничения миграции из регионов, не охваченных военными действиями, это балканские страны, не входящие в ЕС, и Турция. Реформа Дублинской конвенции натолкнулась на неприятие некоторых стран, не поддерживающих механизм солидарности при расселении беженцев.

В феврале 2017 г. была принята Мальтийская декларация по миграции, затрагивающая борьбу с нелегальным ввозом мигрантов и торговлю людьми (она касалась лишь центрально-средиземноморского сегмента миграционного потока), которая вызвала недовольство стран ЦВЕ. Это был второй этап реформирования общей миграционной политики, целью которого были разработка долгосрочной стратегии и формирование более эффективной системы наднационального миграционного законодательства стран ЕС с учетом интересов всех стран.

Механизм перемещения 160 тыс. мигрантов в странах ЕС закончил свое действие в сентябре 2017 г. и показал неэффективность обязательного квотирования: 20 стран выполнили свои обязательства не более чем на 50%, Венгрия и Польша не приняли ни одного мигранта из Греции и Италии. На конец сентября 2017 г. удалось распределить около 29 тыс. просителей убежища, то есть 18% от запланированного числа¹²⁸. А Вишеградская группа предложила свою концепцию «гибкой» или «эффективной» солидарности, предполагающей добровольный характер использования квот или ответственность в форме финансовой и материальной помощи¹²⁹.

Неравномерность миграционной нагрузки в странах ЕС и система обязательного распределения мигрантов, с одной стороны, подтолкнули к усилению наднационального формата решения миграционных проблем, а с другой привели к разногласиям между членами ЕС по поводу квот для мигрантов, особенно из мусульманских стран и к фактическому отказу стран Центральной и Восточной Европы и Прибалтики от их приема. Противостояние Западной и Восточной Европы по миграционному вопросу продемонстрировал саммит ЕС в Брюсселе в июне 2017 г., а на саммите ЕС в декабре 2017 г. страны-члены так и не смогли достичь прогресса в обсуждении общей миграционной политики.

Несмотря на определенные подвижки в деле защиты внешних границ ЕС, в частности благодаря соглашениям с Турцией и сотрудничеству с Ливией, в целом в действиях ЕС отсутствовала "внутренняя солидарность". В непростой обстановке прошли мини-саммит о проблемах мигрантов, на который не приехали страны Вишеградской группы, и саммит Евросоюза в июне 2018 г., при обсуждении пересмотра Дублинского соглашения, регулирующего процедуру предоставления убежища в ЕС.

Из таблицы 3.1. видно, что, несмотря на прирост беженцев и нелегалов в период миграционного кризиса на его первом этапе, европейцы в основном поддерживали их прием, в основном из стран «старого ядра». Исключение составляли страны, границу которых первоначально пересекали беженцы: такие как Венгрия и в меньшей степени Италия, позиция которой изменилась в сторону негативного отношения к беженцам в 2017–2018 гг.

¹²⁸ Биссон Л. Миграционный кризис в ЕС два года спустя. Что дальше? 2017. [Электронный ресурс] // URL: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/migratsionnyy-krizis-v-es-dva-goda-spustya-cto-dalshe/>

¹²⁹ Потемкина О. Ю. Вишеградская группа и «гибкая солидарность» // Современная Европа. 2016. № 6. С. 43-52.

Таблица 3.1.

Поддержка приема беженцев в отдельных странах ЕС в 2016 г. (в%)

Страна	Против	За
Испания	13%	86%
Германия	16%	82%
Швеция	16%	81%
Франция	20%	79%
Великобритания	22%	74%
Италия	32%	56%
Венгрия	54%	32%

Источник: Pew Research Center. URL:

<https://www.statista.com/chart/15526/support-for-taking-in-refugees-fleeing-violence-and-war/>

Сложившуюся общеевропейскую миграционную систему можно охарактеризовать как иерархичный, дифференцированный режим, в котором сосуществуют разные правила, стандарты и условия для различных групп и стран происхождения мигрантов. Отсутствие критериев коллективной идентичности и солидарности привели к нарушению баланса между коренным населением и мигрантами, росту числа мусульман и созданию ими крупных диаспор, способствующих усилению влияния радикального ислама. Миграционный кризис, рост притока нелегалов подтолкнули европейскую бюрократию к более активной централизации Евросоюза, но противоречия и раскол между его членами могут запустить процесс деградации или даже дезинтеграции с возможным выходом отдельных государств из зоны евро или ЕС как в случае с Великобританией. Все кризисы европейского интеграционного процесса используются евробюрократией для «ужесточения, централизации и унификации в ходе европейской интеграции»¹³⁰.

Период формирования общеевропейской миграционной политики совпал с несколькими этапами расширения и развитием интеграционных процессов внутри ЕС. В целом тенденция к объединению усилий стран-членов и гармонизации их законодательств до последнего расширения за счет стран ЦВЕ, которые значительно отличались от других членов Евросоюза своим социально-экономическим уровнем развития и особым подходом к решению миграционных проблем, шла параллельно с развитием интеграционных процессов. До сих пор воздействие процессов интеграции на национальную и наднациональную миграционную политику недостаточно изучено из-за незавершенности процесса формирования последней. В целом, общая миграционная политика стран ЕС пока не приведена к общему знаменателю и не всегда носит обязательный характер.

Для регулирования процессов миграции в ЕС более характерно не развитие интеграции, а разные варианты углубленного сотрудничества – ограниченное по ряду вопросов, продвинутое или компромиссное. Это связано с отсутствием единого подхода в отношении интеграции и проблем национальных меньшинств, с различиями в национальных политиках стран Евросоюза, а также со сложностями при передаче части суверенитета в области миграции наднациональным органам. Для этого процесса характерно постепенное смещение акцентов либо в сторону наднационального формата либо в сторону укрепления национального уровня для решения проблем в условиях кризисных явлений.

В Маастрихтском договоре было оговорено использование продвинутого сотрудничества в сфере миграции, которое относят к внутренним делам (система предоставления убежища, условия пребывания и передвижения граждан третьих

¹³⁰ Клаус В., Вейгл И. ООО «Переселение народов». – Москва: Института Гайдара, 2017. С. 97.

стран в ЕС и др.). Для развития интеграции в сфере миграции использовался открытый метод ориентации, когда ЕС вырабатывает основные принципы для регулирования отдельных миграционных проблем и адаптирует их к особенностям миграционной ситуации в отдельных странах.

Таблица 3.2.

Рейтинг одобрения общей миграционной политики ЕС

Страны	Неодобрение в %	Одобрение в %
Германия	67	26
Франция	70	26
Великобритания	70	22
Нидерланды	63	31
Польша	71	19
Венгрия	72	24
Испания	75	21
Италия	77	17
Швеция	88	10
Греция	94	5

Составлено по данным Eurobarometer за 2012-2016 гг. URL:

<https://www.eui.eu/Research/Library/ResearchGuides/Economics/Statistics/DataPortal/Eurobarometer>

Из таблицы 3.2. видно, что в 2012-2016 гг. рейтинг одобрения общеевропейской миграционной политики был невысоким. Экономический и миграционный кризисы показали, что Евросоюз не был готов предсказать эти кризисные явления и адекватно на них отреагировать. Это привело к возникновению разногласий между странами-членами из-за диверсификации интересов, к определению приоритетов в экономической сфере и кризису солидарности, что проявилось в определенной трансформации евроинтеграции с элементами системного кризиса, то есть в некотором усилении национального формата в период кризисных явлений.

3.3. Национальные подходы к решению миграционных проблем

Миграционный кризис показал, что единая европейская политика в сфере миграции фактически не работает эффективно в периоды кризисных явлений. Миграционные проблемы в основном остаются прерогативой национальных правительств, а позиции и подходы стран ЕС к приему мигрантов и беженцев значительно различаются. Миграционная политика в странах ЕС постоянно модифицируется и адаптируется к новым условиям. Она в настоящее время характеризуется двумя тенденциями 1) переход от ограничительной к избирательной политике отбора мигрантов, в частности используются система баллов и привлечение квалифицированных мигрантов, исходя из принципов селективной интеграции и ассимиляционной стратегии, 2) переход от регулирования миграционных потоков к активной политике, включая заключение двусторонних соглашений европейских и африканских стран о сотрудничестве в борьбе с нелегальной миграцией. Интеграция мигрантов сейчас превратилась в многомерную проблему, которая по-разному решается в разных странах ЕС. Речь идет не только об экономической и социально-политической интеграции мигрантов, но и об их культурном, этно-конфессиональном включении в европейский социум таким образом, чтобы не разрушить при этом европейскую идентичность. «Европейская

интеграция, породившая проблему замещения национальной идентичности общеевропейской, еще более усилила этот процесс»¹³¹.

На формирование национальных миграционных политик стран ЕС повлияли, демографическая ситуация, этнический состав населения, традиционные связи со странами происхождения мигрантов, сохранение этнической общности, языка, культуры, возможности страны интегрировать мигрантов, структура потока и основные мотивы миграции, внутренние социально-экономические проблемы, связанные с мигрантами, и др. Можно выделить несколько групп стран по степени вовлеченности в миграционные процессы, разработки законодательства и имеющегося опыта интеграции мигрантов, в том числе мусульман-мигрантов в европейский социум: это страны «старого ядра», страны Северной Европы, Южной Европы, Центральная и Восточная Европа, прибалтийские государства. Новые страны-члены не имеют опыта общения с мигрантами-мусульманами и всячески противостоят размещению инокультурных мигрантов на своей территории. Среди стран «старого ядра» имеются значительные различия в миграционной политике. Северная Европа в основном принимает беженцев. Южная Европа до 1970-х гг. сама поставляла трудовых мигрантов в страны «старого ядра» и лишь недавно стала принимающим иностранных мигрантов регионом.

Наибольший опыт общения с мигрантами из развивающихся стран имеют Великобритания, Франция и Германия (подробней см. часть 2). **Германия** привлекала мигрантов для подъема своей экономики после Второй мировой войны с помощью соглашений о найме иностранных рабочих сначала с Италией и Испанией в 1955–1960 гг., а затем в 1961 г. с Турцией. Первоначально предполагалось их временное пребывание в Германии без семей, но после обновления договора в 1964 г. им было разрешено привозить свои семьи. Миграционная политика была направлена на адаптацию мигрантов для использования их на рынке труда. Сейчас в стране проживает 2,5 млн турок и лишь менее 1/3 из них имеют немецкие паспорта.

В отдельном параграфе Конституции ФРГ 1949 г. прописаны условия получения статуса беженца и свобода передвижения. Закон 1953 г. о репатриантах определил общие правила их приема для всех федеральных земель, законы 1982 г. касались предоставления политического убежища и прав иностранцев. С 1988 г. программы интеграции переселенцев содействовали репатриации этнических немцев. Но масштабы миграции заставили ужесточить законодательство для фильтрации миграционного потока и сокращения нагрузки на бюджет (новые Законы 1999–2005 гг. о гражданстве ФРГ, о правах иностранцев и др.). В 2004 г. Федеральным правительством был принят закон об иммиграции, который констатировал факт превращения Германии в страну иммиграции и уже не де-факто, а де-юре. В 2005 г. были учреждены Интеграционные программы, которые стали обязательны для всех мигрантов, включая тех, кто прибыл в Германию до 2005 г. В 2006–2008 гг. был разработан Национальный план интеграции, что свидетельствует о первостепенности этой проблемы.

На примере Германии можно наблюдать общий тренд в европейской миграционной политике: постепенное принятие этнического многообразия и элементов иммигрантской модели государства. Ее миграционную политику можно отнести к интеграционной: она строилась по принципу, что Германия не является страной миграции и не должна стать ею в будущем и четко разделяла население на коренных и иностранных граждан. Либеральный подход и толерантное отношение к

¹³¹ Априщенко В. Национальное государство и современные миграционные процессы в Европе: мифы и реалии // Современная Европа. 2017. № 4 С. 62.

мигрантам, сочетание интеграции мигрантов и ограничительных мер, попытки перенести часть ответственности на другие страны стали отличительными чертами ее политики во время кризиса 2015 г. Несмотря на рост числа безработных мигрантов и получателей социальной помощи, Германия предпочитает относительно мягкие меры вплоть до финансовой поддержки добровольного возвращения мигрантов на родину¹³². В 2016 г. были приняты в Германии новое законодательство о предоставлении убежища и Интеграционный акт. В 2017 г. основной акцент в миграционной политике был сделан на интеграцию, реинтеграцию и возвращение мигрантов.

Миграционная политика **Великобритании** с 1970-х гг. отличается либерально-плюралистическим подходом, использующим многонациональность и мультикультурализм английского общества, сохранение культуры и религии мигрантов независимо от их происхождения. Она развивалась по другой схеме, чем в странах континентальной Европы, и охватывала страны Содружества, с которыми существовал безвизовый режим. После распада Британской империи в 1960-е гг. Великобритания перешла к рестриктивной политике из-за притока неквалифицированных мигрантов. Наиболее жесткие меры были приняты правительством М. Тэтчер, стремившимся достичь «нулевой миграции»¹³³.

Законодательство Великобритании состоит из нескольких миграционных законов (Иммиграционный закон 1971 г., закон о гражданстве 1981 г., Иммиграционный законодательный акт 1987 г. против нелегальной миграции и др.). Единственным инструментом регулирования притока трудовых мигрантов является система разрешений на работу для иностранцев, ориентированная с 1970-х гг. на привлечение квалифицированной рабочей силы (разрешения выдавались сроком от 1 года до 5 лет). В 2002 г. были приняты программы привлечения квалифицированных и трудовых мигрантов в отрасли, где был дефицит кадров. В стране существуют серьезные ограничения по этническому принципу – ни одна национальность не должна превышать 20% общего числа мигрантов.

Великобритания как член Евросоюза вынуждена была разрешить свободный въезд рабочей силы из других стран ЕС. Это привело к массовому притоку граждан из стран ЦВЕ в 2004 г. Однако островное положение и особое отношение к общей миграционной политике позволило ей сохранить пограничный контроль и свою политику предоставления убежища. Четвертый протокол Амстердамского договора оставил за страной право выбора – принимать участие в миграционной политике ЕС или нет. В 2010 г. в манифест Консервативной партии было включено положение о снижении миграции до 100 тыс. человек.

Великобритания уже пережила массовую миграцию – 327 тыс. в год до марта 2016 г., при этом 180 тыс. мигрантов были гражданами ЕС. Беженцы составляли лишь 7% общего числа мигрантов, так как около 2/3 прошений было отклонено¹³⁴. Но общий рост потока мигрантов из третьих стран и граждан новых стран – членов ЕС сыграли свою роль в проведении референдума о членстве Великобритании в Евросоюзе. Правительство Т. Мэй не выработало новую политику в области миграции, не смогло найти баланс между системой баллов для мигрантов из третьих стран и ограничительными мерами, но наметилась тенденция к привлечению

¹³² Сейткалиев Р.М. Ближневосточные мигранты в Германии / Под ред. Ю.Д. Квашнин, Н.В. Тоганова. Большой Ближний Восток в мировой экономике и политике. Мировое развитие. Выпуск 18. – Москва: ИМЭМО РАН, 2017. С. 134-135.

¹³³ Гутник А.В. Новые контуры миграционной политики Великобритании / Под ред. Квашнин Ю.Д., Тоганова Н.В. Большой Ближний Восток в мировой экономике и политике. Мировое развитие. Выпуск 18. – Москва: ИМЭМО РАН, 2017. С. 138.

¹³⁴ Миграционная политика Великобритании после выхода из ЕС. 13.09.2016. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.angliya.today/immigracija/migracionnaja-politika-velikobritanii-posle-vyhoda-iz-es>

квалифицированных кадров из-за возможного отъезда граждан ЕС из страны, если не будет определен их правовой статус после выхода Великобритании из ЕС. Миграционная политика Б. Джонсона будет направлена на введение квот на въезд для мигрантов из стран ЕС. Он заявил, что «иммиграция в Великобританию будет контролироваться демократическим путем. Мы построим систему, основанную на баллах, в австралийском стиле»¹³⁵. Джонсон предложил выдавать проживающим в стране более 10 лет нелегальным мигрантам разрешение на пребывание в стране, так как легальное трудоустройство позволит получать с них налоги. Фактически это амнистия для нелегалов.

Миграционная политика **Франции** основывалась на республиканских традициях, а один из ее основных принципов – принцип равенства – создал предпосылки для интеграции мигрантов в коренной социум, сохраняя национальную идентичность. «Республиканская модель интеграции» означала ассимиляцию, но без учета культурных и этнических особенностей ряда групп населения¹³⁶. Эти принципы нашли отражение в «законе почвы», который дает гражданство Франции любому родившемуся на ее территории, а для натурализации необходимо пребывание в стране не менее 5 лет и почти 80% заявлений утверждалось¹³⁷.

К особенностям миграционной политики Франции относятся ее либеральный характер и привязка к политике партий, находящихся у власти, это выражается в принятии противоположных по содержанию решений и постоянно меняющихся подходах «правых» и «левых», что вносит элемент нерациональности. «Левые» придерживаются либеральных взглядов в сфере миграции, а «правые» стремятся к более жестким мерам, но в последние годы их подходы сближаются. Меры по прекращению трудовой миграции в 1974 г. сменились в 1976 г. принятием закона «О воссоединении семей» и легализацией переселения родственников мигрантов, и начался быстрый рост численности мусульманского населения. Ужесточение политики вплоть до временного запрета найма иностранных рабочих и принудительной репатриации (Закон 1986 г.) не принесло результатов. Коалиция «левых», пришедшая к власти, внесла поправки в этот закон, что упростило получение вида на жительство.

С 1990-х гг. Франция вводит строгие правила получения французского гражданства и убежища, ограничивает въезд в страну, ориентируется на интеграционные процессы в ЕС, активно участвует в общей миграционной политике и принимает новые законы, упрощавшие пребывание иностранцев в стране. Но инструменты общего миграционного законодательства используются достаточно ограниченно. С начала 2000-х гг. Франция придерживается основных рекомендаций ЕС, ориентируется на «избирательную» миграцию, борьбу с нелегалами и сокращение семейной миграции. Законы 2003–2007 гг. ограничили приток мигрантов из-за спада в экономике и ситуации на рынке труда (законы Н. Саркози «Об иммиграции и интеграции»). В 2008–2009 гг. Франция придерживалась положений директив ЕС о «голубой карте» для квалифицированных мигрантов, «директив-санкций», «директив о возвращении». С 2008 г. для мигрантов из третьих стран была введена система квот на специальности, востребованные в ряде отраслей. Новым моментом стало признание Н. Саркози провала политики мультикультурализма¹³⁸. В

¹³⁵ Борис Джонсон построит миграционную систему «в австралийском стиле». [Электронный ресурс] // URL: <https://regnum.ru/news/polit/2694079.html>

¹³⁶ См. подробнее Экономика стран ЕС после введения евро: от эйфории 1999 г. до долгового кризиса 2010-х годов / под. ред. чл.-корр. РАН А.В. Кузнецова и д.э.н. Е. С. Хесина – М.: ИМЭМО РАН, 2013. С. 250

¹³⁷ Guibernau M. Governing European Diversity. – London: Sage publications, 2001. P. 82.

¹³⁸ Франция на пороге перемен: экономика и политика в начале XXI века / Отв. ред.: А.В. Кузнецов, М.В. Клинова, А.К. Кудрявцев, П.П. Тимофеев. – М.: ИМЭМО РАН, 2016. 285 с.

2013 г. было решено сократить пособия мигрантам, которые предпочитали не работать, а жить на пособия.

«Нынешняя миграционная политика продолжает балансировать между принципом солидарности и национальными интересами, призывами помочь мигрантам и беженцам и ограничительными мерами по сдерживанию их притока»¹³⁹. Э. Макрон, как и предыдущие президенты выступает за ужесточение миграционного законодательства и решение проблем беженцев и нелегалов, проведение реформы права на убежище, которая должна ускорить процедуру его получения и выдворения нелегалов после кризиса 2015 г. Но самым важным стал переход Макрона от предвыборных лозунгов к реальному восприятию миграционных проблем и ужесточению мер по их решению. Первым шагом перехода к новой миграционной политике стала разработка плана «Гарантировать права на убежища и лучше контролировать миграционные потоки» (июль 2017 г.), а вторым – проведение в августе 2017 г. неформального саммита Франции, Италии, Испании и Германии с участием Верховного представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности Ф. Могерини и лидеров Ливии, Нигера и Чада. Самым значительным шагом стал «Законопроект о контролируемой иммиграции, эффективном праве на убежище и успешной интеграции» (сентябрь 2018 г.)¹⁴⁰.

Страны Северной Европы Швеция, Дания и Финляндия этнически гомогенны, имеют единую историю, религию и схожие языки. Однако их подход к миграционным проблемам различается. В Швеции иммиграция началась раньше, чем в других Скандинавских странах, и она всегда была лояльной в рамках предоставления мигрантам прав и свобод. Ее толерантная политика привела к росту их количества, особенно после миграционного кризиса. Главная цель правового регулирования в Швеции в области миграции – интеграция мигрантов на равных условиях. Сторонники ограничения миграции приписывают ей увеличение безработицы, падение зарплаток коренного населения, повышение социальных расходов, замедление экономического роста и пр.¹⁴¹ Дания, наоборот, занимает более жесткую позицию в отношении инокультурных мигрантов. В этом направлении двигается и Финляндия, которая менее затронута притоком мигрантов.

Миграционный опыт **стран Южной Европы** имел ряд схожих черт: они позже столкнулись с притоком мигрантов и сами поставляли их в страны «старого ядра» ЕС. Из-за высокой доли теневой экономики туда идет большой поток нелегалов, а наряду с неквалифицированной рабочей силой у них востребован приток образованных мигрантов из-за низкого уровня образования местной рабочей силы. Италия и Греция больше других стран пострадали от притока нелегалов и вынужденных мигрантов во время кризиса 2015 г. Греция в силу своего географического положения интересуется мигрантов «исключительно как транзитный маршрут для переезда в более благополучные государства Евросоюза»¹⁴², хотя в последнее время там растет число лиц, подающих прошение об убежище. Приток мигрантов сдерживает экономический кризис в стране, проблемы с занятостью, а также жесткое миграционное законодательство. Для решения проблем с мигрантами Греция получает деньги из фондов ЕС, который взял на себя большую часть

¹³⁹ Трофимова О.Е., Четверикова А.С. Национальный формат и национальные особенности миграционной политики стран ЕС // Южно-российский журнал социальных наук. 2019. Т. 20. №1. С. 13.

¹⁴⁰ LOI n 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie (1). [Электронный ресурс] // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000037381808&categorieLien=id>

¹⁴¹ Волков А.М. Мигранты в странах Северной Европы: шведский подход // Вестник института экономики. 2018. № 4.

¹⁴² Квашнин Ю.Д., Кузнецов А.В., Трофимова О.Е., Четверикова А.С. Миграционный кризис в ЕС: национальные ответы на общий вызов // Мировая экономика и международные отношения. 2017. №1. С. 100.

расходов на их возвращение в Турцию.

В Италии миграция носила замещающий характер и до 1980-х гг. регулировалась единственным нормативным актом – правилами общей безопасности для пребывания иностранных граждан, в основном в тот период это были европейцы. После присоединения страны к Шенгенскому соглашению был принят «закон Мартелли» для регулирования миграции, но он не дал результатов. Первый иммиграционный закон был принят в Италии в 1986 г. правительством Б. Кракси. «Закон Турко-Неаполитано» 1998 г. стал попыткой комплексного решения этих проблем (планирование миграции с помощью квот, интеграция мигрантов и др.). «Пакет мер по обеспечению безопасности» С. Берлускони включал подписание «Договора об интеграции» при получении вида на жительство для сбалансирования миграции после расширения ЕС в 2004 г. Миграционный кризис заставил Италию ужесточить свою политику.

Испания за последние 25 лет постоянно меняла свои подходы к миграции в зависимости от внутривнутриполитических факторов и внешних импульсов. Во франкистский период она была страной массовой эмиграции, когда страну покинуло в поисках работы почти 10% населения, затем, как и Италия, превратилась в принимающую мигрантов страну. В конце 1990-х гг. – начале 2000-х гг. она превратилась в «иммиграционные ворота ЕС из-за близости к африканскому континенту с его демографическими и политическими проблемами»¹⁴³.

С конца 2017 г. после победы в Австрии правоцентристской «Народной партии», занимающей жесткую позицию по вопросу миграции и приема беженцев, усилился раскол в ЕС, ухудшились отношения страны с Берлином. Совместно с балканскими странами Австрия разрабатывает стратегию по снижению потока мигрантов, наметились шаги по сближению со странами Вишеградской группы. Такой альянс способен сделать Вену одним из ведущих политических центров Европы.

3.4. Особенности миграционной политики в новых странах – членах ЕС

Страны, вступившие в ЕС в рамках последних трех расширений, за исключением островных государств, отличаются жесткой позицией в отношении приема мигрантов, далеких по культурному, религиозному и цивилизационному параметрам и угрожающих их идентичности. Такой подход привел к росту разногласий внутри ЕС по проблемам миграции. Традиционная позиция этих стран, особенно Вишеградской четверки, разнообразие сложившихся ситуаций в новых членах ЕС, по-разному затронутых миграционным кризисом, определило различную их реакцию на этот кризис. Ряд из них испытали сильный миграционный приток, оказавшись местом хоть и временного, но назначения. Другие страны стали частью основных транзитных маршрутов на территории ЕС, а влияние общеевропейского миграционного кризиса на них можно назвать опосредованным. Однако схожие черты все же можно увидеть, например, в поддержании ряда общеевропейских инициатив по урегулированию кризиса. Общим для рассматриваемых стран стало негативное отношение к иммигрантам вне ЕС (табл. 3.3.), особенно в Латвии, Чехии, Словакии, Венгрии и Эстонии, вне зависимости от остроты общеевропейского миграционного кризиса. Среди новых стран – членов ЕС выделяются и такие, где отношение жителей к иммигрантам из третьих стран только ухудшилось по

¹⁴³ Понеделко Г.Н. Испания на пороге миграционного прессинга. [Электронный ресурс] // URL: https://www.imemo.ru/index.php?page_id=502&id=4573

сравнению с пиком кризиса. Это Болгария, Польша, Хорватия, Чехия. При этом во многих из них жители в большей степени, чем в среднем по ЕС, выступали за необходимость принятия дополнительных мер против нелегальной иммиграции вне ЕС на национальном уровне. Часть небольших государств, таких как Латвия, Литва, Словения, активно поддерживали аналогичную инициативу и на уровне ЕС. Согласно последним опросам за необходимость подобных мер активнее выступали жители Чехии, показатели которой были сравнимы с данными по Бельгии и Дании (52% и 56% соответственно) и входили в пятерку самих высоких по ЕС.

Таблица 3.3.

Отношение жителей стран ЕС к иммиграции из третьих стран

Страна	Негативное отношение к иммигрантам из третьих стран, %			Необходимость принятия дополнительных мер против нелегальной иммиграции из третьих стран на уровне ЕС, %			Необходимость принятия дополнительных мер против нелегальной иммиграции из третьих стран на национальном уровне, %		
	2015	2016	2018	2015	2016	2018	2015	2016	2018
Болгария	70	77	74	23	30	30	22	28	27
Венгрия	82	81	75	24	39	37	24	31	39
Латвия	86	83	78	26	51	46	15	24	30
Литва	76	71	66	34	49	47	19	29	22
Польша	62	64	64	24	43	37	23	26	35
Румыния	54	59	50	28	34	23	24	41	42
Словакия	86	79	81	28	33	23	33	40	47
Словения	76	68	75	28	43	38	18	23	20
Хорватия	53	53	59	37	35	33	32	34	30
Чехия	81	82	86	32	43	50	35	39	41
Эстония	81	81	76	13	35	40	11	21	20
<i>Среднее по ЕС</i>	<i>59</i>	<i>56</i>	<i>53</i>	<i>32</i>	<i>39</i>	<i>39</i>	<i>21</i>	<i>24</i>	<i>27</i>

Составлено по: European Commission. Standard Eurobarometer 90, Standard Eurobarometer 86, Standard Eurobarometer 84.

В силу географического положения, позиции политических властей, существующей миграционной ситуации в стране и ряда других факторов общеевропейский кризис имел различные проявления в рассматриваемых государствах. В качестве одного из определяющих показателей подобных различий нами было выбрано количество заявлений о предоставлении убежища от выходцев из Сирии и Афганистана, составивших наряду с жителями Ирака основную массу вынужденных мигрантов в ЕС.

По характеру протекания миграционных процессов в рассматриваемых странах на этапе обострения общеевропейского кризиса возможно выделить следующие группы¹⁴⁴.

Первая группа, включающая страны с высокой (около 50% и выше) долей жителей Сирии и Афганистана среди просящих убежище, большим наплывом вынужденных мигрантов в целом, высокой долей заявлений о предоставлении

¹⁴⁴ Группы стран выделены на основе информации Евростата, правительств рассматриваемых стран и других открытых источников.

убежища по сравнению с численностью жителей (более 2%), повышенной долей нелегальных мигрантов¹⁴⁵ (0,2–0,4%), – Болгария, Венгрия.

Вторая группа – страны, где наблюдается низкая (не более 15%) доля жителей Сирии и Афганистана среди просящих убежище, повышенный наплыв вынужденных мигрантов, незначительная доля заявлений о предоставлении убежища по сравнению с численностью жителей (менее 0,1%), низкая доля нелегальных мигрантов (0,1%) – Польша, Чехия.

Третья группа включает страны, где по мере углубления кризиса доля жителей Сирии и Афганистана среди просящих убежище увеличилась многократно, приблизившись к 50%, при этом доля заявлений о предоставлении убежища по сравнению с численностью жителей осталась незначительной (менее 0,1%), как и доля нелегальных мигрантов (0,1%), – Латвия, Литва, Словения, Словакия, Хорватия, Эстония, а также Румыния¹⁴⁶.

Несмотря на различия в миграционной ситуации, большинство новых стран ЕС можно отнести к «сторонникам» квотной системы: многие согласились на увеличение миграционной нагрузки за счет переселений. Лишь участники Вишеградской группы открыто отстаивали свою позицию: не принимать мигрантов в рамках системы квот. Изначально Румыния также не согласилась участвовать в квотной системе, но в конце 2015 г. изменила свое решение¹⁴⁷. В то же время не все страны спешили выполнить свои обязательства: за полтора года Болгария, Хорватия и Вишеградская четверка приняли всего 0–2% от квоты. Однако к ноябрю 2017 г., после завершения двухлетнего периода действия механизма, ситуация улучшилась: Латвия, Литва, Эстония и Словения приняли 41–67% от квот, Румыния – более 17%, Хорватия – более 8%, Болгария – почти 4%, Чехия и Словакия запустили процесс принятия в рамках квотной системы, переселив чуть более десяти человек каждая¹⁴⁸. В дальнейшем многие государства продолжили участвовать в общеевропейской системе переселения. Например, за 2018 г. Болгария в рамках данного механизма переселила 21 человека, Словения – 34. Хорватия переселила 112 жителей Сирии.

Не являясь в силу социально-экономического развития наиболее привлекательными для мигрантов странами ЕС, новые члены Евросоюза располагают «специфической» миграционной политикой, опытом интеграции мигрантов, общественным мнением. Так, попытки ЕС размещать в Прибалтийских республиках выходцев из мусульманских стран фактически провалились: прибывшие столкнулись с нищетой и агрессивным отношением¹⁴⁹. В результате в странах Вишеградской четверки, Прибалтийских республиках, Болгарии наблюдается переезд прибывших вынужденных мигрантов в более благополучные государства ЕС. При этом Болгария использовала данный механизм «избавления» от мигрантов и ранее: страна занимает первое место в ЕС по предоставлению гуманитарного статуса и статуса беженца¹⁵⁰. Достигнутые показатели по квотам

¹⁴⁵ Здесь и далее согласно данным Евростата. [Электронный ресурс] // URL: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/product?code=migr_eipre.

¹⁴⁶ Румыния изначально, благодаря своему приграничному положению, отличалась повышенной долей жителей Сирии и Афганистана среди просящих убежище.

¹⁴⁷ Sebe M. Romania's stance in the issue of the Refugees crisis. Preliminary observation. – Bucharest: IED, 2016. P. 11–12.

¹⁴⁸ European Commission. Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Progress report on the European Agenda on migration. 2017. [Электронный ресурс] // URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4484_en.htm

¹⁴⁹ Гладкий Ю.Н., Гладкий И.Ю., Эйдемиллер К.Ю. Исламская «диффузия» в странах Балтийского региона: плоды европейского мультикультурализма. // Балтийский регион. 2017. №9 (3). С. 53.

¹⁵⁰ ЕС перед вызовом миграционного кризиса. Позиция европейских стран / Под ред. Н.К. Арбатовой, А.М. Кокеева. – М.: ИМЭМО РАН, 2016. С.41–42.

свидетельствуют о неэффективности этой меры, а также об использовании новыми странами ЕС как национального, так и наднационального уровня с целью регулирования миграционных потоков.

За исключением системы квот, вызвавшей неоднозначную позицию новых членов ЕС, остальные общеевропейские меры по регулированию миграции нашли поддержку у них. Многие инициативы ЕС поддерживает и Вишеградская четверка, которая активно проводит политику возвращения, настаивает на усилении контроля на внешних границах, оказывает помощь территориям, наиболее пострадавшим от наплыва вынужденных мигрантов, предоставляя специалистов, силовые подразделения, необходимое оборудование, финансовую помощь. В рамках механизмов регулирования миграции за пределами ЕС они осуществляют поддержку через отдельные фонды. В частности, 11 новых стран ЕС внесли 3.1%¹⁵¹ всех средств в фонд Африки на конец 2017 г. (в основном Венгрия, Польша, Словакия и Чехия, а также Эстония). Также около 35 млн евро Вишеградская группа выделила в общеевропейский фонд по регулированию нелегальной миграции.

Вне Вишеградской четверки все новые члены ЕС участвовали в тех или иных общеевропейских инициативах по регулированию миграционной ситуации. За общие действия на уровне ЕС активно выступали «приграничные» Болгария, Румыния и Хорватия, не входящие в Шенгенскую зону. Так, Болгария поддерживала политику возвращения, осуществляла помощь странам, пострадавшим от притока вынужденных мигрантов. При этом, признавая недостаточную эффективность существующих механизмов, официальные лица Болгарии в свое время предлагали в качестве новых решений закрепить возможность пересечения европейских границ только через официальные посты, учредить специальные центры для беженцев вне ЕС, усилить работу со странами – источниками миграции для дальнейшего возвращения мигрантов на родину¹⁵². В дальнейшем страна активно участвовала в общих операциях Фронтекс по охране границ. Кроме того, финансовую помощь Сирии и Иордании оказывали Эстония, Литва и Румыния. Только Эстония выделила 7 млн евро в рамках гуманитарной помощи Сирии¹⁵³. Собственные силовые подразделения другим членам ЕС направляли Латвия, Литва, Эстония. Ряд стран выделяли своих специалистов для помощи Италии и Греции.

На национальном уровне 11 новых членов ЕС также приняли законодательные инициативы и практические меры по регулированию миграционной ситуации. В частности, миграционное законодательство изменили большинство стран, включая Болгарию, Венгрию, Латвию, Литву, Румынию, Хорватию, Чехию. При этом поправки в основные законодательные акты миграционной направленности вносились не только в период обострения общеевропейского кризиса, но и в дальнейшем, с учетом новых условий и в направлении изменения процедур, общеевропейских рекомендаций и пр. Так, в Болгарии были приняты поправки, касающиеся возможности использовать армию на государственной границе¹⁵⁴. Еще одной мерой стала выработка новых или корректировка прежних миграционных стратегий (Польша, Румыния, Чехия), а также разработка планов по регулированию

¹⁵¹ European Commission. Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Progress report on the European Agenda on migration. 2017. [Электронный ресурс] // URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4484_en.htm

¹⁵² Пресс-релиз Совета министров Республики Болгария. 09.02.2018. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.government.bg/en/Press-center/News/BOYKO-BORISSOV-WITHIN-THE-EU-WE-COULD-FIND-A-PRAGMATIC-SOLUTION-TO-THE-MIGRATION-ISSUE>

¹⁵³ Пресс-релиз Правительства Эстонии. 22.01.2018. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.valitsus.ee/en/news/ratas-and-pope-francis-discussed-how-help-people-suffering-conflictsc>

¹⁵⁴ European migration network. (2016). Annual national report on migration and asylum. Part 2. Bulgaria. 2016. P. 2. [Электронный ресурс] // URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/03a_bulgaria_apr_part2_final_en.pdf

деятельности на государственных границах. Например, Словакия утвердила подобный план на 2015–2018 гг.¹⁵⁵ Однако эти меры касались не только последствий миграционного кризиса: изменения включали и другие аспекты миграционной политики стран. Словения только в 2018 г. одобрила новый план в чрезвычайных ситуациях на случай наплыва беженцев. Латвия в 2016 г. изменила основные миграционные законы с учетом еще докризисных директив ЕС¹⁵⁶. На закрытие собственных границ были вынуждены пойти Венгрия и Хорватия, планы по контролю за национальными границами обновили Словакия и Чехия. Во многих странах для охраны границ были привлечены представители силовых ведомств, включая армию. А Прибалтийские республики пошли на согласованные меры по охране внешних границ¹⁵⁷.

Миграционный кризис в новых странах ЕС выявил существующие противоречия между позициями ряда членов ЕС и общеевропейской политикой. Попытки этих стран высказать свои позиции и скорректировать существующие меры не увенчались успехом: предложения Словакии в рамках «гибкой» солидарности и Эстонии, включающие в качестве основы изменение системы распределения вынужденных мигрантов и решение проблем в странах-источниках миграции, не были приняты. В результате каждая из стран «вырабатывает» свой набор механизмов борьбы с текущими миграционными проблемами, используя более активно приемлемые для себя общеевропейские механизмы и меры национального уровня.

Политика некоторых европейских стран, направленная на смену неугодных правительств на Ближнем Востоке и в Северной Африке, концепция мультикультурализма, создавшая благоприятные условия для прибытия в ЕС большого числа мигрантов и сохранения их национальной идентичности, привели к закономерно негативным результатам, в том числе к миграционному кризису. Миграция из фактора замещения рабочей силы на рынке труда превратилась в фактор риска для стран ЕС, привела к формированию мусульманских общин, росту преступности и терроризма, увеличила нагрузку на социальные системы стран-членов. Кризис 2015 г. привел к нарастанию дезинтеграционных процессов, но он также поставил перед странами ЕС вопрос о создании общей миграционной политики.

Эта политика окончательно не сформирована: не создана общая система регулирования миграционных потоков и приема беженцев, отсутствует единый механизм реагирования на проблемы нелегальной миграции, нет эффективных способов выдворения нелегалов, не отлажен централизованный учет мигрантов. До сих пор основным двигателем регулирования миграции остается национальное государство. А в кризисных ситуациях страны-члены все чаще принимают несогласованные с ЕС меры, исходя из своих интересов, с учетом приоритета региональных подходов. Похоже, что Европа нескольких скоростей продолжит существовать. Этот проект активно поддерживает Э. Макрон. На саммите ЕС 28–29

¹⁵⁵ National Contact Point of the European Migration Network for the Slovak Republic. 2017. Annual report on migration and asylum policies. Slovak Republic 2016. P. 12. [Электронный ресурс] // URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/24a_apr2016_part2_en.pdf

¹⁵⁶ Office of Citizenship and Migration Affaires Republic of Latvia. 2017. Policy report on migration and asylum in Latvia. Reference year 2016. P. 5-6. [Электронный ресурс] // URL: http://www.emn.lv/wp-content/uploads/APR_2016_part2_LATVIA_EN.pdf

¹⁵⁷ Winslow A.M. Shifting Immigration Policies in Response to the Syrian Refugee Crisis Across the European Union: A Case Analysis of Germany, Hungary, and Lithuania. 2016. Article 9. P. 105. [Электронный ресурс] // URL: <https://scholarship.claremont.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1117&context=urceu>

июня 2018 г. было достигнуто очередное соглашение по миграционной политике и выработке странами ЕС «единого подхода», а также увеличению финансирования Турции и стран Северной Африки, созданию центров по приему мигрантов и беженцев и усилению контроля на внешних границах. Лидеры стран ЕС также договорились реформировать Дублинские соглашения о приеме мигрантов. Но, похоже, что миграционный кризис в ЕС уже перешел в политический и не только продолжает влиять на разногласия в рамках ЕС, но и спровоцировал политический кризис в Германии, Италии, Австрии. Хотя последние данные EASO свидетельствуют о том, что приток вынужденных мигрантов и беженцев за 9 месяцев 2018 г. снизился на 14% по сравнению с аналогичным периодом 2017 г.

Тем не менее, фундамент общей миграционной политики уже заложен, а в «Европейской повестке по миграции» обрисованы ее основные направления: по пограничному контролю, порядку предоставления убежища, обращению с легальными и нелегальными мигрантами (включая их возврат и выдачу), интеграции усилий ряда стран. «Солидарность необходима для того, чтобы отстоять сплоченность Европы перед лицом «безбилетников», которые не хотят участвовать в общей миграционной политике и мало-помалу разрушают структуру Европейского Союза»¹⁵⁸. Формирование этой политики – длительный и медленный процесс, так как речь идет о 28 странах с разными подходами.

Россия пока не столкнулась с такой сложной ситуацией как миграционный кризис в Евросоюзе. Несмотря на это, можно выделить ряд аспектов, актуальных и для России. В первую очередь, опыт ЕС подтвердил, что даже стрессовые миграции определяются экономическими факторами: люди стремятся попасть в наиболее экономически благополучные территории, что в России только увеличит существующую нагрузку на столичный регион как самый экономически благополучный. С практической точки зрения формирующаяся практика новых членов ЕС по приему и интеграции мигрантов может быть полезна для РФ, так как ряд российских регионов имеют схожие демографические проблемы, как, например, депопуляция. Актуален для России и вопрос прогнозирования кризисных ситуаций, а также меры борьбы с нелегальной миграцией, в том числе совершенствование законодательной базы и практических мер по предотвращению использования российской территории в качестве транзитной для различных типов мигрантов

¹⁵⁸ Вимон П. Миграция в Европе: преодоление кризиса солидарности. 2017. С. 16-17. [Электронный ресурс] // URL: Retrieved from http://carnegieendowment.org/files/CP_Vimon_2017_web_Rus.pdf

Глава 4. Миграционные вызовы и риски в странах Евросоюза.

В настоящее время миграция в странах Евросоюза представляет собой сложное переплетение демографических, экономических, политических, социально-культурных и конфессиональных проблем. На современные миграционные потоки оказывают влияние процессы глобализации и интеграции в Евросоюзе, а сама миграция превратилась в важнейший структурный фактор, влияющий на экономику стран ЕС. Постоянно растущая миграция привела к возрастанию вызовов и рисков.

Миграционный кризис 2015 г. выявил отсутствие четкой общеевропейской миграционной политики, что привело к росту разногласий среди стран-членов ЕС. Ряд стран попытались минимизировать свои обязательства и расходы и перенести их на другие государства-члены, не соблюдали Дублинские соглашения и правила ЕС по приему беженцев, что в итоге привело к эрозии самого принципа солидарности. Это, безусловно, вызывает некоторый сбой самих устоев Европейского союза, где тенденция привлечения трудовых мигрантов приобрела уже необратимый характер.

Неэффективность единой миграционной политики Евросоюза в период ее формирования также привело к тому, что потоки миграции фактически были исключены из траектории общих интеграционных процессов, а политическая интеграция остается слабым местом интеграционного процесса. И в кризисных ситуациях на первый план выходят национальные интересы при решении миграционных проблем. Сложившаяся в 2015–2016 гг. ситуация с беженцами свидетельствует о том, что миграция в ЕС становится одним из главных вызовов для европейской группировки и либеральных европейских ценностей, для самого процесса интеграции Евросоюза, причем на долгие годы.

4.1. Миграции в ЕС и интеграционные процессы

Трансформация интеграции на нынешнем этапе не односторонний процесс и не означает, что наступил кризис в рамках ЕС. Она лишь указывает на необходимость систематически отслеживать и подстраиваться под новые тенденции и процессы по всем направлениям, в том числе меняя структуру общих институтов и приоритеты евроинтеграции. Определенная слабость наднациональных институтов при решении общих проблем, недостаточная эффективность принимаемых ими решений, сводят на нет видение будущих выгод и перспектив европейской интеграции. А нарастающие трения стран-членов при разделе общих расходов привели к падению доверия к ним. Фактическое смещение центра принятия решений из Брюсселя в Берлин и Париж, которые борются за ведущую роль в Евросоюзе, свидетельствует не только о размывании роли общих институтов, но и о наметившемся неравноправии и разъединении в рамках ЕС с выделением главных и второстепенных членов, к чьему мнению все меньше прислушиваются. Отход от идеи совместных действий во многих странах ЕС «усилит эрозию принципа солидарности внутри Европейского Союза и наблюдающийся в настоящее время феномен дезинтеграции»¹⁵⁹. Для дальнейшего углубления интеграции необходимы единство всех стран-членов ЕС и правильное понимание ими сути имеющихся проблем.

Этот период начался в 2008 г. с мирового финансового и экономического кризиса и после достижения группировкой критической массы, когда

¹⁵⁹ Год Планеты. Экономика. Политика. Безопасность. Выпуск 2015 года. – М.: Идея-Пресс. 2015. с.151

объединительные тенденции начинают сосуществовать одновременно с центробежными, что ведет к возникновению противоречий между ними. Одним из факторов, оказывающих влияние на определенные изменения в консолидированной Европе, стал рост притока мигрантов, особенно мусульман. Именно этот фактор усилил националистические идеи в отдельных европейских странах, привел к регионализации внутри Евросоюза, выразившейся в выделении отдельных блоков, выступающих со своим видением решения проблем с мигрантами (Вишеградская группа, страны Балтии). Иерархия стран-членов, особенно экономическая, стала заметнее после последнего расширения. Кроме того, вступившие в ЕС в 2004 и в 2007 г., 2013 г. страны не имели колоний и опыта миграционной политики, особенно в отношении мусульманских мигрантов, в отличие от некоторых стран ЕС, имевших колонии и опыт использования рабочей силы из них.

Существующие экономические, социальные и политические различия в отдельных европейских странах, щедрая система социального обеспечения в некоторых государствах, особенности национального миграционного законодательства делают одни из них более привлекательными (Германия, Австрия, Франция, Швеция, Великобритания), а других менее привлекательными, особенно те, которые однородны в национальном, конфессиональном и культурном отношении и проводят рестриктивную миграционную политику (страны Центральной и Восточной Европы), а также считают, что миграционный кризис был в первую очередь спровоцирован политикой «старых» стран Евросоюза. Однако их протестные голоса при голосовании по квотам в Совете Европы не смогли заблокировать решение о распределении квот.

В ряде других стран также растет недовольство притоком беженцев. Так, в Австрии из-за резко выросшего их числа тема беженцев становится политической. Речь идет о планах правительства распределять новых беженцев по федеральным землям и общинам, что привело к протестам под ксенофобскими лозунгами. Эти настроения на руку правым популистам из Австрийской партии свободы. Жесткая позиция Италии в отношении мигрантов выразилась в отказе итальянских портов принимать корабли неправительственных организаций с нелегальными мигрантами и беженцами, как это было в случае с судном «Аквариус». Новый итальянский кабинет министров высказывал идеи о выходе из Дублинского соглашения, чтобы окончательно отказаться от размещения мигрантов на территории страны. В еще не сформировавшейся единой миграционной политике назрел раскол, а Дублинский регламент, регулировавший прием беженцев в стране, границу которой первоначально они пересекли, фактически не работает.

Великобритания всегда была «особым» членом ЕС – она не входила в Шенгенский договор, в зону евро, чаще других стран-членов исходила из своих национальных интересов и проводила особую политику в отношении беженцев. Она стала первой страной, заявившей о выходе из ЕС после референдума в июне 2016 г., а одним из основных факторов «развода с ЕС» стал растущий приток беженцев и мигрантов, что свидетельствует о начавшейся трансформации интеграционных процессов в Евросоюзе, изменении системы приоритетов и ценностей, усилении роли национальных интересов и «евроскептических» настроений. Подход Б. Джонсона к миграционным проблемам схож с австралийской системой оценки просителя рабочей визы с помощью баллов. Формально эта система уже действует в Великобритании, но в зачаточном виде: для получения рабочих виз баллы начисляются при условии наличия денег на первое время и других формальностей.

Экономические, политические и социальные причины трансформации интеграционных процессов еще недостаточно изучены, нет общей четкой теории, рассматривающей наметившиеся процессы некоторой дезинтеграции ЕС,

являющейся обратной стороной интеграции. По сути, интеграция и дезинтеграция являются двумя составляющими одного диалектического процесса. Скорее всего, нынешние трансформации связаны в первую очередь с однонаправленностью уже сложившегося подхода к европейской интеграции, с отсутствием пересмотра и переоценки некоторых ее направлений с учетом новых реалий и вызовов глобализирующегося мира. Но уже очевидно, что нынешние тенденции развития общего рынка в условиях кризиса влияют на социальное неравенство в отдельных странах-членах, так как в рамках ЕС сосуществуют страны, находящиеся на разных уровнях интеграции, имеющие свои особенности сложившихся социально-экономических моделей. С другой стороны, различия и неравенства стран – членов Евросоюза, которые сглаживаются очень медленно, влияют на их политические позиции в Европе и на их ответные действия на общем наднациональном уровне. Появившиеся отдельные региональные группы стран – членов ЕС, например, Вишеградская группа, пытаются действовать сообща, как показал миграционный кризис 2015 г., а также влиять на возможности Евросоюза действовать как единое целое.

4.2. Внутренние и внешние вызовы и риски

Миграция все чаще рассматривается как основное средство решения ряда демографических и экономических проблем в странах ЕС в долгосрочной перспективе. Но в последние годы изменился баланс между притягивающими и выталкивающими факторами. Рост миграционных потоков изменился не только количественно, но и качественно, и они носят чаще не экономический характер, а представляют собой процесс воссоединения семей, вынужденную и гуманитарную миграцию из-за вооруженных и межнациональных конфликтов, что придает выталкивающим факторам иной смысл¹⁶⁰. Трудовая миграция уже не является самым многочисленным компонентом в структуре миграции, на первое место выходит гуманитарная (см. табл. 4.1.) а также воссоединение семей, что свидетельствует о качественных изменениях в притоке мигрантов.

Интенсивность влияния миграции на экономику и социально-культурное пространство в ЕС росла постепенно по мере изменения тенденций в миграционных потоках. Внешние вызовы миграции в Евросоюзе – рост притока беженцев, мигрантов-мусульман и нелегальных мигрантов, связанный с конфликтами и войнами, переходят во внутренние вызовы (появление замкнутых мусульманских общин, изменение идентичности европейского общества и его этнической и культурно-конфессиональной составляющей, рост влияния ислама среди последующих поколений мигрантов, особенно молодежи, а также ксенофобии, расизма и националистических настроений, и связанная с этим популярность правых и популистско-националистических партий). Возникают сложности в интеграции и адаптации мигрантов из третьих стран в светском европейском обществе. Новыми рисками становятся рост криминогенной обстановки в странах ЕС, а также угроза терроризма и экстремизма.

¹⁶⁰ Lee E. S. A Theory of Migration // Demography. 1966. №. 3. P. 47–57.

Таблица 4.1.

Виды миграции в отдельных странах ЕС в 2016 г.

	Постоянная миграция		Временная миграция					
			Трудовая		Студенты		Лица, ищущие убежища	
	2016 ('000)	Изменение в % 2016/15	2016 ('000)	Изменение в % 2016/15	2016 ('000)	Изменение в % 2016/15	2016 ('000)	Изменение в % 2016/15
Австрия	46	44	7	-4	5	-23	40	-53
Бельгия	46	15	1	7	6	-2	14	-63
Чехия	35	10	2	-35	6	3	1	-3
Дания	33	-16	6	-2	9	11	6	-72
Эстония	..	..	0	46	1	-4	0	-35
Финляндия	20	46	14	17	6	8	5	-84
Франция	172	3	22	7	71	5	77	3
Германия	597	130	32	1	37	-4	722	63
Греция	..	..	..	..	0	6	50	339
Венгрия	..	..	3	44	8	3	28	-84
Ирландия	11	30	4	6	..	..	2	-30
Италия	97	0	8	-40	9	-40	121	46
Латвия	..	..	2	-2	1	18	0	6
Люксембург	3	19	1	15	0	-4	2	-10
Нидерланды	60	20	3	21	16	7	19	-55
Польша	..	..	654	64	21	-29	10	-4
Португалия	19	5	0	84	3	23	1	-21
Словацкая Республика	..	..	1	29	2	17	0	-63
Словения	..	..	3	-6	1	45	1	388
Испания	96	11	9	27	34	8	16	16
Швеция	108	47	22	-9	9	1	22	-86
Великобритания	135	-4	94	-2	271	10	39	-2
Страны ЕС	1478	8.1	888	4.3	516	-2.2	1176	2.3

Составлено по: OECD International Migration Outlook 2018, OECD Publishing, Paris, p. 71-72.

http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2018-en; https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2018_migr_outlook-2018-en#page73

В отличие от интеграционных процессов, развивающихся в определенном направлении по восходящей и имеющих в целом тенденцию к углублению и расширению, вовлечению новых стран в европейский проект, миграционные процессы в странах ЕС в последние годы развиваются по нарастающей, характеризуются неравномерностью распределения по странам и сопровождаются значительными изменениями структуры потока, который становится все более этнически разнородным. Они ведут к гетерогенности самого европейского общества и его конфессиональной направленности. Изменились также причины и движущие факторы миграционных потоков, их взаимосвязи на фоне растущей социальной,

политической и экономической взаимозависимости между отдельными государствами¹⁶¹. Как показали события «арабской весны», Евросоюз, имеющий достаточно развитые традиционные связи в рамках системы Евромед, не смог увидеть подоплеку этих событий, просчитать возможные их последствия и адекватно на них отреагировать, что привело к кризису с беженцами.

Можно выделить следующие факторы, которые влияют на усиление вызовов и рисков и различаются по странам ЕС: 1) качественные и количественные параметры мигрантов, 2) уровень занятости мигрантов, 3) степень реальной интеграции мигрантов в принимающем обществе, 4) предельный объем приема иностранных мигрантов и беженцев для сохранения национальной идентичности, 5) возможности социальной системы обеспечить пособиями прибывающих мигрантов, беженцев и их семьи, 6) количество мусульман среди иностранных мигрантов и усиление исламского фактора в общественной жизни. Последний фактор становится очень важным, так как возникающие в Европе мусульманские общины все больше представляют собой параллельные общества, сохраняющие свои социально-культурные обычаи, не интегрируются в европейский социум, и вряд ли будут меняться под влиянием принимающего общества.

Миграционные риски в ЕС возрастали постепенно и были связаны с особенностями этапов миграции в Евросоюз (см. главу 2). Первая волна трудовых мигрантов была связана с восстановлением европейской экономики после Второй мировой войны и продолжалась до начала 1970-х гг. Трудовые ресурсы перемещались из стран Южной Европы и Турции, с которой Германия в 1961 г. подписала соглашение о найме рабочей силы, а также из бывших колоний в бывшие метрополии, то есть поток шел с юга на север. Вторая волна мигрантов уже была этнически разнородной и продолжалась до конца 1990-х гг. и. Но уже наметилась тенденция к преобладанию мусульман из-за политики воссоединения семей, «оседания» национальных меньшинств и образования этнических мусульманских диаспор в европейских странах. Но этот тренд еще не сформировался как вызов и не рассматривался как долгосрочный фактор риска.

После распада социалистической системы появилась миграция с востока на запад за счет потока трудовых ресурсов и беженцев из стран Центральной и Восточной Европы. Внутренняя миграция в рамках Сообщества после подписания в 1985 г. Шенгенского соглашения, несмотря на либерализацию иммиграционного законодательства, оставалась незначительной по численности (около 4% населения стран Евросоюза). Она не влияла на принимающие страны в культурном и конфессиональном плане, как и послевоенная трудовая миграция из стран Южной Европы. Новые тенденции в 2000-е гг. были связаны с расширением Евросоюза в 2004 и в 2007 гг., потребностью в квалифицированной рабочей силе для построения инновационной экономики.

Традиционная этническая миграция из третьих стран, в основном мусульманских, является преобладающей и в последние годы она стала приобретать оттенок «колонизации европейских стран», оказывать влияние на изменение идентичности их населения. Растущий поток выходцев из третьих стран, которые легально оседают в странах Евросоюза (трудовые мигранты, члены их семей, лица, получившие убежище и статус беженца, бизнес-мигранты и др.) привел к возникновению новых общин неевропейского происхождения со своими культурными, религиозными обычаями и ценностями, с другим качеством образования и человеческого капитала.

¹⁶¹ Drbohlav D. Migration Theories, Realities and Myths. Prague Charles University. 01 December 2014. P. 15. [Электронный ресурс] // URL: https://www.iom.cz/files/Presentation_Drbohlav.pdf

Первому поколению мигрантов удалось в определенной степени интегрироваться в европейское общество, сохраняя свои традиции и обычаи, при этом религия в то время не занимала ведущее место в жизни мигрантов, которые в основном приезжали без семей на заработки. Воссоединение семей привело к росту мусульманского присутствия в Европе и к тому, что компактно проживающие мусульманские общины, как правило, не ассимилировались и не интегрировались в социально-культурное пространство стран проживания. Семейная миграция способствовала усилению замкнутости общин с сохранением своего образа жизни, традиций, законов шариата. Фактически мусульманские сообщества в странах ЕС представляют собой «государство в государстве», где живут по нормам шариата.

Последние поколения мусульман-мигрантов, которые говорят на европейских языках, часто имеют гражданство стран ЕС, получили светское образование, не стремятся приобщаться к европейским культурным ценностям, но переформируют свои культурно-религиозные традиции и практики. Исламские общины, с одной стороны, консервируют ценности своей исторической родины, формируют особую идентичность европейских мусульман, достаточно устойчивую к внешним воздействиям. С другой стороны, принявший мигрантов европейский социум практически не помогает им в этом. Несмотря на разработку новых подходов к интеграции и ассимиляции, либеральное законодательство европейских стран и использование концепции мультикультурализма не стимулировали мигрантов к интеграции в светское общество и адаптации к его нормам, а фактически поощряли существование культурно-этнического разнообразия общества без ассимиляции новых приезжих.

Вряд ли миграционное давление на страны ЕС уменьшится в ближайшие годы, если не будут приняты меры всех уровней, реформирована система предоставления убежища, не изменится подход к интеграции мигрантов в европейский социум и на рынке труда, не усилится контроль на границах и не будут реализовываться соглашения со странами, откуда идет поток беженцев и нелегалов. С 2015 г. по 2017 г. более 17.7 млрд евро было выделено из бюджета ЕС напрямую отдельным странам и через различные фонды для решения проблем миграционного кризиса. Из них 4.1 млрд евро было выделено на обеспечение политики безопасности¹⁶².

Растущая безработица, неполная занятость, особенно среди молодежи, неравные условия на рынке труда, массовая нелегальная миграция, непрестижный малоквалифицированный труд, до сих пор востребованный на европейском рынке труда, ведут к социальной напряженности. Крах политики мультикультурализма, сложности при адаптации и социокультурной интеграции в принимающем обществе, проблемы толерантности отношений между местными и приезжими, растущая активность мусульман-мигрантов, усиление религиозного фактора и роли ислама становятся главными вызовами и социальными рисками.

Постепенно формируются новые контуры интеграции и ассимиляции мигрантов под влиянием самоизоляции и замыкания мигрантов в рамках своих общин и иммигрантских «гетто», характеризующихся всеми проявлениями социального неблагополучия. Уровень жизни большинства мигрантов значительно ниже, чем коренных европейцев, а риск оказаться за чертой бедности более чем в два раза выше, чем для коренного населения, что связано с низкими доходами, худшими жилищными условиями, высоким уровнем рождаемости¹⁶³.

¹⁶² ЕС с 2015 года потратил 18 млрд евро на борьбу с миграционным кризисом. [Электронный ресурс] // URL: <https://ria.ru/20170828/1501250598.html?in=t>

¹⁶³ Migrants in Europe. A statistical portrait of the first and second generation. / Eurostat Statistical Books. 2011 ed. Eurostat. Luxembourg. P. 61. [Электронный ресурс] // URL:

На фоне стабилизации потока граждан новых стран – членов и мигрантов из приграничных с ЕС европейских стран в период кризиса 2008–2009 гг. миграция из третьих стран продолжала расти, и число граждан с иностранным гражданством выросло с 20 млн в 2013 г. до 22.3 млн чел. в начале 2018 г. и достигло 4.4% населения стран ЕС¹⁶⁴. Доля всего населения иностранного происхождения составляла в 2000 г. от 8% до 18% населения в разных странах ЕС, а по прогнозам вырастет до 20% - 30% к 2050 г.¹⁶⁵ Изменилась структура потока мигрантов за счет возрастания доли беженцев и молодежи без образования, в том числе несовершеннолетних, прибывающих из зон конфликтов, а рост семейной миграции, снижение притока трудовых мигрантов, новая тенденция к «социальному туризму» приводят к возрастанию нагрузки на систему соцобеспечения стран ЕС. Увеличение доли беженцев требует значительных материальных средств на их обустройство и на депортацию нелегалов.

Складывающаяся ситуация с мигрантами может привести к нарушению баланса между коренным и иностранным населением, возрастанию доли неевропейского населения, в основном мусульманского происхождения, что становится критичным для сохранения национальной идентичности и ведет к росту социальных рисков и конфликтов в европейском обществе. По некоторым прогнозам Pew Research Center, если уровень иммиграции мусульман в Европу будет расти по "умеренному сценарию", то к 2050 году мусульмане составят 11% европейского населения. Если приток в Европу беженцев и мигрантов будет выше, то по пессимистичному сценарию резкого роста к 2050 г. доля мусульман в европейском обществе возрастет до 14%. Принимая в расчет последний сценарий роста миграции, к 2050 г. 30% шведов, 20% немцев и австрийцев, 18% французов и 17.2% британцев будут мусульманами. В Польше, Литве и Эстонии доля мусульман останется прежней, минимальной¹⁶⁶.

По расчетам Евростата, в 2010 г. примерно 10.5 млн мигрантов из третьих стран и только 2.2 млн мигрантов из стран – членов ЕС находились в группе риска по уровню жизни, т.е. 26% всех мигрантов из третьих стран и 19% мигрантов из других стран – членов ЕС проживали за чертой бедности, а для местного населения эта цифра составляла 17%¹⁶⁷. Приведенные данные свидетельствуют о том, что более четверти мигрантов в Европе проживают в неблагоприятных условиях, что представляет угрозу для общества и вынуждает государство поддерживать их с помощью различных выплат и пособий. Это усиливает нагрузки на социальную систему принимающих стран.

В отличие от привлечения трудовых мигрантов из-за нехватки рабочей силы в Европе и их позитивного влияния на повышение конкурентоспособности экономики, рост числа беженцев в странах ЕС в результате миграционного кризиса оказывает деструктивное воздействие на их социально-экономическое развитие и может дестабилизировать сложившуюся там общественную систему. Сложности с трудоустройством и включением разных поколений мигрантов в экономическую жизнь европейских стран усиливают социальные риски, ведут к расслоению как

<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5727749/KS-31-10-539-EN.PDF/bcf27a60-7016-4fec-98c5-e8488491ebbd>

¹⁶⁴ Indicators of immigrant integration 2015: Settling in. OECD/European Union. OECD Publishing Paris. July 2015, P. 300. Migration and Migrant Population Statistics–Statistics explained. [Электронный ресурс] // URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?oldid=244940>

¹⁶⁵ Coleman D. Migration and its consequences in 21st century in Europe / Vienna Yearbook of Population Research. – Vienna: Austrian Academy of Sciences Press, 2009. Vol. 7, issue 1, P. 1-18.

¹⁶⁶ Europe's Growing Muslim Population. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.pewforum.org/2017/11/29/europes-growing-muslim-population/>

¹⁶⁷ Lelkes O., Zolyomi E. Poverty and Social Exclusion of migrants in the European Union. Policy Briefs March 2011. / European Center for Social Welfare Policy and Research – Vienna: European Centre, 2011. P. 14.

между «новыми» и «старыми» мигрантами в складывающемся многонациональном обществе в Европе, так и между мигрантами, беженцами и коренным населением.

4.3. Семейная миграция и мусульманский фактор

Семейная миграция в рамках политики воссоединения семей в настоящее время представляет собой наиболее многочисленный компонент и основной канал миграционных потоков в странах ЕС. Более 2/5 всех мигрантов в 2007–2011 гг. приходилось на семейную миграцию, особенно в Великобритании и Дании, 36% всех детей мигрантов в этот период были младше 4 лет, а 2/3 семейной миграции приходится на женщин, что постепенно превратило политику воссоединения семей из миграционной проблемы в социальную¹⁶⁸. Процесс воссоединения семей, начавшийся во многих странах с конца 1970-х гг., не только привел к значительным изменениям в миграционном пространстве в странах ЕС, но и означал перенос уклада иностранных мигрантов, в основном мусульман, их образа жизни и традиций, создание этнических диаспор и фактически появление «элементов мусульманского государства» в европейских странах. В 2013 г. еще до миграционного кризиса 23% мигрантов приезжали в страны ЕС на работу (в 2001 г. – 40%), 32% по линии воссоединения семей (30% в 2001 г.), а число беженцев превысило 22% (в 2001 г. 10%), остальные это студенты, бизнес-миграция, сезонные рабочие и нелегальные мигранты¹⁶⁹. В 2016 г. на втором месте также стояли мигранты, приехавшие в ЕС в поисках работы, – 853 тыс., или 25% всех получателей разрешений на пребывание, на семейную миграцию приходилось 22–23%, а 31% относился к категории «прочие», т.е. лица, не имеющие права на работу, и лица, получившие международную защиту, – свыше 1 млн чел¹⁷⁰. В 2018 г. было выдано 3.2 млн первичных разрешений на временное проживание для всех видов мигрантов, включая семейную миграцию¹⁷¹.

Первоначально мусульманские общины порождали социальные проблемы, так как мигранты-мусульмане были значительно беднее коренного населения, а ислам и его законы еще не получили такого распространения, как после воссоединения семей и появления мусульманских анклавов, не воспринимающих европейские особенности образа жизни и условия принимающего общества, а сохраняющих лишь свои традиции и обычаи. В период первой волны трудовой миграции иностранные рабочие, которые прибывали временно на работу в Европу, вынуждены были приспосабливаться и адаптироваться к жизни в принимающем социуме. Они вносили весомый вклад в экономику принимающих стран.

Приезд семей стал одним из главных факторов создания новой этническо-конфессиональной и культурной конфигурации в европейских странах. Произошел переход к образу жизни, который «подразумевает частичное или абсолютное отрицание норм общественного большинства путем ухода в мусульманские анклавы, где контакт с представителями других религий ограничен или отсутствует часто под воздействием учений мусульманских авторитетов со своей исторической родины»¹⁷².

¹⁶⁸ Chaloff J. Global trends in family migration in the OECD. Adapting to changes in family migration: the experience of OECD countries. 18 November 2013. – Washington DC.: International Migration Division. P. 16.

¹⁶⁹ Immigration in the EU. [Электронный ресурс] // URL: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/infographics>

¹⁷⁰ Eurostat. Online data code: migr_resfirst

¹⁷¹ Residence permits – statistics on first permits issued during the year [Электронный ресурс] // URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?oldid=410577>

¹⁷² Яшлавский А. Европейские мусульмане: непростые вопросы идентичности // Международная жизнь. 2017. № 6. С. 173-192.

Таблица 4.2.

Число мусульман в Европе (в % от населения)

Страна	2016	2025 г. сценарий нулевого роста миграции	2025 г. сценарий средних темпов роста миграции	2025 г. сценарий при высоких темпах роста миграции
Бельгия	7,6	11,1	15,1	18,2
Болгария	11,1	12,5	9,2	11,6
Чехия	0,2	0,2	1,1	1,2
Дания	5,4	7,8	11,9	16
Германия	6,1	8,7	10,8	19,7
Эстония	0,2	0,2	0,8	1
Ирландия	1,4	1,6	4,3	4,4
Греция	5,7	5,7	8,1	9,7
Испания	2,6	2,6	6,8	7,2
Франция	8,8	12,7	17,4	18
Хорватия	1,6	1,8	2	2,1
Италия	4,8	8,3	12,4	14,1
Кипр	25,4	25,4	26,6	28,3
Латвия	0,2	0,2	0,2	0,4
Литва	0,1	0,1	0,1	0,2
Люксембург	3,2	3,4	6,7	9,9
Венгрия	0,4	0,4	1,3	4,5
Мальта	2,6	2,6	9,3	16,2
Нидерланды	7,1	9,1	12,5	15,2
Австрия	6,9	6,9	10,6	19,9
Польша	0,1	0,1	0,2	0,2
Португалия	0,4	0,4	2,5	2,5
Румыния	0,4	0,4	0,8	0,9
Словения	3,8	4,3	5	5,2
Словакия	0,1	0,1	0,6	0,7
Финляндия	2,7	4,2	11,4	15
Швеция	8,1	11,1	20,5	30,6
Великобритания	6,3	9,7	16,7	17,2
ЕС28 (в %)	4,9	7,4	11,2	14
ЕС28 (тыс. чел.)	25770.000	35770.000	57880.000	75550.000

Составлено по: Europe's Growing Muslim Population. NOVEMBER 29, 2017/
<https://www.pewforum.org/2017/11/29/europes-growing-muslim-population/>

Увеличение числа мусульман в странах ЕС привело к появлению различных прогнозов (см. табл. 4.2.). При этом роль религии как фактора объединения иностранных мигрантов из разных стран и континентов, в основном ислама, стала заметной лишь в 1990-е гг., до этого она не представляла собой вызов или угрозу для европейского общества. Но сегодня наблюдается рост количества исламских

партий в Европе и уже ощущается возрастание влияния мусульман на повседневный уклад жизни.

В октябре 2008 г. на саммите стран ЕС был принят Пакт об иммиграции и предоставлении убежища, где речь шла о воссоединении семей: был одобрен поток трудовых мигрантов и ограничены другие виды миграции, в том числе семейная. В этой сфере страны ЕС должны были учитывать свои возможности по приему и интеграции, уровню дохода иностранных мигрантов, их жилищные условия. Уровень рождаемости в мусульманских семьях очень высокий, а женщины, как правило, не работают в силу религиозных обычаев. Это предполагало получение социальных пособий и увеличивало нагрузку на систему соцобеспечения европейских стран без соответствующей отдачи в виде налогов и различных отчислений. Кроме того, возможности трудоустройства членов семей мигрантов достаточно ограничены, так как наличие разрешений на работу и трудовые контракты не распространяется на членов их семей. Поэтому многие мигранты работают по временным контрактам и находятся в принимающих странах без семей. Но высокий уровень рождаемости мусульман вносит свой вклад в формирование и рост численности мусульманских общин. Происходит также изменение демографической структуры населения в странах ЕС за счет диспропорций по полу в пользу мужчин, по религиозному признаку, так как растет доля мусульман, особенно в определенных возрастных группах (до 30 лет). Разобщенность коренного населения в Европе в отличие от мусульманских общин может привести со временем к усилению роли мусульман как в законодательной, так и в исполнительной ветвях власти.

Однако определенная разрозненность отдельных этнических диаспор, особенности вероисповедания арабских, африканских и других мусульман, отсутствие единых мусульманских организаций в Евросоюзе и в отдельных его странах-членах «идет во благо общеевропейской интеграции...»¹⁷³. Тем не менее, мусульманское присутствие меняет этнический состав населения в основном в европейских городах, где есть работа для мигрантов, а также в определенной степени трансформирует экономику, прежде всего сферу услуг, которая приспосабливается к новой социально-культурной среде в странах ЕС, образу и особенностям жизни мусульман. ««Кебабизация» стала наглядным примером и следствием мусульманской миграции в европейские города»¹⁷⁴.

4.4. Беженцы и нелегальные мигранты

Кризис 2015 г. стал еще одним новым вызовом для стран ЕС (см. главу 2). По данным агентства Фронтекс, поток беженцев стал расти еще в 2012–2014 гг. и достиг апогея осенью 2015 г., когда увеличился в 10 раз после событий «арабской весны», военного конфликта в Сирии и гражданской войны в Ливии. По данным Евростата поток беженцев вырос с 562 тыс. человек в 2014 г. до 1.255 млн в 2015 г. и составил около 1.2 млн в 2016 г.¹⁷⁵ В результате доля иностранного населения, составлявшая до миграционного кризиса 15%, выросла в 2016 г. до 18.5% в Австрии и до 16.8% в Швеции. В Венгрии в 2015–2016 гг. доля лиц, родившихся в других странах, выросла с 4.6 до 5.8%, а в Германии, куда направился основной поток беженцев, она увеличилась с 14.9 до 15.6%. Прирост населения был не так заметен в цифрах как в средних и малых странах ЕС, так как Германия является самой многонаселенной

¹⁷³ Захарченко А. Исламские общества внутри Евросоюза? // Международные процессы. 2007. № 2 (14). С. 75.

¹⁷⁴ Миграционный кризис и формирование мусульманских общин в Европе. – М.: ФГБУН ИСПИ РАН, 2016. С.48.

¹⁷⁵ European asylum applications remained near record levels in 2016. Pew Research Center. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/03/15/european-asylum-applications-remained-near-record-levels-in-2016/>

страной ЕС. Во Франции и Великобритании, где достаточно высокий процент иностранцев в населении, приток мигрантов был значительно меньше, что выразилось в изменении доли иностранного населения всего на 0.2% до 13.4% в Великобритании и до 12.3% во Франции¹⁷⁶.

Таблица 4.3.

**Число заявок на предоставление убежища из третьих стран в ЕС-28
(2008–2018 гг., тыс. чел.)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Общее число	225.2	263.8	259.6	309	335.3	431.1	627	1322.8	1260.9	712.2	638.2
Лица, подавшие первое заявление на предоставление вида на жительство	152.9	195.8	206.9	263.1	278.3	367.8	562.7	1256.6	1206	654.6	580.8

Составлено по: Asylum statistics. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum%20statistics>

Некоторые эксперты по вопросам миграции считают, что справиться с этими проблемами можно, четко разграничив легальную и нелегальную миграцию. Беженцы относятся к нелегальной миграции. Но после Холокоста Европа взяла на себя обязательство: ни одного просителя политического убежища нельзя подвергать опасности, не рассмотрев ситуацию, в которой он оказался.

Основной поток беженцев шел из трех стран – Сирии (28%), Афганистана (15%) и Ирака (10%). Примерно по 3–4% составляли беженцы из Албании, Пакистана, Нигерии и Косово, остальные – это выходцы из стран Африки и др. Наиболее востребованными странами были Германия (45% беженцев), Венгрия и Италия (по 8%), Швеция (7%). А транзитными странами стали Греция, балканские государства, как входящие, так и не входящие в ЕС¹⁷⁷. Более 42% беженцев в 2015 г. в страны ЕС были в возрасте от 18 до 34 лет, а 90 тыс. беженцев – несовершеннолетними, в основном афганцы¹⁷⁸.

Условия для миграционного кризиса формировались в течение последних шести лет. Но страны ЕС не придали значения первой волне беженцев из стран Северной Африки после событий «арабской весны», не вникли в первопричины происходящих в этих странах процессов, хотя ЕС поддерживал тесные связи с ними (Барселонский процесс, политика соседства и Союз для Средиземноморья). Все меры ограничились усилением охраны границ ЕС и спасением беженцев: в 2014 г. были приняты общеевропейские программы по спасению мигрантов «Тритон» и «Посейдон», с апреля 2015 г. увеличилось их финансирование, а в апреле 2015 г. Еврокомиссия предложила «Европейскую повестку по миграции», содержащую необходимые действия, основанные на более гибкой солидарности и конструктивной

¹⁷⁶ Immigrant share of population jumps in some European countries|Pew Research Center. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/06/15/immigrant-share-of-population-jumps-in-some-european-countries/>

¹⁷⁷ European asylum applications remained near record levels in 2016. Pew Research Center. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/03/15/european-asylum-applications-remained-near-record-levels-in-2016/>

¹⁷⁸ Asylum applicants considered to be unaccompanied minors. Eurostat Pressrelease. 87/2016. 2 May 2016 [Электронный ресурс] // URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7244677/3-02052016-AP-EN.pdf/>

гибкости¹⁷⁹. Евросоюз в этой повестке обратил внимание на внешнее измерение миграционной политики, «полагая, что эффективность регулирования миграционных потоков во многом зависит от отношений ЕС с окружающим миром»¹⁸⁰.

Вторая волна, более массовая, была связана с военным конфликтом в Сирии и активизацией деятельности террористической организации ИГИЛ на территории Ирака и Сирии, что представляло реальную угрозу для безопасности стран ЕС. Терроризм и возвращение боевиков из Сирии, в том числе, женщин-радикалов, стали новым вызовом для стран ЕС. По данным Европола, каждый четвертый арестованный в ЕС за террористическую деятельность в 2016 г. относился к женскому полу¹⁸¹.

С проблемами безопасности также связана тенденция к усилению влияния идей ислама и к радикализации живущей в Европе мусульманской молодежи, что связано с ее асоциализацией, высоким уровнем безработицы, проживанием в замкнутых гетто. Несмотря на сокращение притока беженцев и нелегалов в конце 2017 г., с учетом продолжающихся конфликтов в Сирии, Ливии, Афганистане и других странах, растущего неравенства между ЕС и развивающимися странами, откуда идет основной поток мигрантов вряд ли давление на страны ЕС заметно уменьшится в ближайшие годы, если не будут приняты меры на общеевропейском уровне – реформа системы приема соискателей убежища и распределения беженцев, использование новых подходов к интеграции мигрантов, борьба с нелегальными мигрантами, в том числе с помощью охраны границ и сотрудничества со странами-донорами. В 2018 г. расходы на общую миграционную политику и безопасность из бюджета ЕС составили 4.1 млрд. евро¹⁸².

Но, несмотря на эти вызовы, Европа продолжала смотреть на юг и не была готова к притоку мигрантов с Ближнего Востока¹⁸³. Венгрия, Греция и Италия в 2015–2016 гг. стали основными перевалочными базами для мигрантов, направляющихся в более благополучные европейские страны, включая Швейцарию и Норвегию. В этот период реакция стран ЕС была более резкой, но разнонаправленной. Усилились разногласия в рамках Евросоюза, и национальные интересы отдельных стран вышли на первое место. Предложенные Еврокомиссией квоты для приема беженцев в странах ЕС в зависимости от общего объема ВВП, численности населения, уровня безработицы и количества принятых иностранных мигрантов вызвали негативное отношение у стран Вишеградской группы и в прибалтийских государствах.

Еще одной проблемой приема беженцев стали растущие расходы на их размещение. В основном страны-члены используют свои национальные правила приема беженцев, различающиеся по характеру и размерам поддержки просителей убежища и тем, как быстро они получают доступ на рынок труда. По оценкам МВФ доля бюджетных расходов в ВВП стран ЕС из-за приема беженцев увеличилась на 0.05% в 2015 г. и на 0,1% в 2016 г. В основном они выросли в Австрии (0.08 и 0.23% соответственно), Швеции (0.2 и 0.7%), Германии (0.12 и 0.27%)¹⁸⁴. Все легальные и нелегальные мигранты в Европе получают социальные пособия до присвоения

¹⁷⁹ Вимон П. Миграция в Европе: преодоление кризиса солидарности / Московский Фонд Карнеги февраль. 2017. С. 16. [Электронный ресурс] // URL: <https://carnegie.ru/2017/02/09/ru-pub-67923>

¹⁸⁰ Миграционные проблемы в Европе и пути их решения / Доклады института Европы №315. – М: ИЕ РАН, 2015. С. 12.

¹⁸¹ Европарламент озвучил 10 поводов для беспокойства в 2018 году [Электронный ресурс] // URL: <https://news.myseldon.com/ru/news/index/182056857>

¹⁸² Ibid.

¹⁸³ Вимон П. Миграция в Европе: преодоление кризиса солидарности / Московский Фонд Карнеги февраль. 2017. С. 6. [Электронный ресурс] // URL: <https://carnegie.ru/2017/02/09/ru-pub-67923>

¹⁸⁴ The Refugee surge in Europe: Economic Challenges. / IMFSTUFF Discussion note. International Monetary Fund. January 2016. IMF Wash. 2016, P. 12. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1602.pdf>

статуса беженца, как правило, они проживают в специальных лагерях или центрах, получают предметы гигиены, одежду, обувь, деньги на личные расходы и пользуются бесплатной медицинской помощью.

Уровень социальных выплат отличается в разных странах ЕС: они составляли в 2019 г. от 50 до 200 евро в месяц в Австрии, в зависимости от места проживания и количества человек в семье, в Бельгии 220 евро, в Великобритании 180–250 евро на взрослого и 20–30 на ребенка, в Венгрии 22.76 евро, в Германии 340 евро, на Мальте 130 евро на питание, во Франции 200 евро на главу семьи и по 100 евро на взрослого члена семьи, Эстония – 90 евро в месяц¹⁸⁵.

На саммите в Марракеше 10 декабря 2018 г. более 150 стран подписали всемирный пакт ООН о безопасной, упорядоченной и легальной миграции. Согласно тексту пакта, речь шла "о механизме сотрудничества в сфере миграции во всех ее аспектах" между государствами, отправляющими и принимающими мигрантов. Но США, Австралия, Израиль, Доминиканская Республика и семь государств ЕС (Австрия, Италия, Болгария, Словакия, Польша, Венгрия и Чехия) отказались присоединиться к соглашению. В Бельгии этот вопрос вызвал правительственный кризис. Партия "Новый фламандский альянс" пригрозила выйти из правительственной коалиции, если премьер-министр страны поставит свою подпись под миграционным пактом ООН. Но затем Бельгия все-таки подписала этот пакт. А вице-канцлер Австрии Хайнц-Кристиан Штрахе заявил, что необходимо определить различия между легальной и нелегальной миграцией в данном глобальном документе, так как Австрия выступает за безопасную, упорядоченную и планомерную миграцию.

Нелегальная миграция остается еще одним фактором риска в странах ЕС, она является дестабилизирующей тенденцией и переплетается с потоком беженцев. Слабый пограничный контроль и особое географическое положение южно-европейских стран также влияют на ее рост в последние годы. По некоторым оценкам, каждый третий нелегал прибывает в Евросоюз через Балканский маршрут и Грецию. В 2018 г. приток нелегальных мигрантов и беженцев снизился в несколько раз, но не на всех направлениях. Увеличился поток через западный средиземноморский маршрут, в основном в Испанию. По данным Еврокомиссии, в 2010 г. в Евросоюзе уже находилось от 4.4 млн до 9 млн нелегальных мигрантов¹⁸⁶.

Важным моментом, стимулирующим нелегальную миграцию, остается либеральное миграционное законодательство стран ЕС. Кроме того, существует мнение некоторых экспертов о заинтересованности работодателей некоторых европейских стран в нелегальной трудовой миграции, ее экономической выгоды. В ЕС уже реально сформировался рынок нелегальных мигрантов, который не контролируется государством. Он пополняется с помощью выдачи краткосрочных и туристических виз, фиктивных браков, фирм-посредников по отправке нелегалов в Европу и др. Так, в определенные периоды Германия поощряла полулегальный въезд курдов и турок, Франция закрывала глаза на нелегальный въезд алжирских рабочих, а Великобритания – на нелегальный наем индийских и пакистанских рабочих. Согласие нелегалов работать за минимальную зарплату позволяет экономить на социальных гарантиях. Но массовый приток нелегалов, в том числе под видом беженцев, стал вызовом для безопасности в Европе по многим параметрам, включая возможность распространения преступности и терроризма. В странах ЕС фактически нелегальные мигранты не легализуются, а используется

¹⁸⁵ Беженцы в странах Европы. [Электронный ресурс] // URL: <http://visasam.ru/emigration/europe-emigration/bezhency-v-evrope.html>

¹⁸⁶ Шевченко Ю. Миграционная политика ЕС и нелегальная миграция: современные вызовы. // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. № 1 (27). С. 124.

периодически амнистия нелегалов. Поэтому часто вид на жительство получают мигранты с криминальным прошлым.

4.5. Интеграционные вызовы и основные интеграционные модели

В официальном сообщении Еврокомиссии «Об иммиграции, интеграции и занятости» 2003 г. говорилось, что «успешная интеграция мигрантов – одна из основ социального сплочения общества и одновременно предпосылки эффективности экономики»¹⁸⁷. Теоретически в процессе интеграции мигрантов они должны превращаться в составной элемент принимающего общества. Существует связь между интеграцией, занятостью и миграционной политикой, так как успешная интеграция в принимающее общество способствует получению максимальной экономической и социальной выгоды от притока мигрантов в страны Евросоюза.

Особую роль играет занятость мигрантов на рынке труда, его возможностей для трудоустройства и уровня зарплаты, которые выступают основными притягивающими факторами (см. главу 2). Трудовым мигрантам легче, чем беженцам адаптироваться в принимающем европейском обществе. Их интеграция и социализация проходят легче, чем у других видов мигрантов. Использование интеграционной модели взаимодействия трудовых мигрантов и принимающих государств, в том числе на региональном, территориальном и локальном уровне, является наиболее оптимальным вариантом. Семьи мигрантов наоборот проживают обособленно и в основном генерируют свой уклад жизни, так как женщины-мусульманки, как правило, не заняты на рынке труда. Беженцы также находятся в специальных лагерях и других местах временного содержания и в основном изолированы от принимающего социума до получения статуса и дальнейшего трудоустройства.

Таблица 4.4.

Участия иностранных граждан на рынке труда отдельных стран ЕС в 2017 г. (в %)

	Общее		Мужчины		Женщины	
	Уровень безработицы	Уровень занятости	Уровень безработицы	Уровень занятости	Уровень безработицы	Уровень занятости
Австрия	10,7	65,6	10,9	72,3	10,5	59,3
Бельгия	13,4	56,5	13,1	65,5	13,8	47,8
Чехия	5,8	73,9	4,9	83,9	6,7	65,1
Дания	3,0	77,5	2,3	86,9	3,9	67,9
Эстония	6,4	68,1	7,1	74,7	5,4	61,1
Финляндия	10,6	65,0	9,9	70,6	11,4	59,6
Франция	23,4	59,6	22,2	65,8	24,6	54,3
Германия	6,4	71,7	6,7	77,5	6,1	66,2
Греция	15,8	60,3	14,3	68,4	17,5	52,9
Венгрия	15,4	56,6	14,9	65,5	16,0	48,8
Ирландия	5,1	72,5	3,9	82,2	6,5	63,7
Италия	8,2	69,0	7,9	76,4	8,5	61,9
Латвия	14,2	60,0	12,6	72,4	16,1	49,5

¹⁸⁷ Сообщение Еврокомиссии «Об иммиграции, интеграции и занятости» июнь 2003. COM (2003).

	Общее		Мужчины		Женщины	
	Уровень безработицы	Уровень занятости	Уровень безработицы	Уровень занятости	Уровень безработицы	Уровень занятости
Люксембург	5,4	69,6	5,5	79,6	5,2	61,7
Нидерланды	6,5	70,8	6,2	75,6	6,9	65,7
Польша	8,9	63,0	8,3	70,7	9,6	56,3
Португалия	9,1	69,3	9,0	73,3	9,1	65,2
Словацкая Республика	4,5	74,8	4,9	81,2	4,0	68,4
Словения	8,3	69,9	-	75,3	-	64,5
Испания	10,0	74,3	9,5	77,9	10,5	71,3
Швеция	5,2	69,8	-	83,8	-	62,4
Великобритания	11,9	46,2	11,2	68,4	13,2	26,7
В среднем по ОЭСР	9,5	67,1	9,5	75,0	10,9	60,0
ОЭСР в целом	7,8	68,0	7,1	77,6	8,6	58,8

Составлено по: OECD (2018), International Migration Outlook 2018, OECD Publishing, Paris, p. 87. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/migr_outlook-2018-en

Традиционную модель интеграции, предполагавшую совпадение культурных и политических границ, было сложно реализовать в странах ЕС из-за либеральной миграционной политики, с одной стороны, и нежелания мигрантов из развивающихся стран быть частью европейского общества – с другой. Особенно тяжело было проводить политику «жесткой ассимиляции», так как в Европе уже существовали многочисленные этнические группы населения, связанные с притоком мигрантов. Отсутствие единого подхода к проблемам интеграции мигрантов отразилось на наднациональных установках. В 2004 г. в ЕС были разработаны общие базовые принципы интеграции и интеграционные программы. Но диверсифицированный подход к разным видам миграции и их соответствующей интеграции так и не был сформулирован, а интеграционные институты фактически не работают.

План действий Еврокомиссии по интеграции для мигрантов из третьих стран (2016 г.) стал важным шагом в реформировании интеграционной политики стран ЕС и представлял собой «более объемное и целостное видение формата, содержания и механизмов интеграционной политики»¹⁸⁸. Этот документ не стал принципиально новым, содержащим инновационные инструменты и механизмы интеграции мигрантов. Попытки интеграции мигрантов на разных уровнях взаимодействия – наднациональном, национальном, субнациональном и отдельных регионов – пока наталкивается на множество препятствий и барьеров, таких как нежелание большинства мигрантов быть частью европейского общества и отношение этого общества к ним как инородному элементу, культурно-конфессиональные различия местного и пришлого населения, экономическое и социальное неравенство, наличие замкнутых общин, генерирующих уклад жизни мигрантов и др.

В странах ЕС существует несколько моделей интеграции мигрантов, которые с 1990-х гг. претерпели изменения и стали сближаться: ассимиляционная модель во Франции, в которой позже появились элементы мультикультурного подхода; британская либеральная модель культурного плюрализма, предполагающая взаимное существование культур, близкая к мультикультурализму (используется также в Нидерландах, Бельгии, Швеции) и неудавшаяся модель гастарбайтерства в Германии, которая была построена на экономической базе, но затем наметился

¹⁸⁸ Цапенко И.П. Перспективные технологии интеграции мигрантов // Мировая экономика и международные отношения. 2019. том 63, № 10. С. 97.

переход к модели функциональной ассимиляции, которая подразумевает включение мигрантов в рынок труда, но «исключает их из гражданского и политического участия при отсутствии надежного юридического статуса»¹⁸⁹. Эта модель также используется в Австрии, Италии, Греции и частично в Дании. Многие европейские страны уже более 20 лет используют интеграционные контракты как инструмент своей политики в отношении мигрантов.

Французская ассимиляционная модель строилась на равном подходе к гражданам, на культурной однородности общества и на непризнании на национальном уровне этнических меньшинств. Франция одной из первых назвала свою миграционную политику интеграционной, направленной на создание «путей интеграции» для включения иностранных граждан во французский социум¹⁹⁰. Интеграция рассматривалась как продолжение ассимиляционного подхода («этноцентрический ассимилиционизм») и начиналась после получения гражданства. На практике это сводилось к жестким требованиям к культурной ассимиляции мигрантов. Такая эгалитарная модель предполагала ассимиляцию мигрантов без учета культурных, этнических и конфессиональных различий групп населения через обучение в светских школах и при условии обязательного знания языка. Она была успешной в период первой «европейской волны» миграции из Италии, Бельгии, Испании, Португалии. Но после массового притока мусульман во Францию она стала давать сбой и постепенно вытесняться концепцией мультикультурализма, подразумевающей сосуществование и взаимодействие различных этнических групп, культур и религий в одном социуме. Еще в июле 2003 г. французским правительством была запущена программа по заключению интеграционных контрактов между иностранным гражданином и государством. В них были определены основные права и обязанности сторон, включая курсы изучения истории страны, ее обычаев и культуры, обучение французскому языку, хотя значительная часть мигрантов знали французский язык, так как приезжали из бывших колоний Франции. С 2007 г. эти контракты по приему и интеграции были обязаны заключать все мигранты, а невыполнение этого контракта могло привести к отказу в пребывании в стране.

Во Франции проживает самая многочисленная мусульманская диаспора – от 8,8 до 9,6% населения страны, по разным данным французских социологов в 2018 г.¹⁹¹ Вклад в рост мусульманского населения внесли республиканские традиции, а также закон «почвы», по которому любой родившийся на территории Франции становится ее гражданином, если хотя бы один из родителей родился во Франции. Значительная часть мусульманского населения проживает в «нестабильных городских зонах», во Франции их насчитывается более 75, а также 2 100 мечетей и молельных домов.

В основном мусульмане селятся в пригородах крупных городов (Париж, Лион, Марсель, где создаются этнические пригороды или гетто). Так, 25% населения Марселя составляют арабы-мусульмане, и в районы их проживания не рекомендуется заходить европейцам. На бытовом уровне укоренение мусульман выражается в появлении в районах их проживания кафе, ресторанов, магазинов, где продаются халяльные продукты, одежда для мусульман и исламская литература, в

¹⁸⁹ Чернобровкин И.П. Две модели интеграции мигрантов в ФРГ: сравнительный анализ // Социально-гуманитарные знания. 2015. №7. С. 64.

¹⁹⁰ Юдина Т.Н. Интеграционные контракты как инструменты иммиграционной политики: европейский опыт для России. Интеграция мигрантов: возможна ли она в современном обществе? / Научная серия «Международная миграция населения: Россия и современный мир» Выпуск 29. – Москва: Экономический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 2015. С. 52.

¹⁹¹ Europe Muslim Population in 2018. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.muslimpopulation.com/Europe>

попытках носить мусульманский платок в школу, паранджу и никаб на улице, следование нормам шариата и т.д. Это привело к принятию ряда законов, например закона о религиозных символах от 2004 г., который свидетельствовал о кризисе ассимиляционного подхода и вызвал нарастание напряженности в обществе из-за запрета на ношение религиозных символов.

В Германии население иммигрантского происхождения долгое время считалось «иностранным», вплоть до принятия закона о гражданстве от 1999 г., а его присутствие – отклонением от этнокультурной однородности немецкого социума, что привело к образованию закрытых диаспор. До конца 1990-х гг., пока в Германии придерживались политики привлечения гастарбайтеров, предполагалось, что обучение языку и посещение занятий в школе, изучение законов, истории, культуры, то есть натурализация, помогут другим этносам усвоить немецкие культурные стандарты и интегрироваться почти во все сферы принимающего общества, кроме политической, а гражданство Германии, которое очень сложно получить, считалось условием интеграции мигрантов. Такая модель интеграции фактически была сегрегационной. Иностранные рабочие, имевшие статус временного резидента, не были мигрантами юридически, их присутствие было необходимо для функционирования рыночной экономики. Впервые Германия ввела практику гражданской интеграции к переселенцам этническим немцам – выходцам из стран Восточной Европы и бывшего Советского Союза, которые по немецкому законодательству в силу своего происхождения считались «возвращенцами».

Новая модель функциональной ассимиляции пока не располагает отлаженным механизмом интеграции мусульман-мигрантов из-за плохих социально-экономических условий (безработица, отсутствие жилья), социокультурного отчуждения, сегрегационного подхода при получении гражданства. До сих пор большая часть мигрантов первого поколения и их потомки, всю жизнь прожившие в стране, не являются гражданами Германии. В последние годы большое внимание уделяется культурно-социальной интеграции мусульман. В 2002 г. был учрежден «Европейско-исламский диалог», а в 2010–2012 гг. разработан национальный план действий по интеграции, ставший обязательной и долгосрочной задачей для всех государственных институтов.

Новые подходы к интеграции были введены Законом 2004 г. об иммиграции, они были сконцентрированы на изучении языка и страноведения. Межкультурное взаимодействие после миграционного кризиса 2015 г. и роста потока беженцев и нелегалов с вытекающими из этого проблемами изменило подходы Германии к миграционной политике в сторону ужесточения и принуждения, как это было ранее во Франции.

В Великобритании модель интеграции мусульман основывается на либерально-плюралистических и мультикультурных принципах, а мусульманские общины имеют достаточно сильные позиции, что обусловлено имперским прошлым и высоким уровнем лояльности к инокультурным мигрантам. Важное условие миграционной политики Великобритании: ни один этнос не должен превышать 20% в общей численности мигрантов. В последние годы упор был сделан на сохранение общественного порядка и соблюдение равновесия между коренным населением и национальными меньшинствами мигрантов с учетом этнокультурного и конфессионального разнообразия британского общества. Но, несмотря на определенные успехи в миграционной политике и активное участие мусульман в политической жизни страны и ее экономическом развитии, этнические анклавы растут, как и напряженность в обществе из-за высокой безработицы среди мигрантов и отсутствия полноценной интеграции.

После роста притока нелегалов и беженцев культурная и социальная интеграция осложнилась и стала чаще увязываться с включением мигрантов в экономику страны. Однако недостаточно активные меры по социализации мигрантов и их интеграции в сферу занятости привели к появлению новых этнических анклавов, а ужесточение миграционной политики вызвало рост недовольства многих этнических групп, особенно из стран Содружества. В последнее время европейские страны стараются найти новые модели и подходы к интеграции инокультурных мигрантов – омникультурализм, поликультурализм и интеркультурализм. Интеркультурализм, в основном европейский феномен, «ориентирован на налаживание конструктивного взаимодействия населения культурно многообразных социумов на основе совместных потребностей, целей и т.п. у представителей разных этносов, культур и религий, объединяемых общей гражданской ответственностью за страну, в которой они проживают»¹⁹².

4.6. Экономические последствия миграционного кризиса в ЕС

Заметное место в дискуссиях вокруг миграционного кризиса отводится вопросу о влиянии нерегулярной миграции на экономику принимающих стран. Среди аргументов, которые выдвигают критики политики «открытых дверей» для мигрантов, – рост государственных расходов на беженцев, усиление конкуренции между коренным и пришлым населением за рабочие места¹⁹³, а также возможное расширение теневого сектора экономики. Особенно высока обеспокоенность по поводу негативных экономических последствий притока беженцев в странах Южной Европы¹⁹⁴, которые до конца не оправились от последствий мирового финансового кризиса 2007–2009 гг. и по-прежнему испытывают серьезные проблемы в сферах занятости и государственных финансов. Сторонники либеральной миграционной политики, напротив, считают появление новых трудовых ресурсов благом для стареющей Европы, которая страдает от низких темпов экономического роста и высокой нагрузки на пенсионную систему. Доводы обеих сторон часто носят спекулятивный характер. Отчасти это связано с высокой политизацией проблемы¹⁹⁵. Большинство публикаций по данной тематике издается по заказу заинтересованных сторон, например, правозащитных организаций, которые склонны искать и находить исключительно положительные аспекты миграционных процессов, или националистических партий и движений, которые, напротив, всячески сгущают краски, акцентируя внимание своей аудитории исключительно на экономических вызовах. Но есть и другая причина: оценка последствий миграционных процессов для экономики и финансов с методологической точки зрения представляет собой сложную и нетривиальную задачу, а проводимые экономистами расчеты носят весьма приблизительный характер.

Миграционный кризис и государственные финансы. Первая попытка подсчитать, во сколько странам ЕС обойдется миграционный кризис, была предпринята в опубликованном в начале 2016 г. по заказу МВФ аналитическом докладе «Волна беженцев в Европе: экономические вызовы». По оценке его авторов,

¹⁹² Интеграция инокультурных мигрантов: перспективы интеркультурализма / Отв. редакторы И.П. Цапенко, И.В. Гришин. – М.: ИМЭМО РАН, 2018. С.8-9.

¹⁹³ В качестве примера обычно приводится кратковременный рост безработицы во Франции на рубеже 1950-х – 1960-х гг. после переезда в эту страну значительной части жителей Алжира.

¹⁹⁴ *Berry M, Garcia-Blanco I., Moore K.* Press Coverage of the Refugee and Migrant Crisis in the EU: A Content Analysis of Five European Countries. Report prepared for the United Nations High Commission for Refugees. UNHCR, 2015. P. 4. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.unhcr.org/56bb369c9.pdf>

¹⁹⁵ Бардин А.Л., Пантин В.И. Политизация дискурса по проблемам миграционного регулирования в Европейском союзе // Человек. Сообщество. Управление. 2017. Т. 18. № 3. С. 7.

расходы стран ЕС на просителей убежища с 2014 по 2016 г. должны были возрасти более чем в два раза – с 0.08 до 0.19% совокупного ВВП Евросоюза, но в целом остаться на приемлемом для ЕС уровне, не представляющем угрозы для макроэкономической стабильности. В то же время в докладе отмечалось, что финансовые затраты на преодоление кризиса различаются по странам (табл. 4.5.). На одном полюсе находятся экономически благополучные и привлекательные для мигрантов страны Северной Европы (абсолютный рекордсмен – Швеция, тратящая на эти цели около 1% ВВП), Германия и Австрия. На другом полюсе – государства, которые расположены вдали от главных миграционных маршрутов (Великобритания, Ирландия) или проводят ограничительную миграционную политику, например, страны Вишеградской группы, оспаривающие европейскую систему квот на прием беженцев¹⁹⁶. Промежуточное положение занимают Италия и Греция – страны первого въезда на территорию ЕС, несущие значительные расходы на создание и функционирование центров временного содержания мигрантов, а также Бельгия и Нидерланды, предоставляющие просителям убежища более низкие, чем Германия, Франция, Швеция и другие западноевропейские страны, пособия.

Таблица 4.5.

Расходы на просителей убежища в странах ЕС, 2014–2016 гг. (% к ВВП) по оценкам МВФ

Страна	2014	2015	2016*
Швеция	0.3	0.5	1.0
Дания	0.24	0.47	0.57
Финляндия	0.09	0.13	0.37
Германия	0.08	0.20	0.35
Австрия	0.08	0.16	0.31
Италия	0.17	0.20	0.24
Нидерланды	0.10	0.18	0.23
Греция	н/д	0.17	н/д
Бельгия	0.07	0.09	0.11
Хорватия	0.002	0.09	0.11
Остальные страны	< 0.1		

Источник: оценка МВФ¹⁹⁷.

Однако расчеты МВФ слабо отражали реальное положение дел. Прежде всего, в них не были учтены нелегальные мигранты, прибывшие морским путем в 2016 г. (363 тыс. человек в дополнение к 1007 тыс., попавшим в ЕС годом ранее). Кроме того, были явно недооценены затраты на обучение беженцев, их интеграцию в принимающие сообщества, а также депортацию мигрантов, которым было отказано в предоставлении убежища (в некоторых странах таковых большинство). Наконец – и это обстоятельство заслуживает особого внимания – расходы на преодоление миграционного кризиса нельзя сводить к финансированию программ, осуществляемых непосредственно в странах-реципиентах. Например, в 2016 г. из 20.3 млрд евро миграционных расходов ФРГ (0.64% национального ВВП) на обустройство беженцев в Германии пошло 9.3 млрд, а оставшиеся 11 млрд были потрачены на дополнительные меры, направленные на устранение причин массовой

¹⁹⁶ Четверикова А.С. Положение стран Вишеградской группы в условиях обострения миграционного кризиса в ЕС // Контуры глобальной трансформации: политика, экономика, право. 2017. Т. 10. № 4. С. 134.

¹⁹⁷ Shekhar A. et al. The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges. – Washington, DC: International Monetary Fund, 2016. P. 12.

миграции¹⁹⁸. Среди последних – содействие развивающимся странам, расположенным на пути африканского миграционного маршрута (Мали, Нигер, Ливия), предоставление помощи Анкаре в рамках миграционного соглашения между ЕС и Турцией, борьба с незаконным трафиком мигрантов и пр. В других странах расходы также оказались выше, чем предполагали эксперты из МВФ. Так, по последним оценкам ОЭСР, в Австрии и Швеции в 2016 г. они составили 0.73 и 1.35% ВВП соответственно¹⁹⁹.

Таблица 4.6.

Структура расходов бюджета ЕС на борьбу с миграционными вызовами, 2015–2018 гг. (млрд евро)

Планируемые расходы внутри ЕС	
Ассигнования в Фонд убежища, миграции и интеграции (EMIF), Фонд внутренней безопасности (ISF) и Инструмент экстренной помощи (ESI)	8.2
<i>В том числе:</i>	
<i>Экстренное финансирование</i>	1.8
<i>Долгосрочные меры</i>	6.4
Поддержка агентств ЕС и осуществляемых ими операций	1.4
ИТОГО	9.6
Планируемые расходы за пределами ЕС	
Гуманитарная помощь	3.5
Поддержка управления границами и миграцией в Турции и на Западных Балканах	0.3
Поддержка возможностей для получения средств к существованию, доступа к здравоохранению, образованию для беженцев и политика мобильности	0.8
Возвращение беженцев и перемещенных лиц, поддержка мигрантов, борьба с коренными причинами миграции	1.6
Поддержка стабилизации и мира, безопасности и управления границами третьих стран	0.4
Фонд ЕС для Сирии («Мадад»)	0.6
Поддержка будущего Сирии и региона в рамках договоренностей, достигнутых на Лондонской (февраль 2016 г.) и Брюссельской (апрель 2017 г.) конференциях	1.6
Чрезвычайный целевой фонд ЕС для Африки	2.6
Фонд для беженцев в Турции	1.0
ИТОГО	12.4

Источник: оценка Еврокомиссии²⁰⁰.

Расходы на преодоление кризиса беженцев помимо ассигнований из бюджетов стран – членов Евросоюза включают также финансирование из бюджета ЕС, формируемого за счет взносов от валового национального дохода, отчислений от НДС, таможенных пошлин и ряда других источников. Изначально планировалось, что в период с 2015 по 2018 г. на эти цели будет потрачено 9.6 млрд евро, но в реальности эти расходы, по прогнозу Еврокомиссии, составят 22 млрд. При этом большая часть средств приходится на меры по противодействию массовой миграции, реализуемые за пределами ЕС (табл. 4.6.).

¹⁹⁸ Germany spent 20 billion euros on refugees in 2016. Deutsche Welle. 25.05.2017. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.dw.com/en/germany-spent-20-billion-euros-on-refugees-in-2016/a-38963299>.

¹⁹⁹ OECD. Migration Policy Debates. No. 13. January 2017. P. 2. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.oecd.org/els/mig/migration-policy-debates-13.pdf>

²⁰⁰ European Commission. EU Budget for the Refugee Crisis and Improving Migration Management. [Электронный ресурс] // URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171207_eu_budget_for_the_refugee_crisis_and_improving_migration_management_en.pdf

Планируя новый многолетний бюджет ЕС на 2021–2027 гг., Еврокомиссия исходит из того, что расходы на охрану границ и регулирование миграционных процессов составят 34.9 млрд евро (для сравнения: в бюджетном плане на 2014–2020 гг. на эти цели изначально было выделено всего 13 млрд)²⁰¹. Если принять во внимание предстоящий выход из ЕС Великобритании – одного из главных доноров общего бюджета, то эта сумма выглядит весьма существенной. Но удастся ли Еврокомиссии «протолкнуть» увеличение бюджет, поскольку по меньшей мере четыре страны ЕС (Нидерланды, Австрия, Дания и Швеция) выступают против любого роста отчислений на общеевропейские нужды.

По мере публикации новых данных об истинном масштабе финансовых затрат среди граждан ЕС растет убежденность в том, что национальные и общеевропейские власти направляют избыточные средства на помощь нелегальным мигрантам и решение сопутствующих проблем вместо того, чтобы инвестировать их в развитие экономики и решение проблем, накопившихся со времен европейского долгового кризиса. Эти настроения подогреваются националистическими и правопопулистскими партиями, которые получают все больше доводов в пользу ужесточения миграционной политики. Однако более глубокий анализ воздействия миграционного кризиса на финансы показывает, что данная аргументация корректна лишь отчасти.

Во-первых, при сопоставлении затрат стран ЕС на мигрантов относительно их ВВП мы обнаруживаем, что этот показатель самый высокий в странах, которые не испытывают проблем с бюджетным дефицитом и располагают достаточными ресурсами для финансирования соответствующих статей расходов. Так, в Германии и Швеции – самых гостеприимных по отношению к беженцам странах – даже с учетом резко возросших миграционных расходов бюджет формируется с профицитом (в 2017 г. в обеих странах он составил 1.3% ВВП²⁰²). Государства, в которых ситуация с государственными финансами не столь благополучная, пытаются свести финансовые потери до минимума. Самый яркий пример – Венгрия: являясь одним из лидеров по количеству заявок на получение убежища (в 2015 г. по этому показателю она заняла второе место), по доле расходов на беженцев она находится во второй половине списка стран ЕС. Особняком стоит Греция, которая в силу своего транзитного положения несет немалые затраты на временное размещение просителей убежища, но из-за финансовых трудностей значительную их часть покрывает за счет экстренной поддержки со стороны структур Евросоюза.

Во-вторых, финансирование программ по преодолению миграционного кризиса часто происходило путем перераспределения расходов, изначально предназначавшихся на официальную помощь развитию (ОПР)²⁰³, объем которой в последние годы составляет порядка 0.5% валового национального дохода стран ЕС. Согласно нормативам ОЭСР, страна-донор имеет право тратить часть бюджета ОПР на прием беженцев и выплату им пособий в течение первого года их пребывания в соответствующей стране (например, расходы на сирийских беженцев в Германии могут быть зачтены как официальная германская помощь Сирии). И страны ЕС этой возможностью активно пользуются. Так, в 2016 г. Германия покрывала за счет ОПР 25%

²⁰¹ European Commission — Press Release. EU budget: Commission proposes major funding increase for stronger borders and migration. Brussels. 12.06.2018. [Электронный ресурс] // URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4106_en.htm

²⁰² Eurostat. General government deficit and surplus — annual data. [Электронный ресурс] // URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teina200&plugin=1>

²⁰³ К официальной помощи развитию относятся финансовые средства, предоставляемые официальными учреждениями и агентствами государствам и территориям, которые Комитет содействия развитию ОЭСР включил в список реципиентов ОПР, а также многосторонним институтам в целях сокращения экономического и социального отставания развивающихся стран от развитых.

расходов на прием беженцев, Италия и Швеция – соответственно 34 и 17%. Кроме того, миграционный кризис привел к изменению географии помощи развитию: возрастающая ее часть стала направляться в страны Ближнего Востока и Северной Африки, которые либо являются крупнейшими поставщиками беженцев, либо расположены на пути основных миграционных маршрутов²⁰⁴.

В-третьих, многие эксперты указывают на то, что оценка расходов на беженцев как финансовых потерь в корне неверна и целесообразнее рассматривать их как инвестиции в будущее Евросоюза, поскольку по мере интеграции в европейский рынок труда беженцы будут вносить вклад в развитие экономики ЕС, который с лихвой перекроет все затраты. Следует, однако, отметить, что данный тезис в последние годы вызывает вопросы.

Мигранты как фактор экономического роста. Исследования влияния притока беженцев на экономику европейских стран, проводились задолго до текущего миграционного кризиса. Но до середины 2010-х гг. в эконометрических расчетах, публиковавшихся европейскими авторами, беженцы, как правило, не выделялись в отдельную категорию мигрантов. В фокусе внимания исследователей находилось общее воздействие миграции на динамику ВВП, бюджетные расходы, занятость, уровень зарплат и другие макроэкономические показатели²⁰⁵. Связано это было с тем, что до текущего кризиса доля беженцев в общем миграционном потоке была относительно низкой (доминирующей оставалась трудовая миграция), а среди самих беженцев долгое время преобладали выходцы из стран Восточной Европы (Албании, Автономного края Косово и Метохия и пр.), которые достаточно успешно находили работу в странах ЕС. Влияние иммиграции на ВВП выражалось в основном в росте численности трудоспособного населения, производительности труда, а также потребления товаров и услуг. При этом высококвалифицированная миграция вела к подъему инновационных отраслей экономики, а малоквалифицированная – к росту производительности за счет заполнения пустующих ниш на рынке труда и более эффективного использования навыков местной рабочей силы²⁰⁶.

Вместе с тем опыт анализа миграционных процессов в других регионах показывает, что воздействие миграционных процессов на экономику принимающих стран в значительной степени зависит от характера миграции и того из каких стран прибывает основная часть рабочей силы²⁰⁷. По некоторым оценкам, если бы приток мигрантов в 1990 г. был заморожен до нулевого уровня, то к 2014 г. ВВП Германии был бы на 155 млрд евро меньше, Великобритании – на 175 млрд евро²⁰⁸.

В 2000-е гг. в некоторых аналитических публикациях справедливо указывалось, что интеграция беженцев отличается от интеграции других категорий мигрантов. Так, в докладе Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (2005 г.) было названо несколько сложностей, с которыми они сталкиваются при трудоустройстве. Первая из них – это длительный период рассмотрения заявок на получение убежища, на протяжении которого беженцы, как

²⁰⁴ Understanding the Impact of the Refugee Crisis on European Donors' Development Budgets. SEEK Development, 2017. P. 13–14. [Электронный ресурс] // URL: https://donortracker.org/sites/default/files/donor_pdfs/17-05-30_Donor%20Tracker_Impact%20of%20refugee%20crisis%20on%20ODA.PDF

²⁰⁵ Münz R., Straubhaar T., Vadean F. and Vadean N. The Costs and Benefits of European immigration. / HWWI Policy Reports 3. – Hamburg: Hamburg Institute of International Economics, 2006. 80 p.; Angrist J. and Kugler A. Protective or Counter-Productive? Labour Market Institutions and the Effect of Immigration on EU Natives // The Economic Journal. 2003. Vol. 113. No. 488. P. F302–F331.

²⁰⁶ People on the move: migration and mobility in the European Union. – Belgium: Bruegel, 2018. Volume XXVIII. P. 87–88.

²⁰⁷ Clemens M. The Real Economic Cost of Accepting Refugees. Center for Global Development. 14.09.1983. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.cgdev.org/blog/real-economic-cost-accepting-refugees>

²⁰⁸ Pitt A. Migration and the Economy. Economic Realities, Social Impact & Political Choices // Global Perspective & Solutions. September 2018. P. 3.

правило, лишены возможности работать²⁰⁹ и часто теряют свои социальные и трудовые навыки. Вторая сложность – это в среднем более низкий, чем у экономических мигрантов, уровень профессиональной подготовки и наличие языкового барьера, что также затрудняет поиск работы. Особенно это относится к беженцам из наименее развитых стран, таких как Афганистан и Эритрея, где доля граждан, имеющих высшее образование, составляет соответственно 3.8 и 2.6%²¹⁰. Наконец, третье препятствие – это посттравматический стресс, который испытывает значительная часть беженцев, попавших в ЕС из государств, охваченных войнами и гражданскими конфликтами²¹¹.

Тем не менее, важность вышеназванных факторов долгое время недооценивалась. Первые серьезные исследования, в которых была предпринята попытка подсчитать разницу в экономических показателях беженцев и экономических мигрантов (*refugee gap*) в ЕС²¹², появились уже после начала миграционного кризиса. Результаты этих работ не обнадеживают. Так, в работе научного коллектива во главе с Ф. Фасани, основанной на данных Обследования рабочей силы Евросоюза за 2008 и 2014 гг., было доказано, что у беженцев на 11.6% меньше шансов получить работу, чем у других мигрантов, и они на 22.1% чаще становятся безработными²¹³ (табл. 4.7.).

Таблица 4.7.

**Участие беженцев и других категорий населения ЕС
в рынке труда, 2014 г.**

Показатель, %	Коренное население	Мигранты из стран ЕС	Мигранты из третьих стран	Беженцы
Занятость	72	72	65	60
Экономическая активность	78	80	76	71
Безработица	7	10	14	16
Доля квалифицированных работников	44	35	26	22
Доля входящих в верхний дециль по уровню доходов	12	9	7	3
Доля входящих в нижний дециль по уровню доходов	7	11	15	17

Источник: Fasani F. et al. (The Struggle for) Refugee Integration into the Labour Market.

Также беженцы оказались в менее выигрышных условиях с точки зрения их профессионального статуса, уровня доходов, доступа к системе здравоохранения и т.д. Выйти на средние для всех категорий мигрантов показатели занятости им удавалось только через 15 лет после прибытия в принимающую страну. Более того, в ряде стран положение дел усугубляется из-за спорной политики властей. Например, в Германии для решения жилищной проблемы беженцев власти расселяют их в

²⁰⁹ Отметим, что запрет на работу в отношении просителей убежища не является повсеместным. Например, в Ирландии начиная с 2018 г. право на трудоустройство получили иностранные граждане, чьи прошения об убежище рассматриваются более девяти месяцев.

²¹⁰ The EEAG Report on the European Economy. Immigration and the Refugee Crisis – Can Europe rise to the Challenge? – Munich: CESifo, 2017. P. 105.

²¹¹ UNHCR. Note on the Integration of Refugees in the European Union. 2007. P. 7. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.unhcr.org/463b462c4.pdf>.

²¹² По другим регионам такие исследования стали проводиться несколько раньше. Так, в 2010 г. вышла широко цитируемая статья Ф. Коннора о различиях в положении беженцев и экономических мигрантов в США, см.: Connor P. Explaining the refugee gap: Economic outcomes of refugees versus other immigrants // Journal of Refugee Studies. 2010. No. 23 (3). P. 377-397.

²¹³ Fasani F., Frattini T. and Minale L. (The Struggle for) Refugee Integration into the Labour Market: Evidence from Europe / Discussion Paper Series. – London: University College London, 2017. P. 5.

районах с низкими ценами на жилье, но в таких регионах, как правило, высокая безработица²¹⁴.

В настоящее время специалисты сходятся во мнении, что влияние новой волны беженцев на ключевые экономические показатели – прирост ВВП, размер собираемых налогов и социальных (в том числе пенсионных) отчислений и пр. – будет сильно зависеть от эффективности программ их интеграции в европейский рынок труда. В связи с этим при построении моделей все чаще используется сценарный подход, позволяющий в максимальной степени учесть фактор государственных расходов на адаптацию и профессиональную подготовку беженцев. В частности, в выполненном по заказу Еврокомиссии исследовании долгосрочных социальных, экономических и фискальных последствий иммиграции в ЕС предложены три сценария. Базовый сценарий предполагал сохранение текущего уровня подушевых расходов на беженцев, продвинутый – двукратное увеличение расходов, сценарий полной интеграции – увеличение расходов до уровня, который позволил бы вывести профессиональные и языковые навыки беженцев на средний по стране уровень. По прогнозу авторов доклада, в краткосрочной перспективе ежегодный прирост ВВП, обусловленный притоком беженцев, в первом случае составит 0.05% (на грани статистической погрешности), во втором случае – 0.12%, и в третьем – 0.23%. Но в долгосрочной перспективе (к 2040 г.), в результате разной скорости интеграции беженцев в рынок труда, расхождения между тремя предложенными сценариями будут возрастать: в первом случае прирост составит ничтожные 0.15%, во втором – 0.64% и в третьем – 1.31%²¹⁵.

Очевидный вывод, следующий из этого и других аналогичных докладов, заключается в том, что в отличие от предыдущих миграционных волн текущий кризис беженцев послужит стимулом к росту экономики лишь в случае существенного увеличения и без того немалых государственных расходов. Однако вероятность данного сценария невысока. Напротив, под давлением оппозиционных партий правительства стран ЕС вынуждены ограничивать рост затрат на интеграцию беженцев, хотя такая политика снижает последующую экономическую отдачу от их участия в европейском рынке труда. Кроме того, из-за угроз, связанных с изменением социокультурного облика страны, власти ужесточают миграционную политику, как это делает, например, правительство Швеции, где с 2016 г. вновь прибывшие беженцы вместо постоянного вида на жительство получают временный, рассчитанный всего на три года (с правом последующего продления)²¹⁶. С экономической точки зрения это означает, что часть расходов на беженцев заведомо не окупится.

Недостаточное стимулирование занятости среди беженцев объясняется не только бюджетными ограничениями, но и предположением, что мигранты отбирают у коренных жителей рабочие места и, соглашаясь работать за более низкий заработок, оказывают давление на средний уровень оплаты труда. Научные исследования показывают, что эти опасения сильно преувеличены: снижение зарплат из-за притока беженцев, как правило, бывает незначительным и наблюдается лишь в некоторых

²¹⁴ Fasani F. Dispersing refugees around a country puts them at an immediate disadvantage – why this matters for integration. 09.05.2018. [Электронный ресурс] // URL: <https://theconversation.com/dispersing-refugees-around-a-country-puts-them-at-an-immediate-disadvantage-why-this-matters-for-integration-94791>

²¹⁵ Kanics D. and Lecca P. Long-term Social, Economic and Fiscal Effects of Immigration into the EU: The Role of the Integration Policy. JRC Working Papers in Economics and Finance, 2017/4. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017. P. 20.

²¹⁶ Волков А.М. Мигранты в странах Северной Европы: шведский подход // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2017. № 4. С. 111.

отраслях и на коротком временном интервале²¹⁷. Тем не менее, в общественном сознании господствует противоположная точка зрения, особенно в странах Южной Европы (Греции, Италии и Испании), лидирующих по доле безработных среди экономически активного населения. Можно напомнить, что сторонники «Брекзита», используя страх британских граждан перед «засильем» мигрантов в экономике, в 2016 г. добились победы на референдуме о выходе Соединенного Королевства из ЕС.

Другие последствия. Помимо влияния на общие экономические и финансовые показатели, кризис беженцев сопряжен с рядом других вызовов, которые могут возыметь определенные последствия на отраслевом и региональном уровне.

К числу таких вызовов относятся структурные изменения на рынке труда, которые, не оказывая существенного воздействия на основные макроэкономические показатели стран-реципиентов, непосредственно влияют на финансовое положение отдельных групп коренного населения. Одни от притока беженцев выигрывают, другие, напротив, проигрывают. Так, преобладание среди мигрантов низкоквалифицированной рабочей силы (кризис беженцев – это как раз такой случай) предсказуемо ведет к увеличению разрыва в уровне оплаты труда местных жителей с высокой и низкой квалификацией. Бенефициарами становятся представители хорошо оплачиваемых профессий, а «синие воротнички», сталкиваясь с конкуренцией со стороны мигрантов, вынуждены мириться со стагнацией доходов (иногда даже со снижением их абсолютного уровня). Следует, однако, отметить, что, как показывает предыдущий опыт стран – значимых реципиентов мигрантов, в долгосрочной перспективе зарплаты коренных жителей с низкими доходами восстанавливаются, поскольку миграционный прессинг заставляет их устраиваться на более оплачиваемую работу. Кроме того, средний уровень зарплат коренного населения стран-реципиентов благодаря миграции, как правило, возрастает²¹⁸.

Следующий вызов – рост теневого сектора экономики. Из-за продолжительных сроков рассмотрения заявок на получение убежища многие беженцы вынуждены искать неофициальные заработки, что в полной мере соответствует интересам части работодателей, которые заинтересованы в найме дешевой рабочей силы и в уходе от налогов. Это также обусловлено сложностями с получением официального статуса и нежеланием мигрантов возвращаться на родину, где сложилась нестабильная политическая и экономическая ситуация или нет условий для трудоустройства. Связанные с теневой экономикой риски особенно велики в «старых» странах ЕС, где на законодательном уровне утверждены высокие минимальные стандарты заработной платы. По оценкам немецких экспертов, в 2016 г. в ФРГ до 300 тыс. просителей убежища подрабатывали в теневом секторе, часто – за мизерную оплату (1 евро в час)²¹⁹. Особенно высока неформальная занятость в таких отраслях, как сельское хозяйство, строительство, уход за больными и престарелыми, общественное питание, уборка производственных помещений и отельный бизнес. В результате работающие в данных отраслях предприниматели, которые нанимают персонал на законных основаниях, не выдерживают конкуренции и вынуждены либо закрывать бизнес, либо нарушать трудовое законодательство,

²¹⁷ Peri G. Do Immigrant Workers Depress the Wages of Native Workers? IZA World of Labor, 2014. P. 9. [Электронный ресурс] // URL: <https://wol.iza.org/uploads/articles/42/pdfs/do-immigrant-workers-depress-the-wages-of-native-workers.pdf>

²¹⁸ Edo A., Ragot L., Rapoport H., Sardoschau S., Steinmayr A. The Effects of Immigration in Developed Countries: Insights from Recent Economic Research. CEPII Policy Brief No 22, 2018. [Электронный ресурс] // URL: http://www.cepii.fr/PDF_PUB/pb/2018/pb2018-22.pdf

²¹⁹ Mützel D. Substantial number of refugees hold illegal jobs in Germany. 31.08.2016. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/news/substantial-number-of-refugees-hold-illegal-jobs-in-germany>

тем самым сокращая налоговые и зарплатные издержки. Все это в перспективе может стать серьезным вызовом для экономики европейских стран – реципиентов иностранной рабочей силы.

Еще одна проблема, обсуждаемая в странах, ориентированных на развитие туризма, – это вероятный отток иностранных туристов из регионов, в наибольшей степени затронутых миграционным кризисом. В Греции наплыв беженцев негативно сказался на туристической привлекательности островов Эгейского моря вблизи Турции – Самоса, Лероса, Коса и особенно Лесбоса, где в миграционных центрах содержатся порядка 8 тыс. просителей убежища. В 2016 г. размеры раннего бронирования расположенных на Лесбосе отелей сократились на 45–50%, еще 20% туристов отказались от посещения острова в пользу других, более безопасных с их точки зрения мест, вдвое меньше лайнеров стало заходить в местные портовые города²²⁰. Эти последствия имели сугубо локальный характер: большая часть туристического потока была перенаправлена на другие греческие курорты, а понесенные отельерами и рестораторами убытки были отчасти компенсированы расходами многочисленных представителей некоммерческих организаций и волонтеров, прибывших на острова для оказания помощи беженцам. Однако по мнению десятков тысяч коренных греков беженцы создают весомую угрозу для отрасли. Как результат, усиливаются антимиграционные настроения и электоральная поддержка националистических партий: на парламентских выборах 2015 г. на Эгейских островах результаты неонацистской партии «Золотая заря» заметно лучше, чем в среднем по стране. Аналогичные процессы характерны для средиземноморского острова Лампедуза, который, став «миграционными воротами» в Италию, утратил свою популярность у туристов.

Другой важный, но малоизученный аспект миграционного кризиса – влияние притока нерегулярных мигрантов на рынок недвижимости. На интуитивном уровне понятно, что увеличение спроса на аренду жилья должно вести к росту цен, особенно в районах массового расселения беженцев. В реальности, однако, ситуация выглядит несколько сложнее. Как показал опыт Турции – страны, которая столкнулась с еще большим, нежели ЕС, миграционным давлением, – цены действительно росли: в соседних с Сирией регионах их дополнительный прирост составил от 2 до 5% ежегодно. Но эта динамика была обусловлена почти исключительно возросшим спросом со стороны самих турецких граждан на жилье в более престижных кварталах²²¹. Таким образом, в Турции кризис беженцев ускорил процесс сегрегации в городах, то есть разделения на благополучные районы для коренных жителей и бедные районы, населенные мигрантами, с менее комфортным жильем и меньшими возможностями для трудоустройства.

Для того чтобы избежать повторения турецкого сценария, правительства европейских стран принимают меры, направленные на сглаживание описанных выше негативных моментов. Так, в Германии власти пытаются не допустить излишней концентрации беженцев в крупных городах, распределяя их по федеральным землям с учетом ряда факторов (численность населения, налоговые поступления, доля земли в финансировании общегосударственных расходов), обустривают для беженцев пустующие здания, а в перспективе, возможно, вернуться к коммунальным программам жилищного строительства²²². В Швеции проблема с

²²⁰ Amin L. Lesbos: a Greek island in limbo over tourism, refugees — and its future // The Guardian. 24.03.2016. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.theguardian.com/travel/2016/mar/24/lesbos-greek-island-in-limbo-tourism-refugee-crisis-future>

²²¹ Balkan B., Tok E., Torun H. and Tumen S. Immigration, Housing Rents, and Residential Segregation: Evidence from Syrian Refugees in Turkey. IZA DP No. 11611. P. 3. [Электронный ресурс] // URL: <ftp://ftp.iza.org/dps/dp11611.pdf>

²²² Хассельбах К., Варкентин А. Жилищный вопрос: где немцы размещают беженцев. 12.08.2015. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.dw.com/ru/жилищный-вопрос-где-немцы-размещают-беженцев/a-18644759>

жильем для беженцев решается путем предоставления им муниципальных квартир с минимальными арендными ставками. Обратной стороной такого подхода становится дефицит доступных квартир для малообеспеченных коренных шведов (о нехватке жилья сообщают 60% шведских муниципалитетов²²³, что объективно ведет к росту недовольства проводимой в стране миграционной политикой).

Таким образом, страны ЕС в последние годы сталкиваются с внутренними и внешними вызовами, связанными с притоком мигрантов, самым серьезным из которых стал миграционный кризис, который повлек массу проблем – от роста преступности и ксенофобии до угрозы терроризма и усиления роли ислама в Европе. Столкновение двух культур – христианства и ислама, двух цивилизаций – европейской и мусульманской становится главным цивилизационным вызовом в Европе. Происходит нарастание этнокультурной и конфессиональной неоднородности в странах ЕС, что уже является данностью. Свой вклад в эти процессы внесла постоянно растущая семейная миграция, приток беженцев и нелегалов, который спровоцировал миграционный кризис 2015 г.

Неконтролируемый миграционный поток последних двух лет может привести к росту доли «ненужных мигрантов» за счет беженцев, которые рассчитывают на социальные пособия и льготы, а не на трудоустройство. Около 40% беженцев – несовершеннолетние, что требует дополнительных расходов на их содержание и размещение. Кроме того, возникают проблемы не только с трудоустройством беженцев и мигрантов, но и с легализацией их статуса, что занимает достаточно длительное время, а в итоге их неустроенность связана с возрастанием бедности и преступности среди безработных мигрантов и увеличением социальных рисков. Рост мусульманского населения, не воспринимающего европейские традиции, обычаи, образ жизни, ведет к дискриминации, ксенофобии и конфликтам между коренным населением и инокультурными мигрантами.

Решения стран ЕС в области миграционной политики показали неспособность остановить поток беженцев, а политика «открытых дверей» в большинстве стран-членов нарушает ряд положений общего миграционного законодательства, разрушает сплоченность и саму структуру европейской безопасности, создает угрозу на территории Евросоюза, о чем свидетельствуют теракты в Париже, Брюсселе, Лондоне и на территории Германии. Растет популярность правых и националистических партий, выступающих против неконтролируемого притока мигрантов, часто ненужных экономике стран ЕС. Это показали выборы 2019 г. в Европарламент, с их нетипично высокой электоральной активностью, по сравнению с предыдущими выборами, и тенденцией к ослаблению роли партий, находящихся у власти в странах ЕС, и усилению оппозиционных партий. И здесь наблюдается несомненная связь этих результатов с масштабным ростом миграционных потоков и притока беженцев, в основном из мусульманских стран.

Миграционная волна середины 2010-х гг. повлияла на экономику и финансы стран ЕС. Разразившийся в 2015 г. кризис беженцев стал для стран ЕС форс-мажорным событием, которое потребовало от властей разнообразных мер, вызывающих неоднозначную реакцию в принимающих обществах. При разработке подходов к решению проблемы приема беженцев, а также их социальной и экономической интеграции, европейские власти вынуждены исходить из имеющихся

²²³ Sweden's housing obligation to asylum seekers means other vulnerable groups go without: report. 30.10.2017. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.thelocal.se/20171030/swedens-housing-obligation-to-asylum-seekers-means-other-vulnerable-groups-go-without-report>

ресурсов, причем не только экономических (средств национальных бюджетов и общего бюджета ЕС), но и политических.

Хотя эконометрические модели четко показывает прямую зависимость между уровнем государственных расходов на адаптацию беженцев и экономической отдачей от их участия в рынке труда, решения повысить соответствующие расходы встречают критику со стороны оппозиционных (в первую очередь праворадикальных и националистических) партий, которую все сложнее игнорировать. В связи с этим можно прогнозировать, что положительные эффекты от притока беженцев – ускорение динамики ВВП, рост налоговых поступлений, снижение нагрузки на пенсионную систему и т.д. – окажутся незначительными. В то же время, кризис беженцев ведет к росту неформальной экономики, локальным спадам в туристической отрасли, негативным изменениям на рынке недвижимости, не говоря уже о широко обсуждаемых в европейской прессе проблемах с безопасностью, решение которых сопряжено с увеличением расходов на деятельность правоохранительных органов. Поэтому кумулятивное воздействие современных миграционных процессов на экономику ЕС будет зависеть, прежде всего, от того, сможет ли Евросоюз преодолеть внутренние разногласия и выработать устраивающую все входящие в него страны общую миграционную политику, учитывающую долгосрочные задачи экономического развития.

Часть 2.

Национальные особенности миграции и миграционной политики

Миграционные процессы и политика в области миграции отличаются в разных странах Евросоюза. Это связано со многими факторами, в том числе с историческим опытом в области миграции, особенностями социально-экономического развития и формированием миграционной политики в новых условиях. В данном разделе рассматриваются подходы к проблемам миграции в отдельных странах ЕС и группах стран, которые по-разному адаптируются к возросшим потокам мигрантов, к этнокультурному многообразию в принимающем социуме и к последствиям миграционного кризиса, который привел к разногласиям между странами-членами при решении миграционных проблем.

Глава 5. Великобритания

На протяжении многих десятилетий в Британии ведется дискуссия о влиянии внешней миграции на различные сферы общественной жизни страны. Ее возникновение неразрывно связано с колониальным прошлым британского капитализма. Длительное время Британия сама «поставляла» эмигрантов в другие страны. С начала XIX в. и до конца 1930-х гг. из Британии происходил отток населения, главным образом в страны Британского Содружества (с 1946 г. – Содружество наций) и США, который превосходил приток иммигрантов. В последующие 30 лет общий баланс менялся в пользу иммигрантов. Либеральная система социального обеспечения, позволяющая иммигрантам пользоваться социальными услугами наравне с коренными жителями, делали Британию привлекательной для иммигрантов. Знание английского языка, тесные связи с этническими общинами, уже обосновавшимися в этой стране, стимулировали приток иммигрантов из бывших британских колоний и других англоязычных государств²²⁴. В 1994 г. из страны эмиграции Британия превратилась в страну иммиграции.

Огромное воздействие на масштабы и динамику иммиграции в Британию оказали распад после окончания Второй мировой войны Британской империи, рост вовлеченности страны в глобальные экономические и политические процессы, а также ее участие в европейской интеграции. В последние полтора десятилетия произошло резкое изменение направления миграционных потоков в Британию. В течение многих десятилетий основную часть иммигрантов составляли выходцы из стран Содружества²²⁵. Приток переселенцев из этих стран ускорился в конце 1940-х гг. Акт о гражданстве 1948 г. закрепил статус «гражданина Соединённого Королевства и колоний» и предоставил им право проживать в Британии и беспрепятственно получать британское гражданство. Массовый приток мигрантов в Британию из стран Содружества завершился в 1971 г. с принятием Иммиграционного Акта, ужесточившего миграционное законодательство. Однако во второй половине 1990-х гг. вслед за формированием единого внутреннего рынка Евросоюза резко увеличился поток иммигрантов из стран-членов этого

²²⁴ Кондратьева Т.С. Великобритания: Дискуссия по проблемам иммиграции// Демоскоп weekly. 2007. № 299-300. С. 88-114.

²²⁵ Кондратьева Т.С. Иммиграция: воздействие на британский рынок труда // Актуальные проблемы Европы. ИНИОН. 2013. № 4. С. 132-162.

объединения. Он значительно усилился в 2004 г. после расширения ЕС за счет стран Центральной и Восточной Европы. Такое положение сохранялось вплоть до референдума о Брекзите в июне 2016 г., на котором большинство высказалось за выход страны из ЕС. Его результатом стало существенное сокращение притока европейских мигрантов.

В этих условиях проблемы свободного передвижения людей в рамках Евросоюза, иммиграции из стран ЕС и эмиграции в эти страны оказалась в центре внутренней политики в Британии. Возросло значение такого направления деятельности государств, как миграционная политика. «Иммиграционный вопрос» расколол британское общество.

Негативное отношение сторонников Брекзита к иммигрантам стало одной из важнейших причин, по которой британцы проголосовали за выход из Евросоюза. В настоящее время широко обсуждается вопрос о том, какой должна быть иммиграционная политика страны после того, как она покинет европейское интеграционное объединение.

5.1. Иммиграция на фоне меняющихся демографических процессов

Последние годы характеризуются снижением темпов прироста населения в этой стране. В 2018 г. этот показатель находился на самом низком уровне с середины 2004 г. При этом рождаемость упала до уровня 2006 г., а смертность возросла до уровня 2000 г. Естественный приток населения сократился до самого низкого уровня с 2004 г. Вплоть до 2008 г. увеличивалась эмиграция. В этих условиях растущее влияние на динамику численности населения Британии стала оказывать иммиграция²²⁶.

С конца 1990-х годов миграционный приток превышает естественный. Исключение составили 2011 и 2012 гг. В целом за последние три десятилетия иммиграция возросла на 83%. В этот период чистый миграционный приток (превышение иммиграции над эмиграцией) составил 4.5 млн. человек и обеспечил 55% всего прироста населения²²⁷. С конца прошлого века до середины текущего десятилетия количество переселенцев в Британию из-за рубежа постоянно росло.

В предвыборной программе консервативной партии 2010 г. среди приоритетов политики было обозначено сокращение уровня чистой миграции в Британию до десятков тысяч человек в год. Однако и спустя девять лет, несмотря на введение ограничений на въезд и доступ мигрантов из третьих стран к социальным пособиям, данная цель не реализована. В 2018 г. общее положительное сальдо долгосрочной миграции, т.е. превышение числа граждан иностранных государств, въехавших в Британию на срок более одного года, над выбывшими из этой страны, составило 258 тыс. человек и было самым крупным с 2004 г.

В 2015 г., накануне референдума о выходе Британии из ЕС, миграция в Британию достигла рекордного уровня, ощутимо превысив показатели предыдущего пика в начале 2000-х гг. Во многом это было связано с благоприятной экономической ситуацией в Британии. Сказался и временный запрет (до мая 2011 г.) большинства старых стран ЕС на въезд трудовых мигрантов из стран, вступивших в Евросоюз в 2004 г. Британия, наряду со Швецией и Ирландией, оставила свой рынок труда открытым для них. Из всех стран ЕС в Британию чаще всего переезжали граждане Польши, Румынии, Ирландии, Италии, Португалии, Литвы, Испании, Франции, Германии и Латвии.

²²⁶ Richard Hartley-Parkinson. UK population rises to 66,436,000 and migration is biggest factor // MetroUK. 26 Jun 2019

²²⁷ The Impact of Migration on UK Population Growth. / The Migration Observatory at the University of Oxford – Oxford: Banbury Road, 24 Jan 2018.

Результаты референдума 2016 г. изменили ситуацию. Приток иммигрантов из ЕС стал сокращаться. В 2018 г. он был на самом низком уровне с 2013 г. В 2018 г. количество граждан Евросоюза, приехавших в Британию в поисках работы, сократилось на треть, а пятая часть тех, кто прибыл в страну раньше, уехали. Особенно велик отток выходцев из государств Центральной и Восточной Европы, вступивших в это объединение²²⁸. Все больше граждан из этих стран покидают Британию, чем прибывают сюда. В результате показатель чистой миграции из ЕС в Британию упал до десятилетнего минимума. По словам М. Сампшн, директора миграционного департамента Оксфордского университета, «Британия явно стала менее привлекательной страной для мигрантов из ЕС после референдума. Более низкая стоимость фунта означает, что работники, приехавшие сюда с надеждой на повышение заработной платы, получают меньше, чем раньше, в то время как экономические условия во многих ключевых странах ЕС значительно улучшились за последние несколько лет. Неопределенность в отношении последствий Брекзита, возможно, также сыграла свою роль»²²⁹. В то же время значительно увеличилось число граждан ЕС, уже проживающих в Британии (половина из них живет здесь более 10 лет), подавших заявки на натурализацию. В 2018 г. количество заявок полученных от них на получение британского гражданства, было самым большим, когда-либо зарегистрированным в истории страны.

Другая картина предстает при анализе чистой миграции из неевропейских стран. В начале текущего десятилетия правительство с целью ограничить приток переселенцев из этих стран ужесточило критерии предоставления им виз для учебы, работы и воссоединения семей. В результате число мигрантов из регионов за пределами ЕС сократилось. Однако миграционный кризис 2015 г. привел к новому росту потока беженцев и нелегалов из стран Ближнего Востока и Северной Африки. В настоящее время приток мигрантов из неевропейских стран находится на самом высоком уровне за последние 15 лет.

Таблица 5.1.

Численность иностранного населения Великобритании в зависимости от места рождения в 2004–2018 гг. (в тыс. чел.)

Категория	2004 г.	2008 г.	2010 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Граждане стран ЕС	1 491	2 136	2 314	3 183	3 537	3 705	3 599
Граждане других стран	3 767	4 633	4 633	5 387	5 616	5 677	5 743

Составлено по: ONS. Population by Country of Birth and Nationality. Tableau 1.1. URL: <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/briefings/migrants-in-the-uk-an-overview/>

Количество иностранцев, живущих в Британии, растет. С 2004 г. по 2017 г. число жителей этой страны, родившихся за ее пределами, увеличилось с 5.3 до 9.4 млн, а их доля возросла с 9 до 14.4%. В 2018 г. в Британии проживало 3.6 млн уроженцев стран ЕС и 5.7 млн родившихся в других регионах мира – соответственно 39 и 61% общего количества иммигрантов (см. табл. 5.1.).

Увеличилось число проживающих иностранных граждан. С 2004 г по 2018 г. оно возросло с 3,0 до 6.1 млн человек, а их доля в общей численности населения

²²⁸ Office for National Statistics. Statistical bulletin Migration Statistics Quarterly Report: August 2019.

²²⁹ A new immigration system can't be introduced the day after a no-deal Brexit. The Migration Observatory at the University of Oxford. 22 Aug 2019. [Электронный ресурс] // URL: <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/press/a-new-immigration-system-cant-be-introduced-the-day-after-a-no-deal-brexite/>

увеличилась 5.3 до 9.5%. В конце 2018 г. в Британии проживало 3.9 млн граждан ЕС и 2.2 млн. граждан других стран. В 2017 г. наибольшая их доля по отношению ко всему населению проживала в Лондоне – 37.7%. За ним следуют Западный Мидленд – 13.6%, Юго – Восток – 13.5%, Восточный Мидленд – 12.8%, Восток Англии – 12.1%. В Шотландии эта доля составляла 9%, в Уэльсе – 6.3%²³⁰.

Результатом этого процесса стало дальнейшее расширение этнического состава населения страны. Подавляющую его часть составляют коренные жители, т.е. лица, родившиеся на территории Соединенного Королевства. В 2016 г. англичане составляли 76% общей численности населения, шотландцы – 5.8%, ирландцы – 1.9%, валлийцы – 3.1%. В том же году индийцы составляли 2.3 %, пакистанцы – 1.8, поляки – 0.9, бангладешцы – 0.7, китайцы – 0.5, арабы – 0.4, выходцы из стран СНГ – 0.3, иранцы – 0.1, другие – 6.1%. Численность иммигрантов из азиатских стран быстро увеличивается за счет высокой рождаемости. На конец 2018 г. в других странах ЕС (за исключением Ирландии) проживали 785 тыс. британских граждан²³¹.

Различаются мотивы приезда мигрантов в Британию. Вплоть до референдума 2016 г. большинство мигрантов из ЕС приезжали в страну для работы. В том числе для определенной работы около половины, еще четверть в поисках работы. После референдума положение в этом отношении несколько изменилось: число граждан ЕС, которые ищут работу в Британии, намного сократилось. Значительно меньше была доля мигрантов из ЕС, целью приезда которых было получение образования, главным образом университетского. Остальные мигранты приезжали по делам, связанным с семьей и учебой в Британии. В то же время доля мигрантов из других стран, приезжавших для определенной работы, составляла всего около 1/5, а в поисках работы – менее 1/10. В течение года, завершившегося в марте 2019 г., было выдано виз на 9% больше, чем в предыдущий год, в том числе 77% туристических, 8% учебных и 6% рабочих²³².

Таблица 5.2.

Виды миграции в Великобританию в 2018 г. (в %)

Вид миграции	Мигранты из стран ЕС	Мигранты из третьих стран
Трудовая миграция	45%	20%
Семейная миграция	35%	49%
Получение образования	11%	15%
Прочее	8%	16%

Составлено по: Migration Observatory analysis of Annual Population Report, Carlos Vargas-Silva Cinzia Rienzo Migrants in the UK: An Overview. Published 04/10/2019, P. 8.

Важно подчеркнуть, что мигранты в целом моложе местных жителей. В 2015 г. доля лиц в возрастной категории 25–35 лет среди иммигрантов составляла 35%, а среди всего населения – 23%. В результате иммиграция оказывает благоприятное воздействие на возрастную структуру населения. Она снижает коэффициент пенсионной нагрузки, который рассчитывается как отношение численности населения выше трудоспособного возраста к численности трудоспособного населения. Меняя возрастной баланс населения в сторону более молодой рабочей силы, иммиграция снижает и общий коэффициент демографической нагрузки, т.е.

²³⁰ Short Regional Profiles. The Migration Observatory at the University of Oxford. 14 Jan 2019.

²³¹ Migration Statistics. House of Commons Library. Briefing Paper Number CBP06077. 3 June 2019.

²³² Summary of latest statistics. Gov. UK Home Office. Published 24 May 2019.

нагрузки на общество и экономику со стороны населения, не относящегося к трудоспособному населению (младше 15 лет и старше 64 лет).

В течение года, закончившегося в марте 2019 г., Британия предоставила убежище для 17.3 тыс. иностранных граждан – самое большое число с 2003 г. Среди них граждане Турции, Афганистана, Ирана, Эритреи, Судана, Сирии, Ливии²³³.

Данные о количестве нелегальных мигрантов в Великобритании различаются: по некоторым оценкам, их от 300 тыс. до 1 млн человек. Британское правительство последовательно проводит политику создания для нелегальных мигрантов «враждебной среды», принимая такие меры, как ограничение доступа к работе, здравоохранению и жилью. Конечная цель – сделать жизнь нелегала настолько невыносимой, чтобы он сам покинул страну (добровольный выезд). В противном случае он будет выслан с территории Великобритании принудительно.

В последнее время сократилось число лиц, содержащихся в центрах временного пребывания иммигрантов (Immigration Detention Centre). Во втором квартале 2018 г. в местах заключения находилось 2.2 тыс. мигрантов, это самый низкий показатель с 2010 г. Во втором квартале 2018 г. из страны было выслано 5.3 тыс. иммигрантов – минимальный показатель с 2014 г., когда была введена такая практика.

5.2. Иностранные мигранты на рынке труда

Масштабы и направления трудовой миграции в Британию во многом воспроизводят особенности демографических процессов в стране. В то же время они отражают динамику воспроизводства и рынка труда.

Рост притока иностранной рабочей силы неразрывно связан с подъемом в экономике Британии. В 1992 – 2017 гг. ее ВВП увеличился более чем на 70%. Он был прерван лишь однажды – в период мирового финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг., когда этот показатель упал на 6.2 %. В июле 2014 г. экономика достигла и превзошла докризисный максимум. Последовавший за этим рост происходил в русле мирового развития. Вплоть до 2015 г. страна развивалась быстрее своих основных конкурентов – США, партнеров по ЕС и Японии. Но в 2017 г. ситуация начала меняться: векторы развития британской и мировой экономики стали расходиться – на фоне ускорения подъема в группе развитых стран экономическое развитие в Британии замедлилось. В 2018 г. темпы прироста ее ВВП оказались меньше, чем в других государствах «Большой семерки». Перелом тенденции был вызван решением правительства консерваторов вывести страну из Евросоюза и в этой связи ростом неопределенности по поводу дальнейших перспектив развития британской экономики.

Ослабла основа, на которую в предыдущие два десятилетия опирался экономический рост. Его драйвером в Британии было увеличение численности трудовых ресурсов, занятости и отработанных часов. Именно они обеспечивали ведущий вклад в рост ВВП. Однако в результате повышения доли занятых в экономически активном населении и сокращения безработицы резервы роста рабочей силы оказались во многом исчерпаны. Прирост занятых сокращается с 1.2 в 2018 г. до 0.8% в 2019 г. В ряде отраслей стала наблюдаться нехватка работников определенных профессий, прежде всего квалифицированных кадров.

В этих условиях возрастает значение как внутренней, так и особенно внешней трудовой миграции. Иммиграция повышает численность трудоспособного населения и доступной рабочей силы. Происходит частичная замена национального трудового

²³³ Migration Statistics Quarterly Report Migration Statistics .Statistical bulletin Office for National Statistics. August 2019.

населения зарубежными кадрами. За последние полтора десятилетия число иностранных граждан, работающих в Британии, возросло с 9 до 11% от общей численности занятых, главным образом за счет иммигрантов из стран ЕС, прежде всего из вошедших в это объединение стран ЦВЕ. В январе – марте 2019 г. в британской экономике трудились 2.38 млн граждан ЕС и 1.32 млн из других регионов мира – соответственно 7% и 4% от числа иностранных граждан. Еще выше на британском рынке труда доля иммигрантов, родившихся за пределами Британии, она достигает 17.4%. Во многом позитивная динамика производства – следствие значительного повышения доли трудовых мигрантов на рынке труда.

Угроза выхода Британии из ЕС изменила соотношение иммиграционных потоков из стран их происхождения. Она привела к сокращению количества граждан ЕС, работающих в Британии, особенно из стран ЦВЕ. Зато возросло число трудовых мигрантов из других регионов мира. В конце 2018 г. оно достигло самого высокого уровня с 1997 г. Больше всего трудовых мигрантов в течение 2018 г. прибыли в Британию из стран Азии – 593 тыс. человек, из которых 194 тыс. – выходцы из Индии.

В 2018 г. уровень занятости среди иммигрантов и уроженцев Британии достиг рекордного уровня. При этом он был примерно равен – 74 и 76% трудоспособного населения. Однако у мужчин и женщин он существенно различался. Занятость среди мужчин-мигрантов превышала соответствующий показатель коренных британцев – соответственно 83% и 79%. Напротив, занятость среди женщин-мигрантов ниже; исключение составляют уроженцы стран ЕС.

Уровень безработицы в Британии находится на минимальном с 1975 г. уровне. В 2018 г. доля безработных мужчин - мигрантов и родившихся в Британии была одинаковой – 4%. Доля мигрантов-женщин превышала аналогичный показатель у уроженцев Британии – 6% против 4%. Безработных иммигрантов среди родившихся в странах ЕС было относительно меньше, чем среди уроженцев Британии (3.4 против 4.1%). Напротив, у переселенцев из других регионов мира эта доля была значительно выше (5.7%). Этот разрыв объясняется многими причинами, но в первую очередь – более низкой квалификацией большинства иммигрантов из-за пределов ЕС по сравнению с местными жителями²³⁴.

Труд мигрантов широко используется в различных отраслях британской экономики. Их отраслевое распределение отражает особенности структуры британской экономики. Прежде всего гипертрофированное развитие сферы обращения и услуг и снижение значения отраслей материального производства. Примечательно, что доли наемных работников и самозанятых родившихся в Британии и за ее пределами, в их общем числе в отраслевом распределении экономики часто совпадают или мало отличаются друг от друга. Так, в обрабатывающей промышленности они в обоих случаях равны 9%. В розничной и оптовой торговле, на предприятиях общественного питания занято 13%, в здравоохранении – 7 и 8%, в образовании – 11 и 8%, в науке – 7 и 8%. В пищевой и швейной отраслях иммигранты составляют 41% и 34% общего числа занятых в промышленности.

В то же время существуют значительные различия в отраслевом распределении трудовых мигрантов в зависимости от стран происхождения работников. Так, в конце 2018 г. из общего числа занятых в британской экономике граждан ЕС 14% работали в оптовой, розничной торговле и в сфере ремонта автомобилей, 12% – в обрабатывающей промышленности, 10% – в области

²³⁴ Briefing: Migrants in the UK labour market: An overview 17.07.2019. [Электронный ресурс] // URL: <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/wp-content/uploads/2019/07/Briefing-Migrants-in-the-UK-labour-market-overview.pdf>

здравоохранения и социального обеспечения, 10% – в жилищном секторе и общественном питании, 9% – в строительстве, 8% – на транспорте, 7% – в образовании, 1/4 живущих в Британии граждан «старых» стран ЕС занята в образовании и науке. В то же время свыше 1/4 мигрантов из стран Центральной и Восточной Европы ЕС заняты низкоквалифицированным трудом в промышленности, строительстве и на транспорте. «Новые» мигранты, прибывшие в Британию после 2004 г., имели серьезное преимущество перед теми, кто переселился в эту страну во время прежних волн миграции, и также были заняты неквалифицированным трудом, они были белыми и к тому же европейцами. Но в отличие от «старых» мигрантов, большую часть которых составляли выходцы из бывших британских колоний, они не знали английского языка и потому были вынуждены соглашаться на неквалифицированную и низкооплачиваемую работу. Таким образом, большинство трудовых мигрантов из стран ЦВЕ не представляли серьезной опасности для коренных британцев, поскольку на рынке труда они конкурировали в основном со «старыми» мигрантами²³⁵.

Самая крупная сфера деятельности – здравоохранение: в ней занято 17% уроженцев из других регионов мира. В розничной и оптовой торговле, на предприятиях общественного питания занято 21% иммигрантов из Пакистана и стран Южной Азии, 17% – на транспорте. В секторе информационных технологий, включая компьютерное программирование, сосредоточена значительная часть – 16% – выходцев из Индии²³⁶.

Нередко мигранты выполняют работу, которая не соответствует их образованию и квалификации. В 2018 г. доля таких среди иммигрантов была существенно выше, чем у уроженцев Британии: 34 против 23%. Отчасти это объясняется отсутствием у приезжих необходимых для Британии навыков, недостаточным качеством образования в стране происхождения, недоверием предпринимателей к полученному ими образованию, плохой информированностью о системе поиска работы в Британии. В том же году 56% иммигрантов с высоким образованием из стран ЦВЕ, 44% уроженцев Пакистана и других стран Южной Азии были заняты трудом средней и низкой квалификации.

В последние годы доля работников, ищущих работу на полную ставку, но вынужденных работать неполный рабочий день, была относительно низкой. В 2018 г. она составляла у уроженцев Британии 3%, у родившихся за ее пределами 4%. Однако доля вынужденных трудиться неполный рабочий день у мигрантов из ряда стран была значительно выше. Так, у уроженцев Пакистана и других стран Южной Азии она доходила до 7%, а у выходцев из стран Северной Африки, Среднего Востока и Центральной Азии до 9%.

Иммигранты больше, чем уроженцы Британии, заняты на сменной и временной работе. В 2018 г. сменной работой было охвачено 24% выходцев из стран ЕС, 21 % из других стран мира. В то же время доля уроженцев этой страны составляла лишь 17%. В ночной смене трудились 7% иммигрантов и 4% родившихся в Британии. Доля занятых на временной работе составляла 8 и 5%.

5.3. Роль иммигрантов в экономике

Объем человеческих ресурсов формирует лишь потенциал роста и технологическую трансформацию экономики. На фоне наметившегося тренда на снижение динамики экономического роста в Британии и необходимости

²³⁵ Кондратьева Т.С. Иммиграция: воздействие на британский рынок труда // Актуальные проблемы Европы. ИНИОН. 2013. № 4. С. 132-162.

²³⁶ Labour Force Survey, Q4 2018: variable INDS07M. Office for National Statistics.

компенсировать вероятные убытки от выхода страны из ЕС все более актуальной для страны становится задача повысить эффективность использования этих ресурсов как одно из важнейших условий общего повышения экономической активности и конкурентоспособности британского бизнеса.

Отсюда необходимость повышения производительности труда – основного источника роста экономики. В последнее десятилетие производительность труда в Британии остается стабильно низкой; более того, ее отставание от других ведущих развитых экономик по выработке в час и на одного занятого увеличивается. Это не случайно. Ведь в основе повышения производительности лежит рост инвестиций. Между тем норма накопления в стране снижается: в 2010–2017 гг. она составляла всего 16.6%, т.е. была существенно меньше, чем у основных европейских конкурентов²³⁷.

Решение этих задач осложняется особенностями воспроизводственной структуры британской экономики: размеры инвестиций здесь превышают национальные сбережения. В последнее время разрыв между этими параметрами увеличивается. Иными словами, иностранные ресурсы играют растущую роль в обеспечении экономического развития Британии.

Затухание экономического роста ведет к уменьшению налоговых поступлений и в результате – к сокращению государственных инвестиций. Неопределенность перспектив создает негативный настрой в деловой среде, лишает национальный бизнес стимулов к наращиванию капиталовложений, ухудшает экономический климат и условия привлечения иностранного капитала в Британию.

Необходимое условие минимизации отрицательных последствий этой неопределенности и ускорения роста экономики – повышение качества человеческого капитала, по многим характеристикам которого Британия заметно уступает основным конкурентам. Под человеческим капиталом понимают производительную способность работника, совокупность всех его производственных качеств – соединение врожденных способностей и таланта, воспитания, возраста, здоровья и физического состояния человека, его интеллекта, а также приобретенных в процессе образования и трудовой деятельности компетенций (знаний, умений, профессиональных навыков работников), наконец, мотивации, гибкости и мобильности.

Анализ квалификационной и профессиональной структуры британского общества показывает, что внешняя миграция оказывает заметное и во многом противоречивое влияние на развитие человеческого капитала в Британии.

Главное в человеческом капитале – аккумулированные в работниках знания, умения и навыки. Иными словами, "продукция" системы общего и профессионального образования, подготовки и переподготовки (повышения квалификации) кадров. Накопление человеческого капитала происходит как на этапе школьного обучения, которое закладывает базовые знания и навыки, так и последующем обучении, имеющем своей целью получение определенной профессии, а также в процессе самой профессиональной деятельности. Характерно, что в посткризисный период увеличение стоимости человеческого капитала, измеренного уровнем образования и квалификации работников, наряду с реаллокацией ресурсов (их перераспределением из одной отрасли в другую) стало главным фактором роста производительности труда в Британии.

Большинство работников родившихся как в Британии, так и за ее пределами, занято в видах деятельности, требующих средней квалификации. В 2018 г. их доля достигала 62 и 54%. Доля высококвалифицированных специалистов среди

²³⁷ International Monetary Fund. World Economic Outlook, October 2016; October 2017; April 2018.

иммигрантов выше, чем среди местных жителей: соответственно 28 и 30 %. К ним относятся научные сотрудники, инженеры, врачи, высший административный персонал фирм. Значительная их часть занята в профессиях, спрос на которые растет высокими темпами. Для многих из них стимулами для переезда служат не только (и не всегда) более высокая зарплата в Британии, сколько перспектива карьерного роста, а также более комфортный образ жизни, определяемый индивидуальными потребностями и ценностями мигрантов. Благодаря иммиграции квалифицированной рабочей силы обеспечивается приток необходимого человеческого капитала – рабочих рук, специальных знаний, высоких, порой редких профессиональных компетенций, управленческого опыта. Повышение доли квалифицированных рабочих на 5 процентных пунктов увеличивает выработку на одного занятого на 4%. Одновременно иммигранты составляли большую долю низкоквалифицированных работников – 10 и 15%. Это уборщики, официанты, продавцы, прислуга, занятые в сфере социального обслуживания.

Однако существуют значительные различия в уровнях квалификации работников в зависимости от стран происхождения работников. Так, 45% мигрантов из Индии, 40% из старых стран ЕС, государств Восточной и Юго-Восточной Азии занимаются высококвалифицированным трудом. Напротив, трудовые мигранты из государств ЦВЕ в гораздо большей мере занимаются низкоквалифицированным и непрестижным трудом – 27%. Исследование, проведенное сотрудниками Оксфордского центра по миграционной политике и изучению общества (Oxford Centre on Migration and Society), показало, что британские работодатели с готовностью нанимали новых мигрантов, поскольку их отличала серьезная трудовая мотивация, они были готовы выполнять низкооплачиваемую работу, уровень их социальных требований был невысок и они не возражали против ненормированной рабочей недели, т.е. соглашались на условия, которые для британских работников были неприемлемы.

Британия – одна из немногих стран в Евросоюзе, где иммигранты образованы лучше, чем местное население. Каждый второй прибывший в Британию в 2010–2015 гг. имел высшее или приравненное к нему образование по сравнению с одной четвертью среди родившихся в стране.

В Британии учится сейчас больше иностранных студентов, чем в любой другой стране ЕС. 90% жителей Британии, родившихся за ее пределами, хорошо владеют английским языком. Растущий приток образованной рабочей силы из-за рубежа с уже имеющимися навыками вносит свой вклад в развитие человеческого капитала страны²³⁸.

Британии удалось добиться немалых успехов в области образования. В международных рейтингах национальных систем высшего образования эта страна традиционно занимает одно из лидирующих мест. Отмечая ее бесспорные достижения в этой области, следует одновременно видеть и национальные особенности развития сферы образования, которые сдерживают их приспособление к меняющимся требованиям модернизации экономики. К ним относятся отставание выпускников британских средних школ по уровню математической грамотности, низкий интерес среди британской молодежи к техническим дисциплинам. В 2015 г. на абитуриентов и выпускников учреждений третичного образования по техническим специальностям приходилось в Британии лишь 8 и 9.2%. По мнению ряда британских экономистов, подобная специализация в Британии не соответствует потребностям рынка. Для сравнения: в странах ОЭСР соответствующая доля

²³⁸ Characteristics and Outcomes of Migrants in the UK Labour Market. / The Migration Observatory of the University of Oxford. 23 Mar 2017 [Электронный ресурс] // URL: <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/briefings/migrants-in-the-uk-labour-market-an-overview/>

составляла 16% и 13.9 %. В том же году во Франции она достигала 14.8%, а в Германии даже 22.3%. В этой связи важно отметить, что среди обучающихся в Британии иностранных студентов технические специальности востребованы вдвое больше, чем среди местных студентов. Многие из иностранных студентов по завершении образования пополняют британский рынок квалифицированной рабочей силы²³⁹.

Важную роль в формировании человеческого капитала играет здоровье нации. Чем больше продолжительность жизни, тем выше уровень трудоспособности населения и экономического благосостояния государства. Исследования показывают, что иммигранты в Британии в целом здоровее местных жителей.

Хорошее образование и профессиональные навыки являются важными предпосылками получения более высокооплачиваемой работы. Существует зависимость между уровнем образования, получаемым доходом и занятостью. По различным оценкам, разрыв доходов людей с высшим образованием и без него в Британии в среднем составляет 20–30%. Получение среднего профессионально-технического образования увеличивает заработки примерно на 20%²⁴⁰. Каждый дополнительный год обучения увеличивает на 18–35 % ВВП на душу населения.

В целом с конца прошлого столетия средняя заработная плата в час мигрантов превышает аналогичный показатель работников, родившихся в Британии²⁴¹. В то же время в 2018 г. медианная зарплата полностью занятых мигрантов составляла 26.4 тыс. фунтов, а родившихся в Британии – 27.0 тыс. Средняя заработная плата в час мигрантов из старых стран Евросоюза, а также из США, Австралии и Индии (программисты) превышает зарплату родившихся в Британии. Наивысшие зарплаты были у выходцев из старых стран ЕС и Индии – соответственно 32.3 тыс. и 31.2 тыс. фунтов. В то же время у мигрантов из других стран, не входящих в Евросоюз, она меньше, чем у местных жителей. Самую низкую зарплату получают приехавшие на заработки в Британию граждане Пакистана и других стран Южной Азии (23.7 тыс. фунтов), а также стран ЕС из Центральной и Восточной Европы (21.0 тыс.).

5.4. Социально-экономические последствия иммиграции

Негативное отношение сторонников Брексита к иммигрантам стало одной из важнейших причин, по которой британцы проголосовали за выход из ЕС. Рост миграции, утверждали противники сохранения Британии в ЕС, ухудшает условия жизни коренных британцев, представляет угрозу для политической и социальной стабильности британского общества.

В победе сторонников Брексита важную роль сыграли феномен живучести английского национализма, унаследованный еще с имперских времен, и ностальгия по прошлому. Несмотря на то, что прошло свыше 40 лет со времени вступления Британии в ЕС, многие люди, особенно старшего поколения, по-прежнему считают себя англичанами, в лучшем случае британцами, но не европейцами. Еще одна категория «англофилов» – обедневший средний класс, жители депрессивных

²³⁹ «United Kingdom», in Education at a Glance 2017: OECD Indicators; Better Life Index, Edition 2017.

²⁴⁰ Bhutoria A. Economic Returns to Education in the United Kingdom. / Foresight Government Office for Science, September 2016. [Электронный ресурс] // URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/593895/Economic_Returns_To_Education_-_final.pdf

²⁴¹ Characteristics and Outcomes of Migrants in the UK Labour Market / The Migration Observatory of the University of Oxford. 23 Mar 2017; «United Kingdom», in Education at a Glance 2017: OECD Indicators; Better Life Index, Edition 2017.

районов, которые видят в иммигрантах из других стран ЕС (прежде всего, из Восточной Европы), а теперь еще и беженцев из далекого ближневосточного региона конкурентов на рынке труда. Напротив, молодежь была более склонна голосовать за сохранение членства Британии в ЕС, поскольку это предоставляет возможность свободно передвигаться по территории всех стран объединения, учиться и работать там. Чем выше уровень образования британцев, тем больше была доля проголосовавших за сохранение участия в ЕС.

Во многом результаты референдума стали следствием изменений в этническом и религиозном составе населения, усиления расовых и ксенофобских настроений в стране и глубоких социокультурных различий между коренными британцами и мигрантами из неевропейских государств, неспособности многих из них к интеграции в общественную, политическую и культурную жизнь страны. Социологические исследования последних лет фиксируют нарастание разочарования в результатах мультикультуралистской политики и недовольство присутствием в стране многочисленных иммигрантских инокультурных меньшинств, особенно мусульманской диаспоры. Этнические сообщества вытесняют коренных жителей Великобритании с тех мест, где они жили столетиями. Это относится в первую очередь к городам, расположенным на севере страны.

В массовом сознании иммигранты нередко ассоциируются с наркобизнесом, преступностью, агрессивностью. События «арабской весны», военные конфликты в Ливии и Сирии, спровоцировавшие миграционный кризис, привлекли внимание к мусульманской общине. Британия столкнулась с серией терактов, совершенных радикальными исламистами, а также притоком мусульман–беженцев из стран Ближнего Востока и Северной Африки. Британия входит в тройку стран ЕС, в которых проживают наиболее крупные мусульманские диаспоры (2.7 млн человек или 4.8% населения по переписи 2011 г.)²⁴². Опросы общественного мнения, проводившиеся в первые полтора десятилетия текущего столетия, свидетельствовали, что большинство британцев не одобряют политику правительства по дальнейшему привлечению мигрантов в страну. В общественном мнении столь же стабильно доминируют настроения в пользу ограничения иммиграции. Вернуть контроль за миграционной политикой страны стало одним из главных требований голосовавших за выход из ЕС.

Не случайно, после референдума 2016 г. интерес британской научной общественности к миграционной тематике заметно возрос. Резко оживилась дискуссия по вопросам внешней миграции, ее выгод и издержек, экономической эффективности, воздействия на все стороны жизни британского общества.

Участники дискуссии высказывают различные, часто диаметрально противоположные взгляды по этим проблемам. Сказываются различия в методологии расчетов, во временных критериях оценки вклада иммиграции в социально-экономическое развитие страны. Многое зависит от того, исследуется статический или динамический эффекты. К статическому эффекту относятся результаты для экономики и социальной сферы, возникающие непосредственно от деятельности и пребывания иммигрантов в стране. Динамический эффект учитывает последствия деятельности и пребывания иммигрантов на протяжении всего периода их трудовой активности и проживания в Британии. В центре новейших исследований оказались проблемы последствий выхода страны из ЕС для дальнейшего социально-экономического развития Британии.

²⁴² Годованюк К. Контуры новой миграционной политики Соединенного Королевства // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2018. № 6.

В июле 2017 г. министерство внутренних дел поручило Консультативному совету Британии по миграции (Migration Advisory Committee UK) оценить воздействие выхода Великобритании из ЕС на британский рынок труда и то, как нужно подстроить иммиграционную систему Великобритании к современной промышленной стратегии. В сентябре 2018 г. был опубликован доклад этого Совета под названием «Миграция в Британию из стран Европейской экономической зоны»²⁴³. В нем отмечено положительное воздействие миграции из стран ЕС на ряд общественных сфер Британии.

Вопреки распространенному в стране мнению, исследование показало отсутствие в целом статистически значимой связи между увеличением численности этой категории мигрантов и сокращением рабочих мест, занимаемых коренными британцами. В докладе Консультативного совета «Анализ воздействия миграции», опубликованном в 2012 г., показано, что увеличение численности трудовых мигрантов из стран, не входящих в ЕС, нередко оборачивалось потерей рабочих мест для коренных британцев. Особенно, когда речь шла о молодых и малоквалифицированных работниках²⁴⁴. Экономические и социальные последствия иммиграции начинают ощущаться особенно остро с появлением второго поколения иммигрантов. Мигранты первой волны мобильны, согласны на любую работу. Иначе обстоит дело с иммигрантами второго поколения: у них пропадает мобильность (поскольку они обзаводятся имуществом и жильем) и возрастает уровень притязаний при получении работы.

Эксперты Совета не выявили сколько-нибудь существенного воздействия – позитивного или негативного – иммиграции из стран Европейской экономической зоны на среднюю заработную плату коренных британцев. Доказательств в поддержку предположения, что мигранты из ЕС снижают средний заработок рожденных в Великобритании работников, не выявлено. Об этом свидетельствует рост реальной часовой зарплаты всех категорий занятых в британской экономике на протяжении последних 15 лет. Установлено, что приток мигрантов из этих стран может при определенных условиях привести к замедлению роста зарплаты низкооплачиваемых работников и к его ускорению у высокооплачиваемых работников.

Заслуживает внимания вывод о положительном влиянии иммиграции на производительность труда. Это воздействие тем больше, чем выше квалификация иммигрантов. Приток высококвалифицированных специалистов из-за рубежа повышает инновационный потенциал страны. Нет свидетельств того, что иммиграция ухудшает условия повышения квалификации для коренных британцев.

Миграция, особенно низкоквалифицированных работников, в Британию снижает цены на личные услуги и повышает на жилье. Приток мигрантов позволил снизить цены на услуги электриков, сантехников, столяров, при этом не привел к снижению зарплаты британских специалистов.

Мигранты из Европы, особенно из старых стран ЕС, оказывают позитивное влияние на состояние здравоохранения в стране. Налоги, которые они выплачивают в фонд Национальной системы здравоохранения, превышают стоимость полученных ими медицинских услуг. Кроме того, в этой сфере значительную часть работающих в Британии врачей и медицинских сестер составляют уроженцы и граждане других

²⁴³ Migration Advisory Committee. EEA Migration in the UK. Final Report September 2018, p.108-109; Nine things we learned from the MAC report / CaSE 5 October 2018. Европейская экономическая зона, Европейское экономическое пространство — пространство, созданное 1 января 1994 г. Соглашением о ЕЕА и предусматривающее свободное движение товаров, капитала, услуг и людей в рамках Европейского единого рынка.

²⁴⁴ Кондратьева Т.С. Иммиграция: Воздействие на британский рынок труда // Актуальные проблемы Европы. 2013. № 4. С. 132-162.

стран. Иммиграция дала возможность уменьшить очереди в медицинских учреждениях.

Вследствие низкой оплаты и непрестижности труда в сфере социальных услуг коренные британцы крайне неохотно занимаются их оказанием. Поэтому растет значение труда занятых в этой области иммигрантов. В то же время очень немногие иммигранты пользуются этими услугами.

Нет свидетельств того, что миграция оказывает негативное воздействие на систему производственного обучения и повышения квалификации коренных британцев. Более того, приток квалифицированной рабочей силы из европейских стран приводит к улучшению качества подготовки кадров в Британии.

Мигранты и их дети составляют растущую часть населения школьного возраста. Доля мигрантов из европейских стран в общем числе занятых ниже их доли в числе учащихся начальной и средней школы, но выше, чем в количестве учащихся высшей школы. Факты не подтверждают мнение о том, что рост числа детей из иммигрантских семей ограничивает для британцев выбор школ для своих детей. Хотя в отдельных регионах трудности при устройстве ребенка в школы возникают. Нет свидетельств того, что рост миграции приводит к снижению уровня образования в британских школах. Результаты экзаменов на аттестаты о среднем образовании последних лет указывают на то, что дети иммигрантов, у которых английский язык не родной, получают более высокие оценки, чем дети из британских семей.

Мигранты из европейских стран, особенно из новых стран ЕС, составляют растущую часть арендаторов социального жилья. Указывая на низкие темпы строительства социального жилья и нехватку доступного жилья в целом, исследователи полагают, что миграция может ухудшить жилищные условия коренных британцев. Исследуя статистику преступлений, эксперты Консультативного комитета Британии по миграции приходят к выводу, что мигранты из европейских государств не ухудшают криминальную ситуацию в стране²⁴⁵. Правительство обещало принять во внимание рекомендации доклада при дальнейшей разработке миграционной стратегии

В Британии широко обсуждается вопрос о последствиях иммиграции для финансового положения страны и формирования ее бюджета. Высказываются различные, подчас противоположные оценки. Большинство экспертов сходятся во мнении по трем вопросам. Во-первых, влияние иммиграции на государственные финансы незначительно относительно размеров экономики. Сальдо миграции колеблется в пределах от +1 до -1% ВВП. Во-вторых, поступление налогов от проживания и деятельности выходцев из «старых стран» ЕС увеличивает доходы британского бюджета в большей мере, чем расходы на предоставляемые им услуги и денежные пособия. Напротив, при иммиграции из неевропейских государств расходы в первые годы растут быстрее, чем доходы, что ведет к росту дефицита бюджета. Во многом это объясняется значительными расходами бюджета на обучение детей (иждивенцев) из семей выходцев из этих стран. Многодетных семей здесь больше, чем у уроженцев из стран Европы. Что касается притока мигрантов из «новых стран» ЕС, то их последствия для бюджета неоднозначны – в одних случаях они положительные, в других отрицательные. В-третьих, подсчитано, что позитивные финансовые последствия от недавно пребывавших в Британию мигрантов больше, чем от тех, кто въехал в страну в прошлые годы.

²⁴⁵ The Labour Market Effects of Immigration. The Migration Observatory of the University of Oxford, 14 Dec 2018. [Электронный ресурс] // URL: <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/wp-content/uploads/2016/04/181214-Briefing-Labour-Market-Effects-Immigration.pdf>

Важно подчеркнуть, что чистый фискальный эффект иммиграции – соотношение между выгодами от трудовой деятельности иммигрантов и издержками государства на их содержание – зависит от возраста, квалификации, дохода иммигранта, размера его семьи, времени пребывания в Британии. Потому этот эффект меняется по мере изменения этих характеристик. Так, молодые неквалифицированные трудовые мигранты начинают платить налогов и сборов больше, чем государство тратит на них, только после достижения возраста 40–45 лет.

По оценкам экспертов исследовательской организации Oxford Economics, в 2016/2017 финансовом году доходы британского бюджета от трудовой деятельности одного мигранта из других стран Европы были в среднем выше, а мигранта из других регионов мира ниже, чем в целом по стране. Чистый доход бюджета (при условии его сбалансированности) от приехавшего в Британию в 2016 г. одного мигранта из Европы на протяжении всего периода его проживания в этой стране достигает 78 тыс. фунтов, а от иммигранта из других регионов мира – 28 тыс. В результате общий чистый положительный эффект от их пребывания в Британии составит 26.9 млн фунтов.

Следует обратить внимание на ряд обстоятельств, оказывающих позитивное влияние иммиграции на финансовое положение страны. К ним относятся скрытая экономия государственного бюджета на расходах, связанных с получением образования, медицинской помощи и поддержки в рамках социальных программ, замедление инфляции за счет более высокой склонности к сбережениям у иностранных работников, сокращение в будущем давления на государственный долг вследствие увеличения числа молодых трудовых мигрантов. Важно также отметить, что безработные иммигранты реже претендуют на пособия по безработице, чем уроженцы Британии. Так, доля первых составляла 18% (в том числе родившихся в странах ЕС 16%, в других странах 19%), вторых – 26%. Существует несколько причин этого несоответствия. Иммигранты, имеющие право на получение пособия по безработице, подчас не информированы о нем или не знают как его получить. Часть иммигрантов не имеет права на получение таких пособий. К ним относятся большинство временно проживающих в Британии граждан из стран не входящих в Евросоюз, а также граждане ЕС, которые прожили в ней меньше трех месяцев. В 2018 г. без работы менее трех месяцев было 55% безработных иммигрантов из ЕС, 41% из других стран, 44% уроженцев Британии²⁴⁶.

Многие опасения британцев по поводу негативных последствий иммиграции преувеличены или недостаточно обоснованы. Не случайно, как показывают последние опросы общественного мнения, отношение местного населения, особенно молодежи, к иммигрантам меняется в лучшую сторону. Все большее число опрошенных считают иммиграцию для Британии скорее благом, чем злом. Тезис о вреде трудовой миграции из стран ЕС как главный аргумент сторонников Брекзита не находит подтверждения среди многочисленных экспертов. Более того, они отмечают пользу высококвалифицированной трудовой миграции из этого объединения.

²⁴⁶ The Fiscal Impact of Immigration on the UK. A Report for the Migration Advisory Committee June 2018.

[Электронный ресурс] // URL:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/759376/The_Fiscal_Impact_of_Immigration_on_the_UK.pdf

5.5. Иммиграционная политика после Брекзита

Предстоящий выход Британии из Евросоюза усиливает потребность в изменении модели экономического развития и – главное – в повышении ее качества. Речь, прежде всего, идет об ускорении перехода к инновационному типу экономики, а также о фундаментальной перестройке всей системы внешнеэкономических связей, которая компенсировала бы Лондону ущерб от последствий Брекзита. В свою очередь, достижение этих целей политики требует осуществления мер, способных повысить потенциал экономического роста и обеспечить прогрессивные изменения в экономике, в том числе эффективности функционирования рынка труда и производительности труда, развития человеческого капитала, в конечном счете улучшить качество жизни населения.

Между тем в британской экономике происходят процессы, которые затрудняют и тормозят реализацию этих задач. В среднесрочной перспективе при сохранении существующих тенденций в сфере накопления капитала вряд ли можно рассчитывать на сколько-нибудь значительный рост производительности труда и эффективности производства в целом. Не обнадеживают перспективы пополнения трудовых ресурсов и роста занятости за счет коренных британцев. Старение населения ведет к уменьшению доли трудоспособного населения и увеличению потребности в дополнительной рабочей силе в трудоемких секторах сферы услуг (в первую очередь в связанных с обслуживанием лиц пожилого возраста). Ощущается нехватка кадров квалифицированных рабочих и специалистов среднего звена на рынке труда. Британия испытывает острую потребность в строительных рабочих, автомеханиках, водителях автофургонов, в дорожных и сельскохозяйственных рабочих. Если эта потребность не будет удовлетворена, то качество услуг, предоставляемых населению, резко снизится.

Отсюда необходимость в изменении приоритетов социально-экономической деятельности государства, в том числе в разработке мер по реформированию миграционного законодательства и политики. Как считают экономисты из Оксфорда, эти меры должны быть совместимы с основными целями опубликованной в ноябре 2017 г. новой Промышленной стратегии, в которой правительство изложило свое видение будущего британской экономики: к 2030 г. превратить страну в одну из наиболее инновационных держав мира.

Решение Лондона о выходе Британии из ЕС меняет условия, определяющие характер и динамику миграционных потоков с партнерами по Европейскому Союзу. И хотя Брекзит еще не случился, само решение разорвать более чем 45-летний союз с ЕС уже сказалось на миграционной политике.

По мере приближения Брекзита активность государства в области реформирования миграционного законодательства возрастала. В декабре 2018 г. правительство представило Белую книгу с новыми предложениями по миграционной политике страны. В январе 2019 г. они были дополнены. В начале сентября министерство внутренних дел объявило об изменениях в миграционной политике после выхода страны из ЕС без сделки. Эти документы предусматривают самые крупные изменения в иммиграционной системе Британии за более чем 40-летний период.

В настоящее время вырисовываются контуры новой иммиграционной системы. Во-первых, это сближение условий проживания и въезда в Британию граждан ЕС и третьих стран. В настоящее время в Британии фактически существуют две параллельные иммиграционные системы: одна регулирует въезд и проживание в стране мигрантов из стран ЕС и членов их семей, другая – мигрантов и членов их семей из третьих стран. Первая основана как на британском законодательстве,

регулирующем нормы пребывания граждан ЕС в Британии, так и на законодательстве Евросоюза, которое определяет правила их въезда в страну. Вторая система основана на британском законодательстве – иммиграционном акте 1971 г. Приняв решение о выходе из ЕС, правительство сначала предполагало создать единую миграционную систему, при которой мигранты из разных группировок были бы уравнены в правах. К гражданам Европейского союза должны были применяться такие же миграционные правила, как и к гражданам из третьих стран. Однако затем власти, по сути, отказались от этой идеи из-за опасения, что подобные изменения, во-первых, создадут дополнительные проблемы на переговорах с Брюсселем, во-вторых, вызовут ответные меры с его стороны – ухудшат условия пребывания британских граждан в странах ЕС.

После Брексита право ЕС будет инкорпорировано в законодательство Великобритании. Выход Британии из ЕС будет означать отказ от приоритета иммиграционного законодательства ЕС над британским в отношении въезда граждан ЕС в Британию. Правительство намерено продолжить политику ужесточения правил въезда и пребывания в стране. Граждане ЕС и члены их семей, желающие приехать в Британию, должны будут соблюдать ее иммиграционные правила. Для нелегальных мигрантов будет создана «неблагоприятная среда» (*hostile environment*). Лица, нарушившие административные правила въезда и пребывания, будут немедленно депортированы. Однако, судя по содержанию последних документов, регулирующих условия въезда и пребывания граждан Европейского союза в Британии в их отношении по-прежнему будет действовать более благоприятный иммиграционный режим, чем в отношении граждан других государств. Предполагается, что новое миграционное законодательство начнет действовать с 2021 г.

До этого будут действовать временные переходные положения. Они позволят работодателям, университетам, арендодателям и прочим проводить различие между резидентами, которые проживали в стране до выхода из ЕС и в целом имеют право остаться в Британии на тех же условиях, что и сейчас, и прибывшими после выхода европейцами. Для сохранения своего статуса проживания в стране до 31 декабря 2020 г., резиденты Евросоюза и члены их семей, не имеющие разрешения на бессрочное пребывание в Британии, должны обратиться в МВД за регистрацией по Программе предоставления статуса поселенца или предварительно установленного статуса поселенца оседлости. Первый статус предоставляется европейцам, прожившим в Британии не менее 5 лет, второй – менее 5 лет. Лица, получившие статус поселенца или предварительно установленного статуса поселенца оседлости, имеют право на работу и учебу в стране, доступ к пособиям и пенсиям, услугам Национальной системы здравоохранения. Помимо этого, резиденты ЕС со статусом поселенца имеют право на неограниченное пребывание в Британии, получение британского гражданства, на приглашение членов семьи, автоматическое предоставление их детям британского гражданства.

Британское правительство 4 сентября 2019 г. опубликовало новые миграционные правила для мигрантов из стран ЕС, Исландии, Лихтенштейна, Швейцарии и Норвегии²⁴⁷. Согласно новым правилам, живущие в Британии граждане этих стран и их ближайшие родственники смогут ходатайствовать о виде на жительство сроком на три года. Граждане ЕС, желающие остаться в Британии после истечения их временного статуса, должны будут получить на это разрешение уже в соответствии с нормами новой иммиграционной системы. Эти правила не

²⁴⁷ Government announces immigration plans for no deal Brexit / Home Office. UK Visas and Immigration Policy paper Published 4 September 2019. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.gov.uk/government/news/government-announces-immigration-plans-for-no-deal-brexite>

распространяются на граждан Ирландии: их особые права закреплены в Законе об Ирландии от 1949 г. Все граждане ЕС смогут свободно въезжать в Британию по действительному паспорту или национальному удостоверению личности вплоть до завершения переходного периода.

В-третьих, новая миграционная система предполагает отмену действующих ограничений на количество мигрантов, в том числе трудовых, введенных правительствами Кэмерона и Мэй. В ее основу будут положены критерии профессионального уровня потенциального работника, включающие его квалификационные и образовательные характеристики, а также преференции квалифицированным рабочим и профессионалам. Рабочие визы будут выдаваться только тем, кто получил приглашение от британской компании, зарегистрированной в МВД. При этом сохраняется и обязательный тест на знание английского языка.

Примечательно, что власти прислушались к рекомендациям экспертов отменить действующий лимит – 20 тыс. высококвалифицированных специалистов, которые могут попасть в Британию по рабочей визе для работников из-за пределов ЕС и Европейской Экономической зоны, которые получили предложение от британского работодателя. Отказ от ограничений на количество трудовых мигрантов, как полагает правительство, позволит Британии привлекать столько людей, сколько требуется для развития бизнеса. По словам бывшего министра внутренних дел С. Джавида, новая система будет базироваться в первую очередь на потребностях государства, а не на том, откуда приезжают работники.

Предложения правительства также предусматривают новые пути получения виз для предпринимателей, деятельность которых может способствовать прогрессивным изменениям в британской экономике. В марте 2019 г. были облегчены условия предоставления бизнес-виз для иностранных предпринимателей, заинтересованных в открытии собственного бизнеса в Британии в области цифровых технологий. Введены новые категории виз – Стартап и Новатора. Виза Стартап предназначена для начинающих, но высокопотенциальных предпринимателей, планирующих начать свой бизнес в Британии впервые; кандидаты на получение такой визы не нуждаются в инвестиционном капитале на данном этапе и не должны иметь предыдущий опыт работы или обучения в этой стране. Успешным заявителям будет выдана виза на два года, и они смогут подать на визу Новатора, чтобы продолжить развитие своего бизнеса. Виза Новатора предоставляется опытным предпринимателям, готовым инвестировать в бизнес от 50 тыс. фунтов из любого законного источника. Предлагаемый кандидатом бизнес должен отвечать критериям инновации, новаторства, жизнеспособности и масштабируемости. Виза выдается на три года и может быть продлена еще на 3 года. После 5 лет пребывания в стране и соблюдения необходимых требований можно подать заявку на ПМЖ, а через шесть лет – на гражданство.

Одновременно самая известная категория виз для состоятельных иностранных инвесторов в Британии (Tier 1 Investor), готовых инвестировать в британскую экономику не менее 2 млн фунтов, была изменена и дополнена, с целью контроля источников инвестиционных средств заявителей. Иностранные инвесторы обязаны представить документы, удостоверяющие, что инвестиционные средства были доступны заявителю на протяжении двух лет перед подачей на визу, или документы, подтверждающие источник инвестиционных средств. Банк Англии должен будет подтвердить, что необходимые проверки для открытия инвестиционного счета на имя инвестора были проведены успешно. Первоначальная виза выдаётся на 3 года и 4 месяца (на три года при оформлении визы в Британии). После этого визу можно продлить еще на два года. Разрешение на ПМЖ можно получить после пяти лет непрерывного проживания в стране. Еще

через год можно подать заявление на гражданство Британии. При инвестициях от 5 млн. фунтов – ПМЖ можно оформить через три года, от 10 млн фунтов – через два года²⁴⁸.

Новая иммиграционная система призвана стимулировать «приток умов» для развития британской науки. В августе 2019 г. Б. Джонсон поручил правительству разработать механизм упрощенного получения британских виз наиболее талантливыми представителями зарубежного научного мира. «Мы должны не только поддерживать кадровый потенциал, который у нас уже есть, но и обеспечивать, чтобы наша иммиграционная система привлекала самые лучшие умы со всего мира»²⁴⁹. Джонсон поставил перед МВД и министерством по делам бизнеса, энергетики и промышленной стратегии задачу подготовить ускоренную систему получения виз для иностранных ученых, порекомендовав ведомствам заниматься этой работой в тесном сотрудничестве с научным сообществом страны. Министр внутренних дел П. Пател заявила о желании видеть Британию "наиболее процветающей экономикой в Европе с иммиграционной системой, которая привлекала бы самые яркие и передовые таланты со всего мира. Ключевой частью этого процесса станет наш новый путь ускоренного получения виз, который будет привлекать к нашим берегам ведущих ученых и исследователей мира. Эти одаренные умы станут содействовать укреплению позиции Британии как центра науки и инноваций в силу того, что мы рассчитываем ввести балльную иммиграционную систему", – сказала глава МВД. Она пояснила, что баллы будут выставляться британскими властями, исходя из потенциального вклада, который желающие осесть в Соединенном Королевстве могут внести в жизнь страны²⁵⁰.

С 2020 г. снимаются ограничения на количество иностранных студентов, обучающихся в Британии. Люди, приехавшие в страну по студенческим визам, смогут оставаться в ней для поиска работы еще два года после окончания учебного заведения. По истечении двухлетней визы они смогут подать заявление на долгосрочную рабочую визу. Этот шаг отменяет решение, принятое в 2012 г. тогдашним министром внутренних дел Т. Мэй, которое вынуждало иностранных студентов покинуть страну через четыре месяца после получения диплома. Решение правительства с энтузиазмом встретила организация Университеты Великобритании, в которой представлено 130 высших учебных заведений. Ее исполнительный директор А. Джарвис сказал, что предыдущий визовый режим поставил Британию в "неблагоприятные условия конкуренции" при наборе иностранных студентов. Теперь же, по его мнению, британские университеты станут "первым выбором учебного заведения" для иностранных студентов²⁵¹.

Предполагается переход Британии на балльную систему отбора иммигрантов. Джонсон неоднократно высказывался в пользу использования австралийской модели привлечения трудовых мигрантов²⁵². Количество баллов, начисляемых претендентам на получение иммиграционной визы, различается в зависимости от уровня владения английским языком, возраста, профессиональной квалификации, профессии, опыта, востребованности специальности. Заявитель должен иметь диплом об обучении в высшем, специальном или техническом учебном заведении. Также необходимо подтверждение опыта и уровня квалификации организацией,

²⁴⁸ Новатор. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.gherson.com/ru/innovator>; <https://www.gherson.com/ru/immigration/startup>

²⁴⁹ Boris Johnson unveils immigration shake-up to attract 'brightest and best' to UK after Brexit // PoliticsHome, 8th August 2019

²⁵⁰ Джонсон поручил разработать систему упрощенного получения виз для ученых. [Электронный ресурс]. // URL: <https://tass.ru/obschestvo/6747431>; <https://divanews.ru/nauka/71245-dzhonson-poruchil-razrabotat-sistemu-upr.html>

²⁵¹ The Guardian, 12 Sep 2019.

²⁵² The Forbes, Jun 27, 2019.

имеющей право оценивать специалистов. Комментируя различия между британской и австралийской иммиграционными системами, упомянутая выше директор Обсерватории миграции Оксфордского университета М. Сампшн отметила: «Система Великобритании делегирует работодателю решение о том, подходит ли ему иностранный работник в качестве сотрудника, в то время как австралийская система, оценивающая профессиональные и личные характеристики работников, является более централизованной». Аналог австралийской системы позволит Британии пускать в страну больше высококвалифицированных мигрантов и регулировать вопрос, какие именно профессии нуждаются в иностранной рабочей силе²⁵³.

Охарактеризованные выше документы дают представление лишь об общих контурах новой миграционной политики Британии после выхода страны из Евросоюза. Многие существенные вопросы, которые имеют принципиальное значение для будущего иммиграционной системы Британии, остаются открытыми. Это вызвано, прежде всего, сохраняющейся в целом неопределённостью вокруг самого Брекзита. До сих пор не ясно, каким образом он будет осуществлен, будет ли переходный период, когда он начнется и завершится. Какими могут быть последствия для динамики миграционных потоков прогнозируемого большинством экспертов ухудшения экономической ситуации в Британии? Не приведет ли оно к дальнейшему оттоку трудовых мигрантов из страны, в первую очередь из государств ЕС, к новому нарастанию антимигрантских настроений в Британии. Важно также иметь в виду отсутствие единого подхода к вопросам миграции в правящей элите страны, в парламенте, в самой правящей партии. Разногласия слышны даже в публичных заявлениях ее руководства. Так, в последнее время Джонсон неоднократно говорил о том, что при любом сценарии Брекзита граждане ее партнеров по ЕС, проживающих в Британии, должны быть уверены, что их права будут соблюдены и что им будет предоставлено время для приспособления к новым условиям. В то же время в августе 2019 г. министр внутренних дел его кабинета П. Пател, непосредственно отвечающая за вопросы миграции, заявила, что после Брекзита без сделки свободное движение людей между Британией и странами ЕС будет немедленно прекращено.

²⁵³ Home Office, The UK's Future Skills-based Immigration System, December 2018, Cm 9722. [Электронный ресурс] // URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/766465/The-UKs-future-skills-based-immigration-system-print-ready.pdf

Глава 6. Германия

Сложившаяся миграционная картина в современной Германии стала отражением глобальных изменений на протяжении XX в: последствий Второй мировой войны, распада биполярной системы, роста напряженности в различных регионах мира, обострения мировой конкуренции за квалифицированных специалистов. Отсутствие эмиграционного опыта и массовый приток людей, начиная с середины 1950-х гг., породили двойственную ситуацию: иммиграционный статус страны отвергался, а присутствие иностранцев становилось все ощутимее. Связанные с ними проблемы постоянно обсуждались, но оставались нерешенными. ФРГ предпочитала находить решения, исходя из обстоятельств, диктуемых защитой интересов коренных немцев, и изменившимися реалиями развитого общества. Часто это оборачивалось введением законов, частично отменявших действие предыдущих. Закон о праве на воссоединение семей нивелировал действие закона о полном запрете найма рабочих из третьих стран. Закон о привлечении только готовых к полной интеграции немцев сократил количество переселенцев из стран Восточной Европы. А меры противодействия и жесткое регулирование для всех категорий беженцев контрастировали с политикой «открытых дверей». Последнее стало особенно важным в связи с центральным положением ФРГ и ее экономическим потенциалом, что привлекает желающих достичь лучшего уровня жизни.

Планы правительства использовать труд легальных беженцев для нужд экономики наталкиваются на их недостаточную квалификацию и долгий процесс интеграции. Эксперты предпочитают рассматривать затраты на интеграцию как выгодные инвестиции, которые со временем окупятся, учитывая проблемы старения населения и нехватки рабочих в трудоемких секторах экономики, где используется низкоквалифицированная рабочая сила. В секторах с высокой добавленной стоимостью привлечение иностранных специалистов уже приносит выгоду экономике Германии, как и внутренняя мобильность граждан ЕС, позволяющая решать проблемы структурной безработицы.

Отношение к иммигрантам в ФРГ всегда строилось на экономической основе и в качестве награды за интеграцию в немецкое общество, соблюдение его норм и ценностей, владение языком мигранты могли получить гражданство. Так, в 2005 г. всего 800 тыс. из 2,7 млн турецких мигрантов имели гражданство, несмотря на принятый в 2000 г. более либеральный закон о получении гражданства, в частности детьми иммигрантов, родившимися на территории Германии²⁵⁴.

6.1. Особенности миграционных потоков до распада социалистической системы

До середины XX в. Германия была страной преимущественно эмиграционной, сказывались нехватка земель и рост численности населения. Государственное регулирование его численности путем переселения было незначительным, так как у Германии было мало колоний, и колониальная политика не была приоритетной для страны, а сам период колониального владения был кратким. Иммиграционное воздействие было слабым, миграционные потоки были представлены в основном бегущими от религиозных притеснений жителями соседних государств. Большие диаспоры немцев образовались в соседних государствах, странах Южной и

²⁵⁴ Islam and Identity in Germany. Europe Report of International Crisis Group N 181, 14 March 2007. Brussels. P. 1-2. [Электронный ресурс] // URL: https://www.files.ethz.ch/isn/29211/181_islam_in_germany.pdf

Северной Америки, в Российской империи. Только после окончания Второй мировой войны части разделенной Германии, ГДР и, в большей степени, ФРГ, стали странами иммиграции не только для разбросанных по всей Европе немцев, но и для других народов.

После Второй мировой войны ФРГ и ГДР находились под сильным влиянием вынужденной миграции переселенческого характера. В страны хлынул поток немцев из Восточной Пруссии и соседних государств. К 1950 г из стран Центральной и Восточной Европы (Польши, Венгрии, Чехословакии), Румынии, Югославии и СССР прибыли 11.9 млн немцев. 7.9 поселились в ФРГ, 4 млн – в ГДР²⁵⁵. Участились случаи внутренней миграции, преимущественно из восточной ее части в западную. Однако миграция была представлена исключительно немцами. В ФРГ иностранцы стали прибывать, когда стране потребовалось значительное количество людей трудоспособного возраста для удовлетворения потребностей растущей экономики. Наметившийся экономический подъем и структурные реформы вызвали нехватку рабочих рук. Развитие ФРГ могло пойти по другому сценарию, если бы была сделана ставка на размещение промышленных мощностей в других странах, но в то время эта мера не была популярна.

ГДР еще в 1960-е гг. привлекала иностранную рабочую силу, заключив межгосударственные договоры с некоторыми социалистическими странами (Польша и Венгрия), со странами Азии и Африки (Северный Вьетнам, НДРЙ, КНДР и Китай, с Мозамбиком и Анголой). Самую многочисленную группу мигрантов составили вьетнамцы. Первоначально их приглашали как студентов, стажеров в отдельных отраслях промышленности. К концу 1980-х гг. число иностранных контрактных рабочих (обычно заключались на пять лет) приблизилось к 100 тыс., в основном это были вьетнамцы, которые не интегрировались в восточногерманское общество и не стремились изучать немецкий язык, так как вынуждены были возвращаться на родину после истечения срока контракта.

Уровень безработицы в регионах ФРГ различался в зависимости от хозяйственной направленности федеральной земли. В сельских районах земель Баварии, Шлезвиг-Гольштейна, Нижней Саксонии из-за большого количества беженцев уровень безработицы был высоким, исключая периоды полевых работ. В промышленных регионах земель Баден-Вюртемберг, Северный Рейн-Вестфалия остро ощущался недостаток рабочей силы (табл. 6.1.). Кадровый резерв не мог покрыть дефицит, и правительство решило прибегнуть к найму рабочей силы за рубежом.

Таблица 6.1.

Безработица в федеральных землях ФРГ в 1955-1958 гг.

	1953	1954	1955	1956	1957	1958
Шлезвиг-Гольштейн	3.9	4.4	7.4	5.7	4.3	3.4
Гамбург	3.1	1.8	6.3	3.8	2.1	1.6
Нижняя Саксония	2.3	2.1	4.1	3.6	3.1	2.3
Северный Рейн-Вестфалия	2.5	3.3	1.6	1.2	1	1.3
Гессен	2.9	2.9	2.4	2	2	1.6

²⁵⁵ Feld L.P., Doerr A., Hirsch P., Sajons C. Zuwanderung nach Deutschland von 1945 bis heute. [Электронный ресурс] URL: https://www.malteser.de/fileadmin/Files_sites/malteser_de/Relaunch/Angebote_und_Leistungen/Migrationsbericht/Kapitel1_Zuwanderung_nach_Deutschland__aus_Malteser_Migrationsbericht_2017_es.pdf

	1953	1954	1955	1956	1957	1958
Рейнланд-Пфальц	4.9	5.0	1.5	1,3	1.9	1.4
Баден-Вюртемберг	5.5	4.7	1	0.8	0.8	0.6
Бавария	4.9	4.8	3.5	3	3	2.3

Источник: Destatis.GP Statistik. URL:

https://www.destatis.de/GPStatistik/receive/DESerie_serie_00000012?list=all

Власти по возможности оттягивали процесс рекрутинга иностранных рабочих, намереваясь сначала полностью использовать внутренние ресурсы и труд перебежчиков из ГДР, однако высокие темпы экономического роста быстро исчерпали имеющиеся трудовые ресурсы. В 1955 г. средний уровень безработицы по стране приблизился к естественной норме безработицы в 3%, в промышленных районах он составлял 1-2% (см. табл. 6.1.).

Первый договор был заключен с Италией в 1955 г. Итальянские рабочие уже были знакомы с немецким рынком труда, нанимаясь в период сельскохозяйственных работ. Правительство хотело взять под контроль частные инициативы приема сезонных рабочих из Италии, особенно использование нелегалов. Весомая роль в подписании соглашения отводилась политической составляющей, поскольку ФРГ стремилась наладить контакт с европейскими партнерами и продвинуться в процессе европейской интеграции²⁵⁶. Соглашение было взаимовыгодным: ФРГ на время удовлетворяла свою потребность в рабочей силе, а Италия избавлялась от ее излишков. Итальянским рабочим гарантировались права, аналогичные имеющимся у их немецких коллег. Разрешение на работу выдавалось на один год с возможностью ежегодного продления. Таким образом были ликвидированы препятствия для их досрочного выезда.

Несмотря на наем рабочих из Италии и ставшее обычной практикой использование труда граждан Австрии и Нидерландов, ФРГ к 1959 г. опять ощутила дефицит рабочих. Средний уровень безработицы по стране снизился до 1%. Ситуацию не спасали нанимавшиеся в частном порядке рабочие из Испании, Греции и Югославии. Выход виделся в закрытии нелегальных кадровых агентств и в подписании официальных соглашений с Испанией (1960 г.) и Грецией (1960 г.). Образцом для них послужило соглашение с Италией.

Внешняя политика ФРГ того периода опиралась на мультилатерализм (отказ от односторонних шагов и сотрудничество стран при принятии важных решений), что означало активное стремление страны войти в региональные и международные организации. После создания ЕЭС Западная Германия, как один из его учредителей, всегда выступала с поддержкой всех инициатив в рамках европейской группировки. Это был новый этап миграции в ФРГ, продолжавшийся до нефтяного кризиса 1973–74 гг. В этот период возрос спрос на рабочую силу из третьих стран и постепенно сложился более широкий круг стран, поставляющих мигрантов в Западную Германию. Стал меняться этнический состав миграционных потоков.

Первые три договора были подписаны с европейскими странами, что отвечало желаниям ФРГ приглашать рабочих, близких им в культурно-конфессиональном плане. Тем не менее, в 1961 г. страна заключила трудовое соглашение с Турцией, также стремившейся снизить безработицу в стране, отсылая рабочих в ФРГ. Заключение соглашения с Турцией способствовало улучшению отношений внутри НАТО, в противном случае это могло осложнить противоречия между Грецией и

²⁵⁶ Mattes M. Wirtschaftliche Rekonstruktion in der Bundesrepublik Deutschland und grenzüberschreitende Arbeitsmigration von den 1950er bis zu den 1970er Jahren. P. 817. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.oreilly.com/library/view/handbuch-staat-und/9783110396638/xhtml/chapter23.xhtml>

Турцией на фоне конфликта за Кипр. ФРГ опасалась укоренения в стране чуждых немецкой культуре людей, поэтому она не афишировала переговоры с Анкарой, чтобы другие неевропейские страны не могли последовать их примеру. Также соглашение обязывало заключать договоры только с мужчинами и только на срок два года, применять принцип ротационного найма, а также ограничивало семейную иммиграцию турок.

Таблица 6.2.

Количество свободных рабочих по профессиям в ФРГ

Год	Шахтеры	Стеклодувы	Электрики	Химическая промышленность	Переработка пластмасс
1954	7161	3231	12258	9347	1088
1958	4449	1628	518	426	849
1959	4835	1110	3506	2864	607
1960	2630	460	1617	1528	253
1961	1576	291	1525	1286	232

Источник: Destatis.GP Statistik. URL:

https://www.destatis.de/GPStatistik/receive/DESerie_serie_00000012?list=all

До 1961 г. приток иностранных рабочих составил около 330 тыс. После возведения Берлинской стены прекратилась миграция из Восточной Германии, и наблюдался дефицит рабочей силы. В эти годы были подписаны соглашения с Португалией (1964 г.), и с Марокко и Тунисом, причем для них применялся такой же принцип набора, как для Турции.

После рецессии 1966 г. и падения производства рекрутинговые компании были обязаны удовлетворять запросы за счет внутренних ресурсов и безработных иностранцев, а к найму иностранцев прибегать только после неудачных поисков. Рецессия спровоцировала серьезное падение притока иностранных рабочих. В 1964 г. в ФРГ насчитывалось 1.2 млн иностранных рабочих, или 2.1% населения, самыми крупными группами были итальянцы, испанцы и греки – 430 тыс. рабочих. В 1967 г. отрицательное сальдо миграции впервые за десять лет составило около 250 тыс. человек²⁵⁷. Однако экономика Западной Германии довольно быстро восстановилась, и в 1968 г. вновь наблюдался дефицит рабочей силы в секторах экономики, где использовался низкоквалифицированный труд. В 1968 г. было подписано соглашение с Югославией для привлечения гастарбайтеров. Наем рабочей силы перед кризисным 1973 г. проходил преимущественно в Турции и Югославии. Остальные страны снизили свою долю во многом из-за восстановления собственных экономик.

Система набора из неевропейских стран исключительно мужчин породила значительный дисбаланс и заложила основу семейной миграции. Наибольшую проблему вызвали многочисленные турки, у которых истек двухлетний срок пребывания, и их работодатели пролоббировали продолжение работы в ФРГ, опасаясь увеличения расходов из-за повторного обучения персонала. Так как принцип ротации был нарушен, ничего не препятствовало воссоединению семей, приезжающих к гастарбайтерам по туристической визе и их дальнейшему трудоустройству. В ФРГ в этот период обсуждалось, как воспрепятствовать

²⁵⁷ Feld L.P., Doerr A., Hirsch P., Sajons C. Zuwanderung nach Deutschland von 1945 bis heute. P. 11-12. [Электронный ресурс] // URL: https://www.malteser.de/fileadmin/Files_sites/malteser_de_Relaunch/Angebote_und_Leistungen/Migrationsbericht/Kapitel1_Zuwanderung_nach_Deutschland__aus_Malteser_Migrationsbericht_2017_es.pdf

воссоединению семей, однако это натолкнулось на противодействие правозащитных и церковных институтов.

В 1973 г. количество иностранных рабочих в Западной Германии составило 2.6 млн человек. Число постоянно проживающего иностранного населения приблизилось к 4 млн чел. Из них 1.37 млн не имели работы, а доля детей иностранных рабочих до 15 лет составила 16%²⁵⁸. Процесс найма рабочей силы остановился, однако, для рабочих, кто непрерывно проработал в ФРГ в течение пяти лет, срок проживания в стране был продлен без условий наличия рабочего места.

Правительство серьезно опасалось укоренения иностранных рабочих в ФРГ. Для этого оно несколько раз вводило верхние пределы привлечения, даже ввело запрет нанимать всех рабочих, кроме итальянцев, после 1973 г. Опасения властей подтвердились: если итальянские рабочие после окончания работы практически все вернулись на родину, то турки предпочитали оставаться в Германии, так как отъезд из страны означал для них потерю более высокого уровня жизни. Правительство пыталось финансово стимулировать их, выдавая гранты на репатриацию, однако воспользовалась ими лишь малая доля. Сегодня турецкая диаспора самая крупная в стране и насчитывает порядка 1.5 млн человек и 2.9 млн граждан Германии турецкого происхождения²⁵⁹.

В 1980-е гг. в страну массово устремились немцы из социалистических стран Восточной Европы (Польша и Румыния), политические беженцы из Турции и Афганистана, и советские немцы. После распада СССР поток немцев возрос многократно и практически на десятилетие стал основным источником миграции, хотя этнические немцы-переселенцы не отражались в статистике иностранцев. В 1990–1999 гг. из России в ФРГ выехало 570 тыс. человек, 65% из которых были этническими немцами. Остальные были евреями и русскими. Из Казахстана в Западную Германию переехало около 700 тыс. В 2015 г. в ФРГ насчитывалось свыше 1,2 млн жителей, которые сами или хотя бы один из их родителей прибыли из России. Из Казахстана таковых насчитывалось 737 тыс.²⁶⁰

В 1990-х гг. в европейские страны начали прибывать беженцы из стран бывшей Югославии. После начала военного конфликта в Косово (1998 г.) и в Боснии и Герцеговине ФРГ приняла у себя косовских албанцев и боснийцев. Однако многие из них затем вернулись к себе на родину, так как право на убежище давали им только на время боевых действий.

6.2. Миграция в ФРГ граждан стран ЕС

Снижение рождаемости в Западной Германии наблюдалось еще в довоенное время. Это было типично для индустриальной страны с возросшими уровнями медицины и продолжительности жизни. Дальнейшее развитие страны, переход к постиндустриальному обществу заложили основы сокращения рождаемости: возрастание расходов на воспитание детей и снижение экономической выгоды от них. Кроме того, изменились установки на формирование семьи. В ФРГ все больше

²⁵⁸ Mattes M. Wirtschaftliche Rekonstruktion in der Bundesrepublik Deutschland und grenzüberschreitende Arbeitsmigration von den 1950er bis zu den 1970er Jahren. P. 844. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.oreilly.com/library/view/handbuch-staat-und/9783110396638/xhtml/chapter23.xhtml>

²⁵⁹ Schührer S. Türkeistämmige Personen in Deutschland. Erkenntnisse aus der Repräsentativuntersuchung „Ausgewählte Migrantengruppen in Deutschland 2015“ (RAM). Working Paper 81. [Электронный ресурс] // URL: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp81-tuerkeistaemmige-in-deutschland.pdf?__blob=publicationFile.

²⁶⁰ Сейткалиев Р.М. Эмиграция немцев до и после распада СССР в Германию. Интеграция и ее результаты / Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2018. №6.

молодых людей репродуктивного возраста совершают сознательный выбор в пользу индивидуального развития и самосовершенствования. В 2006 г. суммарный коэффициент рождаемости (среднее число рождений у женщины) составлял 1.3²⁶¹. Однако с 2009 по 2015 г. в стране наблюдалось то, что исследователи назвали малым беби-бумом: коэффициент вырос с 1.36 до 1.57. Однако этого не достаточно для простого воспроизводства, тем более что на коренную немку приходится 1.45 ребенка, а на иностранку – 2.15²⁶².

Старение населения и снижение рождаемости негативно отражаются на рынке труда. Повышение технологизации производства не позволяет решить проблему, так как всегда сохраняется потребность в низкоквалифицированном труде. Легальная миграция была выходом, но она периодически ограничивалась странами ЕС в период экономических кризисов и роста безработицы. В 1994 г. Европейский Совет принял «решение отказать во въезде» с целью трудоустройства новым мигрантам из третьих стран, то есть использовалась политика «нулевой иммиграции». Но оно фактически не выполнялось, а новые условия дисбаланса трудового населения вынудили ЕС отказаться от этой политики и открыть рынок для мигрантов из третьих стран. Кроме того, ЕС направил основные усилия на повышение внутренней мобильности граждан стран, вошедших в ЕС в 2004 г.²⁶³ Правила ЕС облегчают трудоустройство легальным мигрантам, при условии, что на эту вакансию не претендует гражданин ЕС. Основной упор сделан на высококвалифицированных мигрантах, студентах, стажерах и сезонных рабочих.

Таблица 6.3.

Страны-лидеры по миграции в ФРГ среди стран ЕС в 2018 г.

(тыс. чел.)

Страна	Иммиграция	Эмиграция
Румыния	194.615	113.413
Польша	113.408	81.198
Болгария	67.883	37.833
Хорватия	48.618	18.561
Италия	43.351	27.241

Источник: BAMF. Das Bundesamt in Zahlen 2018 Asyl, Migration und Integration. URL: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2018.pdf?__blob=publicationFile

В 2011 г. были сняты ограничения на рынке труда для стран, вошедших в ЕС в 2004 г., что сказалось на росте миграции в ФРГ. Основной приток пришелся на жителей соседней Польши. В 2014 г право на свободное перемещение в стране в течение шести месяцев получили граждане Румынии и Болгарии (см. табл. 6.3.). Немецкие власти предполагали массовый поток мигрантов из этих двух беднейших стран ЕС и хотели обезопасить свою социальную систему от перспективы выплачивать пособия и помощь. Поэтому они приветствовали решение Европейского Совета о невозможности гражданам стран, прежде не работавших ФРГ, претендовать на социальную помощь *HarzIV* (пособия по безработице для длительно безработных). В случае незанятости в течение шести месяцев эти

²⁶¹ Карачурина Л.Б. Германия: как управлять мигрантами? // Современная Европа. 2009. №2. С. 20.

²⁶² So sieht Deutschland im Jahr 2035 aus. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.spiegel.de/plus/so-sieht-deutschland-im-jahr-2035-aus-a-00000000-0002-0001-0000-000163279519>

²⁶³ Пасякина Л. ЕС и трудовая миграция // Современная Европа. 2011. № 3 (47). С. 94. [Электронный ресурс] // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/es-i-trudovaya-migratsiya>

иммигранты должны были покинуть страну, однако, болгары и румыны предпочитают оставаться, перебиваясь случайными заработками. Сложности поиска работы усугубляются низким уровнем их профессиональной подготовки. Они заняли нишу низкооплачиваемого сектора услуг (55% мигрантов) и чаще остальных мигрантов из стран ЕС использовались в теневом секторе. Ситуацию осложняют плохое знание языка, и необходимость оплачивать интеграционные курсы из собственных средств.

Ежегодно в ФРГ въезжает около 850 тыс. человек из стран ЕС. Обратный отток составляет 600 тыс. человек. Положительное сальдо хотя и сохраняется, но не достигает критически высокого уровня из-за депортации, а также большого количества вакантных мест. В сентябре 2019 г. средний уровень безработицы в стране составлял 3.2%²⁶⁴.

В 2015 г. ФРГ приняла законы о легальной миграции и трудоустройстве для граждан балканских стран (Сербия, Северная Македония, Босния и Герцеговина, Косово, Албания), в результате более 110 тыс. человек переехало на работу в страну²⁶⁵. Часть из них подала прошения о политическом убежище, в 2015 г 40% от всех заявок. Однако из-за закона о признании этих стран благополучными, их граждане имеют практически нулевой процент одобрения заявок. В результате в стране образовалась большая масса людей, имеющих право на временное пребывание в стране, но исключенных из интеграционных программ. В дальнейшем это может негативно отразиться на экономике, так как процесс выдворения, несмотря на ужесточение правил депортации, проходит достаточно тяжело, а их длительное содержание невыгодно.

Для выдворения мигрантов из страны были подготовлены программы добровольного возвращения на родину REAG/GARP (программа репатриации и эмиграции для лиц, ищущих убежище в Германии/программа репатриации при поддержке правительства). В их функции входят финансирование выезда и оказание помощи в стране происхождения. Например, за время действия REAG/GARP с 1990 г. из страны выехало более 600 тыс. человек. Пик добровольного возврата пришелся на 1997–2000 гг. после урегулирования военных конфликтов в странах бывшей Югославии. Тогда в свои страны вернулись около 300 тыс. человек.

Таблица 6.4.

**Количество добровольно выезжающих граждан по программе
REAG/GARP в 2015–2018 гг.**

	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Албания	11268	16831	6936	1562
Северная Македония	2895	4576	2938	1246
Сербия	6122	6138	2922	1153
Косово	8122	5397	1459	474
Босния и Герцеговина	1705	1448	778	189
Черногория	645	1889	459	184

Источник BAMF. URL: <http://www.bamf.de/DE/Infothek/Statistiken/FreiwilligeRueckkehr/freiwillige-rueckkehr-node.html>

²⁶⁴ Pressemitteilung Nr. 338 vom 6. September 2019. [Электронный ресурс] // URL: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/09/PD19_338_624.html

²⁶⁵ Das Bundesamt in Zahlen 2018. Asyl, Migration und Integration. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2018.html>

Помимо Западных Балкан добровольно возвращаются граждане России, Грузии, Молдовы, Украины и Армении.

6.3. Привлечение высококвалифицированных мигрантов и студентов

По аналогии с американской гринкартой ФРГ в 2000 г. ввела программу привлечения высококвалифицированных специалистов для нужд экономики. С 2001 по 2004 г. в страну иммигрировало около 16 тыс. человек; 28% прибыли из Индии, 12.3% были выходцами из России, Украины, Белоруссии и стран Балтии, по 6% – Румынии и Чехии. Но заявленная цифра 20 тыс. человек не была достигнута, что указало на меньшую привлекательность ФРГ, чем США. По схожим причинам в странах ЕС в 2009 г. была принята программы «Голубая карта ЕС». Программа предусматривала предоставление вида на жительство для иностранных специалистов на срок четыре года, с возможностью продления на постоянное проживание, если он работал по профессии больше 33 месяцев и делал обязательные страховые взносы. После 21 месяца проживания в ФРГ владелец «Голубой карты» может получить вид на постоянное место проживания при обязательном условии отчислений в пенсионные фонды и владении немецким языком на уровне B1. «Голубая карта» не была обязательной для всех стран ЕС и любая страна могла регулировать положения в зависимости от потребностей своего рынка труда, в том числе когда принимать программу. ФРГ ввела ее только в 2012 г. Это было связано с увеличением количества вакантных должностей на высшие позиции в три раза до 280 тыс. с 2005 г.²⁶⁶ Начиная с 2012 г. Германия активизировала процесс привлечения иностранных специалистов и интеграцию уже имеющихся в стране иммигрантов.

Таблица 6.5.

Количество привлеченных в Германию специалистов по программе Голубая карта ЕС 2013–2018 гг. (тыс. чел.)

2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
11.290	11.848	14.468	17.362	21.727	27.241

Источник: BAMF. URL: <http://www.bamf.de/DE/Infothek/Statistiken/BlaueKarteEU/blaue-karte-eu-node.html>

Если в мире конкуренцию за профессионалов ФРГ проигрывает США, то в ЕС она безоговорочный лидер. Более 80% специалистов, ежегодно получающих Голубую карту ЕС, выбирают ФРГ. Граждане Индии, России и Китая неизменно лидируют среди ее получателей. В 2016 г. было выдано 14 тыс. «голубых карт»²⁶⁷.

²⁶⁶ Большова Н.Н. Политика регулирования интеллектуальной миграции в современной Германии // Вестник МГИМО Университета. 2012. С. 231. [Электронный ресурс] // URL: <https://mgimo.ru/library/publications/1003582/> (дата обращения: 05.09.2019)

²⁶⁷ Что такое немецкая Blue card и как ее получить. [Электронный ресурс] // URL: <http://meduza.io/cards/chto-nakoe-nemetskaya-blue-card-i-kak-ee-poluchayut>

Получатели Голубых карт ЕС по гражданству в 2018 г.

Источник: BAMF. URL: <http://www.bamf.de/DE/Infothek/Statistiken/BlaueKarteEU/blaue-karte-eu-node.html>

Другой путь привлечения квалифицированных специалистов в экономику – это привлечение иностранных студентов и предоставление им возможности трудоустройства после окончания вуза. Основы для создания условий пребывания и проживания были заложены в законе об иммиграции 2005 г. В последующие годы тренд на либерализацию правовых основ был продолжен, путем переноса соответствующих директив ЕС в области студенчества в правовое поле ФРГ – Council Directive 2004/114/EC (принята в Германии в 2007 г.), Council Directive 2009/50/EC (принята в 2012 г.) и Directive EU 2016/801 (принята в 2017 г.). Внутренние инициативы можно разделить на федеральные, земельные и частные, предложенные отдельными университетами.

На федеральном уровне закладывается общее направление развития привлечения по регионам и разрабатываются правила, облегчающие проживание. Власти земель контролируют выполнение финансовых обязательств и поддержку органов, ответственных за признание иностранных сертификатов. Университеты, свободная политика которых зависит от финансовых возможностей земель, используют студентов для решения демографических проблем своего региона. Например в Шлезвиг-Гольштейне в 2018 г. обучалось 6% всех иностранных студентов, в Мекленбурге-Передней Померании – 7%, а в Берлине – 15%, Саксонии – 14% и Бранденбурге – 13%. В 2012 г. правительство планировало к 2020 г. привлечь в страну 350 тыс. иностранных студентов, но достигло этого показателя уже в 2018 г. Всего в зимнюю сессию 2018 г. было зафиксировано 374 тыс. иностранных студентов, около 92 тыс. из них родились в ФРГ, но не имели гражданства, 282 тыс. прибыли из других государств, 74 тыс. – из ЕС, и 208 тыс. – из третьих стран, большей частью из Китая, Индии, России, Сирии и Турции. Появление Сирии в пятерке лидеров стало возможным после принятия нового

закона об интеграции (июль 2016 г.), содержащего положения о предоставлении вузам права разрабатывать специальные программы обучения для беженцев в рамках получения образования. В 2018 г. в университетах Германии насчитывалось 7.079 мужчин и 1.539 женщин из Сирии²⁶⁸.

Среди учебных специальностей наибольшей популярностью пользуются направления инженерия, производство и строительство – более 76 тыс. обучающихся в 2018 г, «социальные науки, юриспруденция, экономика» – более 66 тыс., «гуманитарные науки и искусство» – более 42 тыс., естественные науки и информатика – примерно по 26 тыс.²⁶⁹ Востребованность данных профессий позволяет выпускникам устраиваться на работу, что подтверждает высокая доля остающихся. По опросам 2012 г. 80% студентов хотели бы работать в Германии после обучения. По подсчетам, в 2013 г. в стране осталось 56% иностранных студентов, проходивших обучение в 2005–2012 гг.²⁷⁰

6.4. Миграционный кризис и интеграция беженцев на рынок труда

В 2016 г. 23% населения ФРГ имело «миграционное прошлое», так как либо они сами, либо один из их родителей родился не в Западной Германии. По данным Федерального агентства по миграции и беженцам, трудовая миграция в 2016 г. выросла на 30%, примерно 65% беженцев составляли высококвалифицированные специалисты, семейная миграция выросла на 28%. В 2018 г. трудовая миграция составляла 19% притока всех мигрантов, семейная – 48%, студенты – 5%, остальные – беженцы, бизнес-мигранты и прочие²⁷¹.

Географическое положение Германии, окруженной по периметру странами ЕС, не предполагало большого притока иностранцев, по старым правилам принужденных останавливаться в странах первоначальной регистрации, однако ее решение открыть свои границы привело к беспрецедентному наплыву беженцев и нелегалов, превратившему страну в европейского лидера по абсолютным показателям их притока. В разгар миграционного кризиса в 2015–2016 гг. в страну прибыло около 1.2 млн иностранцев. Большинство беженцев прибыло из мусульманских стран: Сирии, Ирака, Афганистана, Ирана, что вызвало обеспокоенность в связи с неудачным опытом интеграции данной категории иностранцев.

Статистика беженцев указывала на потенциальные проблемы их поведения и увеличение притока по линии воссоединения семей, так как 70% беженцев были моложе 30 лет, в основном мужчины. Дисбаланс расселения беженцев, предпочитающих промышленно развитые земли (в землях Северный Рейн-Вестфалия, Бавария, Баден-Вюртемберг проживает чуть менее половины всех беженцев), приводит к концентрации иностранцев, что сказывается на сохранении их уклада жизни. Миграционный кризис стал не только проблемой небывалого количества беженцев, но и совокупностью характеристик процесса миграции, ее структуры и столкновением культур.

²⁶⁸ Hoffmeyer-Zlotnik P., Grote J. Attracting and retaining international students in Germany. Federal Office for Migration and Refugees 2019. P. 22. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/EMN/Studien/wp85-internationale-studierende.html>.

²⁶⁹ Ibid. P. 24.

²⁷⁰ Ibid. P. 54.

²⁷¹ International Migration Outlook. 2018. – Paris: OECD, P. 234.

Ходатайства о предоставлении убежища в ФРГ с 1953 по 2018 гг.

Источник. BAMF. URL:

http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-september-2019.pdf?__blob=publicationFile

Понимание процесса урегулирования кризиса правительством Германии основывается на интеграции беженцев. Однако интеграция именно беженцев достаточно сложная, поскольку в отличие от трудовых мигрантов они не планировали свой переезд и не соотносили свою квалификацию со свободными вакансиями. Сложности возникли из-за массового роста их количества. В 2016 г. 722 тыс. заявок из 745 тыс. были поданы впервые, в 2017 г. – 198 тыс. из 222 тыс., в 2018 г. – 161 тыс. из 185 тыс. (рис. 1). Учитывая большое количество положительных решений, лидером стала Сирия с 90% одобренных заявок, процесс грозил затянуться на долгие годы, тем более, что политические беженцы традиционно являются одним из главных бенефициаров социальной помощи. От правительства потребовалось как можно быстрее либерализовать законы вхождения на рынок труда, чтобы задействовать экономический потенциал прибывших.

Первостепенными задачами стали ликвидация языкового барьера и быстрое устройство на работу. В этом удалось продвинуться путем резкого увеличения количества интеграционных курсов (количество самих курсов было увеличено как за счет федерального правительства, так и за счет земель, местных властей, благотворительных организаций и волонтеров) и снятия возрастных ограничений

при приеме на них. Также был сокращен срок для выхода на рынок труда с момента официального пересечения границы и подачи заявления на убежище. По опросам, проведенным в лагерях временного содержания, около 90% беженцев хотят пройти курсы. Курсы предоставлены на время рассмотрения заявок и подтверждают право находиться в стране на время их прохождения²⁷². Следующий шаг устройства на работу также был упрощен: по новому принятому в 2016 г. правилу приоритет коренных жителей и других граждан ЕС при приеме на вакантные места был отменен. Право на прохождение интеграционных курсов и дальнейшее трудоустройство имеют лица с подтвержденным статусом политического беженца, полученной субсидиарной защитой (право находится на время боевых действий в стране происхождения) и гуманитарной защиты.

Результатом урегулирования миграционного кризиса должно было стать устройство на работу большого количества беженцев, что три года назад представлялось долговременной задачей. Сегодня можно сказать, что процесс включения беженцев в экономику проходит быстрыми темпами и легче, чем ожидалось. На конец 2018 г. в стране имели работу или проходили обучение около 400 тыс. беженцев, около 1/3 всех беженцев, еще около 1/4 искали работу. Их безработица падает примерно на 3% в год. Эти данные были также частично представлены в докладе Немецкого фонда интеграции и миграции, где указывалось, что в настоящее время Германия преодолела миграционный кризис²⁷³. Ей удалось интегрировать значительную часть беженцев, которые смогли не только остаться в стране и трудоустроиться, но и перевезти свои семьи.

Препятствуют их более широкой занятости, относятся владение немецким на невысоком уровне и низкий уровень профессиональной подготовки. Если первое можно со временем улучшить, то преодоление второго (хотя и была расширена помощь в профессиональном обучении) требует иного подхода немецких работодателей. Подтвердить свои знания может незначительная часть беженцев, а большинство вовсе не имеют сертификатов, подтверждающих их квалификацию. Выходом может быть трудоустройство, минуя бюрократические требования, чтобы непосредственно посмотреть на работника в деле. Данное решение поможет продолжить работать по профессии, которая была у беженцев на родине, но пока подавляющее большинство их заняты в низкоквалифицированном сегменте экономики.

Адаптации в повседневной жизни уделено не так много внимания и эту функцию взяли на себя общественные организации, земельные и местные советы, спонсируемые из разных источников. На этих советах, избираемых самими беженцами, обсуждается широкий круг вопросов, относящихся к ключевым моментам интеграционной политики. Также успешно работают инициативы граждан по созданию кружков и малых групп поддержки, что благоприятно сказывается в работе с обществом, привыкшим к более неформальным связям у себя на родине. Как показало время, беженцы охотно используют эти связи, а также каналы людей в центрах помощи. Более половины беженцев искало работу подобным образом²⁷⁴. Метод наставничества также широко применяется и среди достаточно долгое время проживших в стране мигрантов и беженцев.

Анализ современного состояния интеграционного процесса показывает, что он кардинальным образом меняется, главным образом путем внедрения

²⁷² Комаровский В.В. Веденеева В.Т. Трудовая интеграция мигрантов: цель или средство? (Зарубежный опыт) // Общественные науки и современность. 2018. № 6. С. 137.

²⁷³ Миграционный кризис стал стресс-тестом для Германии: что он выявил [Электронный ресурс] // URL: <http://www.dw.com/ru/миграционный-кризис-в-германии-оценки-экспертов.a-48676484>

²⁷⁴ Там же. С. 127.

горизонтальных инициатив акторами, никогда прежде не выступавшими в этой роли. Разнообразие инструментов и механизмов решения проблем мигрантов является оптимальным вариантом в силу их многочисленности. Такой подход имеет ряд преимуществ перед прежними концепциями, для которых не были характерны масштабность и многоохватность. Слабость политики ассимиляции проявилась, когда возросла критическая масса людей, которых было способно переварить немецкое общество. Само понятие интеграции невозможно было в полной мере применить, так как мигранты были предоставлены самим себе, несли ответственность за свои успехи, проживали в замкнутых анклавах, придерживались своих культурно-религиозных традиций. Предполагалось, что «социализация будет проходить путем включения в трудовую и социальную сферы»²⁷⁵. Занятости отводилась первостепенная роль, однако, она не может повлиять на свободное времяпровождение, на внутрисемейные отношения, воспроизводящие традиции исторической родины. Приверженность идеям мультикультурализма, предполагавшая поддержку этнического разнообразия, изначально устанавливала рамки принадлежности к какой-либо группе идентификации и не способствовала полноценной интеграции.

Пересмотр прежних подходов и распространение институтов предоставления помощи – процесс необратимый в развитом государстве с сильным гражданским обществом. Примеры общественной помощи можно встретить в любом уголке земли, однако в развитых странах они намного сильнее интегрированы с официальными институтами, составляя спаянный механизм. Объединение и локализация групп мигрантов, предпочитающих выбирать многонаселенные пункты, дает возможность сконцентрировать помощь всей палитре мигрантов: трудовых, политических, разного этнического происхождения и конфессиональной принадлежности. Уже сейчас города и муниципалитеты играют все большую роль в интеграции, стали их непосредственными бенефициарами. Непосредственная близость закладывает такие качества, как прагматизм, определение насущности проблемы, а также немедленную обратную связь²⁷⁶. Пока таких практик мало, чтобы говорить об успешности подхода, но их разрастание несомненно окажет положительное влияние.

Одной из проблем стал рост мусульманских общин, в основном турецких мигрантов и политических беженцев из стран Ближнего Востока. Привнесение «исламского фактора» стало причиной заявлений об абсолютном крахе политики мультикультурализма. Компактное расселение мусульман-мигрантов, как правило, идет на окраинах крупных городов, то есть в наиболее благополучных с экономической точки зрения землях. Растет число мечетей и мусульманских молельных домов (430 в 2014 г.)²⁷⁷. По прогнозам Pew Research Center, при нулевой миграции доля мусульман в населении ФРГ вырастет до 8.7% в 2050 г. (в 2016 г. 6.1%), при высоких темпах миграции их численность достигнет 19,7% населения, то есть Германия может обогнать Францию к 2050 г. по количеству мусульман²⁷⁸. При этом по опросам, 59% немцев считают, что беженцы вносят позитивный вклад в экономику, занимаясь тяжелым неквалифицированным трудом, и только 31%

²⁷⁵ Бардин А.Н. Германия: интеграционная политика перед вызовами миграционного кризиса / Интеграция инокультурных мигрантов: перспективы интеркультурализма / Под. ред.: И.П. Цапенко, И.В. Гришина. – Москва: ИМЭМО РАН, 2018. С. 189.

²⁷⁶ Цапенко И. Перспективные технологии интеграции мигрантов // Мировая экономика и международные отношения. 2019. Т. 63. № 10. С. 101.

²⁷⁷ Миграционный кризис и формирование мусульманских общин в Европе: тенденции и последствия. – Москва: ФГБУН ИСПИ РАН, 2016. с. 28.

²⁷⁸ The Growth of Germany's Muslim Population| Pew Research Center. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.pewforum.org/essay/the-growth-of-germanys-muslim-population>

считает, что они занимают места на рынке труда и получают социальные пособия, что является нагрузкой для экономики и социальной сферы²⁷⁹.

6.5. Особенности миграционной модели Германии

Приверженность соблюдению гуманитарной защиты традиционно поддерживалась немецким обществом, возложившим на себя «комплекс вины» за страдания, причиненные народам Европы за время Второй мировой войны. Однако миграционный кризис заставил пересмотреть это правило. Немало этому способствовало антисоциальное поведение мигрантов. Отчеты полиции показали, что беженцы чаще нарушают таможенное законодательство и правила проезда в транспорте²⁸⁰. Количество тяжелых преступлений также увеличилось по мере роста притока мигрантов и беженцев. Если сначала немцы спокойно воспринимали слова политиков о следовании курсу в рамках Дублинских соглашений, то последовавшее решение приглашать всех вызвало серьезную критику федерального правительства и лично Ангелы Меркель. Рейтинг поддержки действий канцлера упал ниже 50% уровня и показывает тенденцию к дальнейшему снижению, что стало серьезным фактором, влияющим на политику. Этим воспользовались правопопулистская партия «Альтернатива для Германии» и блок ХСС, использовавший в своей программе «Генеральный план миграции» 2018 г., риторику противников засилья инокультурных мигрантов. Партия смогла протолкнуть решение установить верхний предел ежегодного притока – 180–220 тыс. человек. В 2018 г. общая численность первоначально поданных заявлений на убежище составила всего 161 тыс.²⁸¹

Инициативы А. Меркель также не нашли поддержки и в Европе, хотя ей удалось провести ряд проектов, не вызвавших споров при их утверждении. При непосредственной помощи ФРГ был подписан договор с Турцией, фактически перекрывший балканский маршрут, Германия предложила усилить контроль на внешних границах ЕС и ввести единые стандарты приема беженцев. Активность ФРГ в разрешении миграционного кризиса позволила ей стать лидером в формировании общеевропейской повестки. Однако распределение квот беженцев среди членов ЕС натолкнулось на противодействие ряда стран. Для Вишеградских стран общеевропейские задачи, например, ограничиваются экономическими вопросами развития еврозоны и расширения своих прав в области внешней политики. Взять на себя урегулирование миграционной проблемы, по их мнению, должен тот, кто провозгласил политику «открытых дверей». Отчасти такая позиция нашла понимание у А. Меркель, выступившей с критикой реадмиссии нелегальных мигрантов в страны первоначального пересечения границы ЕС, как слишком тяжелой для экономики этих стран²⁸². Но с другими странами, например с Францией, удалось прийти к договоренности по вопросу реадмиссии.

Сегодня, с одной стороны ФРГ придерживается политики всесторонней помощи, она, как и положено экономическому и политическому лидеру, взяла на себя основное бремя миграционного кризиса. С другой стороны, она пошла на ужесточение количественных и качественных показателей миграции, вводя

²⁷⁹ Ibid.

²⁸⁰ Сейткалиев Р. Ближневосточные беженцы в Германии / Большой Ближний Восток в мировой экономике и политике. Мировое развитие. Выпуск 18. / Отв. ред.: Ю.Д. Квашнин, Н.В. Тоганова. – М.: ИМЭМО РАН, 2017. С. 134.

²⁸¹ Aktuelle zahlen zu asyl. September 2019. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-august-2019.html>

²⁸² Белов В.Б. Миграционный кризис в Германии и Евросоюзе. [Электронный ресурс] // URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/migratsionnyy-krizis-v-germanii-i-evrosoyuz/>

ежегодные квоты на прием и размещая беженцев в центрах временного содержания. Для немецкой миграционной системы всегда был характерен поиск «баланса между интересами граждан и мигрантов», однако сегодня голоса граждан звучат все более отчетливо²⁸³. Причем последние идеи о приостановлении действий защиты для беженцев, посещающих родственников, не выглядят заигрыванием с критически настроенным избирателем, так как ФРГ и раньше проводила жесткие меры, шокировавшие правозащитников, вроде выдворения афганских беженцев на родину, где нестабильная политическая ситуация.

Рассматривая влияние миграции на участие ФРГ в Евросоюзе можно сделать несколько выводов. Во-первых, Германия продолжает придерживаться курса на укрепление евроинтеграции и остается, как и Франция, основным локомотивом этих процессов. Во-вторых, наметилась тенденция к определенному переносу принятия решений в Евросоюзе из Брюсселя в Берлин и Париж под давлением Германии и Франции. В-третьих, влияние инокультурной миграции на социально-экономическую ситуацию в стране можно рассматривать как в позитивном, так и негативном плане. Преобладание положительного или негативного влияния или баланс между ними будет зависеть от мер по урегулированию миграционных потоков и их качественной структуры и продолжения курса на привлечение высококвалифицированных специалистов, что является важной особенностью миграционной политики ФРГ. В-четвертых, в ближайшем будущем ФРГ продолжит делать упор на усиление наднационального формата миграционной политики и принцип солидарности ЕС, но исходя в первую очередь из своих интересов. В-пятых, в ФРГ пока нет признаков формирования ситуации, которая может подтолкнуть ее к выходу из ЕС. Наоборот, скорее всего она будет выступать за политику сплочения всех стран-членов Евросоюза.

Миграция в ФРГ протекала не так, как власти изначально запланировали. Ставка на временное удовлетворение потребностей экономики и возвращение иностранных рабочих на родину не оправдала себя в полной мере: европейские граждане вернулись, граждане других стран, используя юридические уловки, остались. Это определило новое лицо Германии, которая превратилась из страны с гомогенным населением в неоднородную по составу страну, что запустило процесс признания страны иммиграционной. Это было вынужденной мерой и при этом запоздалой, так как непризнание статуса не позволяло в полной мере внедрить интеграционные мероприятия, в результате чего трудовые мигранты первого поколения и их потомки оказались в роли отстающих.

Полноценное вхождение в немецкий социум для иммигрантов имеет неясные перспективы, так как концепции интеграции (ассимиляция, функциональная интеграция, мультикультурализм) не учитывали всю сложность преодоления неравенства, что в итоге привело к отказу от них. Неплохо проявляет себя современная концепция мейнстриминга, сильной стороной которой является совместная работа над общностью интересов коренного населения и миграционного, при учете «особых потребностей в публичном пространстве последних»²⁸⁴. Подобные действия по созданию местных инициативных групп прекрасно дополняют прямые директивы федерального правительства по интеграции прибывающих политических беженцев, число которых за последние годы

²⁸³ Корьякина Е.Ю. Особенности миграционной политики Германии на рубеже XX-XXI вв. // Вестник Кемеровского государственного университета. 2015. № 3 (63). Т. 2. С. 128.

²⁸⁴ Цапенко И.П. Перспективные технологии интеграции мигрантов // Мировая экономика и международные отношения. 2019. Т. 63. №10. С. 104.

возросло многократно. Сегодня политическая миграция превратилась в самый масштабный канал притока, и самый проблемный из-за вынужденного характера переселения. У трудовых мигрантов, несмотря на все их трудности в социальной адаптации, была занятость, что определяло возможность общения на рабочем месте. Что касается политических беженцев, то само устройство на работу превращается для них в сложное достижение, несмотря на меры поддержки правительства. Сложно предположить, что будет с политическими беженцами после урегулирования ситуации на их родине. Тот факт, что экономика ФРГ заинтересована в рабочей силе, предполагает, что часть беженцев останется навсегда в стране. Другая часть, масштабы ее неясны, будет вынуждена покинуть страну по разным причинам. Одной из причин является позиция коренного населения, лояльно относящегося к трудовым мигрантам и критически настроенного к беженцам по политическим причинам, стремление которых попасть именно в Германию выдает в них экономических выгодоприобретателей. Тем более что курс на насыщение экономики европейскими мигрантами, бывшими студентами и высококвалифицированными специалистами, оправдывает себя и приносит больше пользы при менее высоких издержках, чем малоквалифицированные мигранты.

Глава 7. Франция

Франция всегда отличалась гибкой миграционной политикой, базирующейся на принципах равенства всех граждан независимо от их национальности и страны происхождения. Она является «старой страной иммиграции», так как примерно на сто лет раньше других европейских государств столкнулась с этой проблемой. Еще в XIX в. во Францию приезжало больше мигрантов, чем в другие страны Европы. Ее миграционная модель была основана на традиционных исторических, экономических и культурных связях с бывшими колониями и заморскими территориями. Во французской миграционной политике и ее подходе к интеграции мигрантов до сих пор прослеживаются последствия колониальной эпохи, когда Франция была крупнейшей метрополией²⁸⁵. Миграционные процессы привели к возникновению социальных проблем, в том числе к росту мусульманского населения во Франции после Второй мировой войны и распада колониальной системы.

На миграционную политику Франции также оказали влияние внешние факторы – процессы глобализации и евроинтеграции, способствовавшие с начала 1990-х гг. переходу от пост-колониальной ориентации к новой политике, опирающейся на интеграционные процессы в Евросоюзе. Франция, как и ФРГ, остается активным сторонником интеграции и в целом следует общим направлениям и приоритетам общей миграционной политики ЕС, которая, несмотря на более жесткий контроль за миграционными потоками, носит скорее рекомендательный характер и представляет собой набор директив и нормативных актов и слабо оформлена институционально. Миграционный кризис 2015 г. показал, что Франция, как и большинство стран ЕС, балансирует между общеевропейской миграционной политикой и национальным миграционным законодательством, но предпочтение отдает именно отстаиванию национальных интересов в период кризисных явлений.

Внешним фактором, превратившимся во внутреннюю проблему Франции, стали рост мусульманского населения, особенно после разрешения воссоединения семей, а также усиление роли ислама среди мусульман-мигрантов, практически не интегрирующихся в принимающее общество. Франция стоит на первом месте среди государств Евросоюза по удельному весу мусульман в населении, хотя это не самая крупная страна ЕС по количеству иностранцев. По данным INSEE, во Франции на иммигрантов приходилось 9.7% населения страны в 2018 г.²⁸⁶ Кроме того, на формирование миграционной модели Франции повлияли внутренние факторы – постоянная смена правых и левых правительств и соответственно подходов к миграционной ситуации, усиление культурно-конфессионального многообразия, разрастание диаспор и влияния этнических меньшинств на принимающее общество и углубление в нем разногласий и неравенства.

7.1. История миграционной политики

До 1851 г. миграция во Францию шла из соседних стран в приграничные регионы: из Бельгии в Северную Францию, из Германии и Швейцарии в восточные районы, из Италии в юго-восточные регионы, из Испании и Великобритании в прибрежные районы Франции. По некоторым данным, в 1851 г. иностранцы

²⁸⁵ Франция на пороге перемен: экономика и политика в начале XXI века / Отв. ред.: А.В. Кузнецов, М.В. Клинова, А.К. Кудрявцев, П.П. Тимофеев. – М.: ИМЭМО РАН, 2016.

²⁸⁶ INSEE. Immigres, etrangers. 19.09.2019. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.insee.fr/fr/statistiques/3633212>.

составляли более 1% населения страны (381 тыс. человек)²⁸⁷. Колонизация значительной части Западной и Северной Африки, в первую очередь Алжира в 1830–1847 гг., установление протектората над Тунисом в 1883 г. и над Марокко в 1912 г. привели к началу арабо-африканской миграции во Францию, которая усилилась после Первой мировой войны. Это было связано с обеспечением экономики дешевой рабочей силой и падением рождаемости в стране.

В 1914 г. было создано Центральное управление по трудоустройству безработных и беженцев, которое в 1915 г. стало одним из подразделений министерства внутренних дел. Иммиграция из колоний в начале XX в. была немногочисленной, в основном мигранты приезжали из европейских стран. В 1924 г. во Франции проживало всего 120 тыс. выходцев из Африки, из которых 100 тыс. составляли алжирцы²⁸⁸. В 1926 г. на средства французского правительства была построена Большая мечеть в Париже как символ толерантности Франции.

В этот период во Франции возникла идея аккультурации и ассимиляции жителей своих колоний и возможного предоставления им французского гражданства. Однако из-за проблем управления своими многочисленными колониями, жители которых отличались своей культурой, религией, образом жизни и традициями от французов, эти идеи не были реализованы. К 1937 г. из 15 млн жителей французских колоний в Западной Африке только 80,5 тыс. были гражданами Франции²⁸⁹.

После Второй мировой войны возникла необходимость восстановления экономики и увеличения численности населения из-за людских потерь и падения рождаемости. Это было важно для поддержания статуса Франции как великой державы. Были подписаны договоры о найме рабочих с Италией, Западной Германией, Грецией, но рабочих из Алжира было больше, чем итальянцев. Первый закон об иммиграции был принят 2 ноября 1945 г. и свидетельствовал о реальном участии государства в регулировании миграционных потоков (Ордонанс 45-2658 о въезде и пребывании иностранных граждан во Франции). В 1952 г. было создано бюро по защите беженцев и апатридов (OFPRA) в рамках министерства иностранных дел, что стало началом институционализации формирующейся миграционной политики Франции.

После распада колониальной системы в 1960 г. начался новый этап миграции во Францию, которая постепенно приобрела необратимый характер и превратилась в важный экономический фактор. Подписание Эвианских соглашений в 1962 г. сделало возможным передвижение граждан между Францией и Алжиром. Многие французы, как и другие европейцы (*pied-noir* или алжирцы европейского происхождения, проживавшие в Алжире) после получения им независимости вернулись на родину, так как имели французское гражданство. Кроме них во Францию переехали алжирцы, сотрудничавшие с французами во время борьбы за независимость (*harkis*) и ставшие фактически мигрантами по политическим соображениям. Кроме того, наметился рост трудовой миграции из Алжира, к которой позднее присоединился поток мигрантов из стран Западной и Тропической Африки, и начался устойчивый процесс притока дешевой малоквалифицированной рабочей силы, продолжающийся в настоящее время.

Нефтяной кризис 1973 г. и экономический кризис во Франции 1974 г. привели к резкому росту безработицы, поэтому было принято решение о временной

²⁸⁷ Census of Foreigners in France 1851-1914.

²⁸⁸ Кудрявцев А. «Вторая религия» во Франции. Мусульманский вопрос на галльской земле. [Электронный ресурс] // URL: https://ruskline.ru/monitoring_smi/2002/09/30/vtoraya_religiya_francii/

²⁸⁹ Morokvasic-Muller M., Dinh B., Potot S., Salzbrunn M. Immigrant France. Colonial heritage, labour (im)migration and settlement. IDEA Working Papers N 2. December, 2008. P. 8. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.idea6fp.uw.edu.pl>

приостановке въезда в страну трудовых мигрантов из Африки и о закрытии всех программ найма иностранной рабочей силы. Несмотря на эти ограничения, в 1976 г. Франция приняла закон о воссоединении семей мигрантов из Африки и Турции, что привело к легализации процесса переселения родственников, феминизации состава мигрантов с 44% в 1968 г. до 51% в 2008 г. и стремительному росту мусульманского населения страны²⁹⁰. Семейная миграция вызвала не только изменение качественного состава миграционных потоков, но и перенос во Францию уклада жизни мусульман с их обычаями, культурой, религией и традициями и создание мусульманских диаспор. Это был новый этап миграции, который требовал более жесткого подхода и институционального оформления для решения растущих проблем, связанных с притоком инокультурных мигрантов и изменением расового, этнического и конфессионального состава населения страны. Они не ассимилировались и не адаптировались к проживанию во французском обществе, в отличие от первой волны мигрантов из бывших колоний, которые приезжали на работу и стремились включиться во французское общество. Они отличались от европейских мигрантов, которые успешно ассимилировались и интегрировались во Франции, так как были близки по культурным и религиозным обычаям, уровню образования, образу жизни. Сложившаяся миграционная ситуация заложила основу следующего этапа в формировании миграционной модели Франции и реформировании ее политики.

7.2. Особенности формирования французской миграционной модели в 1980–1990 гг.

Проблемы миграции во Франции имеют свою специфику. Во-первых, это высокая доля иностранного населения. По разным оценкам, как минимум ¼ населения страны имеет иностранное происхождение, будучи при этом гражданами Франции²⁹¹. Это обусловило толерантное отношение к мигрантам. Во-вторых, значительная часть из них – это выходцы из Европы. Если до миграционного кризиса они составляли более 40% населения страны, то в 2018 г., по данным INSEE, 46.1% потомков иммигрантов имели арабо-африканское происхождение, и лишь 33.5% – европейское²⁹². В-третьих, Франция входит в четвёрку приоритетных для мигрантов стран. В-четвёртых, страна неохотно идёт на предоставление статуса беженца, получить гражданство Франции значительно проще («право почвы»)²⁹³.

²⁹⁰ Insee, «Fiches thématiques: Population immigrée», dans Immigrés et descendants d'immigrés en France - Insee Références - Édition 2012, Octobre 2012, P. 94-135. [Электронный ресурс] // URL: file:///C:/Users/GAV/Downloads/IMMFRA12_g_Flot1_pop.pdf

²⁹¹ Morokvasic-Muller M., Dinh B., Potot S., Salzbrunn M. Immigrant France: Colonial Heritage, labour (im)migration and settlement // IDEA Working paper. 2008. № 2. December. P. 50. [Электронный ресурс] // URL: http://idea6fp.uw.edu.pl/pliki/WP2_France.pdf

²⁹² INSEE. Immigrés, étrangers 19/09/2019. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.insee.fr/fr/statistiques/3633212>, Etre né en France d'un parent immigré. INSEE Première № 1634 Février 2017 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2575541>

²⁹³ Получение гражданства теми, чьи родственники по прямой линии родились на территории страны.

Потомки иммигрантов во Франции (в %).

Составлено по: Etre ne en France d'un parent immigré. INSEE. Première № 1634 Février 2017 URL: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2575541>

Увеличение семейной миграции привело к появлению устойчивой тенденции к снижению доли трудовой миграции в общем миграционном потоке. Первоначально считалось, что воссоединение семей не создаст проблем с трудоустройством на рынке труда, будет содействовать подъему спроса на внутреннем рынке за счет сокращения переводов мигрантов на родину. Однако в реальности это привело к росту мусульманского населения в силу высокого уровня рождаемости, а также к укоренению его традиций и религиозных ценностей и чуждого уклада жизни. Фактически начался процесс создания «инокультурного государства в светском государстве». К тому же наметилась тенденция к сокращению доли выходцев из европейских стран – с 57.2% в 1982 г. до 44.9% в 1999 г.²⁹⁴ Все это привело к принятию новых законов, ограничивающих миграцию во Францию.

В 1980 г. были усложнены правила въезда и проживания иностранцев (Закон от 10 января 1980 г. о предотвращении незаконной иммиграции и о внесении изменений в Закон 45-2658 от 1945 г.). Причин постепенного перехода от либеральной миграционной политики к более жесткому регулированию миграции и усилению роли государства было несколько. Во-первых, кризисные явления привели к росту безработицы и сокращению потребности в иностранной рабочей силе. Во-вторых, снижение доли европейских мигрантов за счет увеличения численности инокультурных мигрантов, в основном из мусульманских стран Африки и Азии, привело к возникновению мусульманских общин. В-третьих, в новой ситуации назрела необходимость в интеграции мусульман-мигрантов в светское французское общество. В-четвертых, усилились интеграционные процессы в рамках Евросоюза после принятия Единого европейского акта и подписания Маастрихтского договора, предусматривающих углубление экономической интеграции, осуществление совместной внешней политики, сотрудничество во внутренней политике и включающих расширение компетенций ЕС в сфере предоставления убежища, иммиграции и беженцев.

В 1980–1990 гг. Франция приступила к реформированию своего подхода к мигрантам, но частая смена левых и правых у власти мешала выработке четкой

²⁹⁴ Repartition des immigrés par pays de naissance. INSEE. [Электронный ресурс] // URL: http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=D&ref_id=immigrespaysnaiss

миграционной политики из-за постоянных противоречий между консервативными и либеральными идеями. Коалиция «левых сил» во главе с Ф. Миттераном начала пересмотр законов, принятых предыдущими правоцентристскими правительствами, в том числе Ж. Ширака. Были смягчены правила депортации мигрантов, а основной акцент сделан на интеграцию мигрантов. Так, в 1982 г. была проведена легализация незаконно проживающих во Франции мигрантов, когда вид на жительство получили более 100 тыс. человек. Эти «гуманные» меры не привели к коренному пересмотру французской политики и не изменили суть ее либеральной «республиканской» миграционной модели. Они лишь усложнили миграционную ситуацию в условиях затяжного экономического кризиса.

Сосуществование с 1986 г. президента-социалиста Ф. Миттерана с правоцентристским правительством Ж. Ширака привело к переходу к новому, более дифференцированному подходу к миграционным проблемам из-за роста недовольства миграционной политикой социалистов, которые вынуждены были проводить более рестриктивную политику, включая высылку незаконных мигрантов. Борьба правых и левых в 1974–1993 гг., противоречия между консервативным и либеральным подходами к контролю над миграцией не принесли заметных результатов в решении назревших проблем. Левые выступали за интеграцию мигрантов во французское общество, при этом не были против их культуры, а правые настаивали на ассимиляции всех мигрантов и прекращении приема новых.

Следующий этап реформирования миграционной политики (1993–2000 гг.) был связан с развитием процесса евроинтеграции. Наметившиеся контуры общеевропейской миграционной политики подтолкнули Францию к большей ориентации на общие правила регулирования миграционных потоков, гармонизации и конвергенции законодательств европейских стран.

От Маастрихтского (1992 г.) до Амстердамского (1997 г.) договоров миграционная политика Парижа базировалась на взаимодействии двух уровней – наднационального и межправительственного. Выработка Европейской миграционной политики на саммите ЕС в г. Тампере (1999 г.), стала первым важным шагом в увеличении роли наднационального регулирования миграционных проблем. Общие институты ещё не были сформированы в полном объёме, координация миграционной политики в ЕС носила рамочный характер, а при решении сложных проблем чаще преобладали национальные интересы. Основным принципом общей миграционной политики ЕС стало постепенное наделение мигрантов равными правами и обязанностями с гражданами государств–членов ЕС в зависимости от продолжительности проживания там мигрантов. Стали формироваться общая визовая политика, использоваться «дистанционный» контроль на внешних границах и установление «буферных зон».

Несмотря на координацию подходов стран ЕС и формирование общеевропейской политики в области миграции, главный акцент Франция продолжала делать на национальное законодательство, так как миграция превратилась в серьезную проблему. «Законы Паскуа» 1993 г. вводили более строгие ограничения на приём мигрантов и предписывали ряд мер по усилению борьбы с нелегалами, новые правила предоставления гражданства и воссоединения семей. В этот период государство стало активнее регулировать миграцию, но инструменты действующего законодательства использовались ограниченно. Фактически эти законы были направлены на лишение иностранцев права получать вид на жительство, чтобы добиться «нулевой иммиграции». С 1 апреля 1994 г. была введена «въездная виза», которая сделала невозможным въезд в страну по поддельным документам. Усложнилась процедура получения политического убежища.

В 1998 г. были приняты законы Гигу о гражданстве и Шевенмана о привлечении высококвалифицированных специалистов и об иммиграции (помощь другим странам в подготовке специалистов, но при условии их ограниченного срока пребывания во Франции и последующего возвращения на родину), которые способствовали более прагматичной и эффективной реализации законов Паскуа, включая право на воссоединение семей, усиление мер по депортации нелегальных мигрантов. Одним из первых шагов в борьбе с нелегалами стала амнистия и легализация 87 тыс. нелегальных мигрантов²⁹⁵. Это решение объяснялось как гуманитарной логикой, так и рационализмом, направленным на обеспечение интересов национального рынка труда, где можно было использовать легализованных нелегалов. В 1998 г. были приняты поправки к закону о гражданстве на основе «принципа почвы», т.е. дети, рожденные во Франции иностранными родителями, вновь автоматически получали французское гражданство. Правительство Л. Жоспена приступило к усовершенствованию действующего законодательства и его приспособлению к нормам единой Европы.

Таким образом, 1990-е гг. характеризовались тенденцией к ужесточению мер в отношении приема мигрантов и ограничению приема беженцев, поскольку трудовая миграция сменилась более многообразным по своим целям и причинам потоком из третьих стран, в основном мусульманских. Социалисты были вынуждены не только адаптировать свое миграционное законодательство к общеевропейским нормам, но и приступить к передаче части суверенных полномочий в области миграции наднациональным институтам, то есть произошел процесс коммунитаризации миграционной политики стран ЕС. Эта тенденция противоречила существовавшему ранее во Франции консервативному подходу, но Франция вынуждена была либерализовать свою политику, как этого требовала общая программа действий, принятая в Тампере. В 1990-е гг. также наметилась тенденция на создание «французской модели интеграции» и социализации мигрантов. Попытка сохранить свою идентичность сменилась признанием отличия этнических общин и их культур. Это был важный шаг к политике мультикультурализма и к появлению французской модели интеграции мигрантов как некоего синтеза республиканских идей с определенной свободой и признанием мультикультурного подхода или права на отличие и многообразие культур. До этого «иммиграционная и интеграционная политика государства в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, ищущих убежище на территории Франции, существовали параллельно»²⁹⁶.

7.3. Новые приоритеты миграционной политики

С начала 2000-х годов Франция приступила к реформированию миграционной политики, всё больше ориентируясь на «избирательную» миграцию, отвечающую экономическим потребностям страны, а также одновременно придерживаясь основных целей общеевропейской политики. Реформа шла в рамках гармонизации национальных законодательств в условиях расширения ЕС. В 2000 г. государства Шенгенской зоны приняли решение о проведении политики контролируемой миграции, что означало переход от запрета миграции к выборочному ограничению отдельных видов миграции и эффективному пограничному контролю. После подписания Лиссабонского договора (2007 г.) акцент сместился на создание национальных институтов, отвечающих за общую политику в сфере миграции. Был

²⁹⁵ Организационное устройство миграционной политики Франции. [Электронный ресурс] // URL: https://rospersonal.ru/facts_about_countries/franciya/franciya_organizacionnoe_ustrojstvo_migracionnoj_politiki/

²⁹⁶ Деминцева Е.Д. Быть «арабом» во Франции // Демоскоп Weekly. №581-582. 1-26 января 2014 г. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2014/0581/biblio06.php>

учреждён специальный фонд для финансирования национальных программ адаптации мигрантов.

Параллельно создавалась институциональная структура управления миграцией во Франции. Высший Совет по интеграции, созданный еще в 1958 г., подчинялся правительству Франции и занимался подготовкой рекомендаций по разработке и реализации политики интеграции. Министерство по социальным делам, труду и солидарности включает ряд организаций и служб, занимающихся проблемами мигрантов (*Отдел международной миграции (OMI)*), учрежденный еще законом от 2 ноября 1945 г. (первоначально – Национальное иммиграционное бюро), отвечает за наем иностранных рабочих, *Агентство по развитию международных культурных отношений (ADR)* осуществляет сбор и распространение информации для оказания помощи при интеграции иностранных граждан в общественную, культурную и экономическую жизнь Франции, *Управление по вопросам народонаселения и миграции (DPM)*, созданное в 1966 г., работает совместно с другими административными и общественными учреждениями.

Министерство внутренних дел включает Управление по гражданским свободам и Центральное управление пограничной полиции, которое входит в структуру Генерального управления Национальной полиции, и осуществляет контроль миграционных потоков и нелегальной миграции. Министерство иностранных дел отстаивает интересы французских граждан за границей и иностранных граждан во Франции, разрабатывает государственную политику в сфере визового режима и передвижения иностранных граждан на территории страны. *Фонд содействия и поддержки, интеграции иммигрантов и борьбы с дискриминацией (FASILD)* занимается интеграцией иммигрантов и членов их семей во французское общество и ведет борьбу с дискриминацией. Неправительственная организация *Французское бюро защиты беженцев и апатридов (OFPRA)*, имеющая финансовую и административную самостоятельность, существует в рамках Министерства иностранных дел и осуществляет юридическую и административную защиту беженцев и апатридов, обеспечивает связь с отделами других министерств, которые занимаются подобными вопросами, следит за выполнением международных соглашений, договоров в защиту беженцев, проживающих во Франции.

Социальная Служба помощи эмигрантам (SSAE) участвует в процессе приема и интеграции иммигрантов и беженцев, предоставляя им социальную помощь в процессе перемещения или обустройства на новом месте. Она помогает иммигрантам и эмигрантам, способствует воссоединению семей. *Ассоциация социальной помощи семейным мигрантам (ASSFAM)* проводит для мигрантов всех национальностей и членов их семей консультации и помогает им в решении различных проблем. Она осуществляет свою деятельность как самостоятельно, так и с такими организациями, как Бюро международной миграции, Фонд содействия, поддержки, интеграции и борьбы с дискриминацией и др. Важным шагом стало создание в 2003 г. по инициативе Саркози, в бытность его министром внутренних дел, Французского Совета по мусульманскому культу, имевшего полномочия министерства, ведущего диалог с государством и обеспечивающего уважение к республиканским ценностям в мусульманских общинах.

Изменения в миграционной политике Франции были также связаны с повышением её интереса к притоку *квалифицированных* специалистов из более развитых стран, в том числе из новых стран – членов ЕС, что было связано с развитием инновационной экономики в странах ЕС. В 2002 г. половина всех иностранных рабочих относились к малоквалифицированной рабочей силе, которая

занимала рабочие места, невостребованные местным населением²⁹⁷. Для сравнения: в Ирландии 59% мигрантов относилось к высококвалифицированным специалистам²⁹⁸. Традиционная миграция из государств Магриба и Африки во Францию не могла компенсировать нехватку такого рода специалистов: 24% мигрантов так и не сумели получить базовое образование, а по некоторым данным, только 14% детей мигрантов достигают высокого положения на рынке труда²⁹⁹. Доля иностранной рабочей силы составляла во Франции 7.2% трудоспособного населения в 2007 г., она достигла 10% в 2012–2013 гг. При этом уровень безработицы среди мигрантов – как неквалифицированных, так и дипломированных – в два раза выше, чем среди местного населения³⁰⁰. Это свидетельствует о слабой интеграции мигрантов на рынке труда.

Таблица 7.1.

Иммигранты и иностранное население во Франции в 1982–2016 гг.

(млн чел и %)

	1982		1990		1999		2016	
	Млн чел	% от общего населения	Млн чел	% от общего населения	Млн чел	% от общего населения	Млн чел	% от общего населения
Иммигранты	4	7.3	4.2	7.4	4.3	7.3	6.1	9.4
Мужчины	2.2	4	2.2	3.9	2.2	3.7	3	4.6
Женщины	1.8	3.3	2	3.5	2.1	3.5	3.1	4.8
Иностранное население	3.5	6.4	2	3.5	3.3	5.9	4.3	6.6
Общее население	54.5	100	56.9	100	59.1	100	64.7	100

Составлено по: Insee, Population census URL:

https://www.ined.fr/en/everything_about_population/data/france/immigrants-foreigners/immigrants-foreigners/

Особенности формирования потока мигрантов, их качественный и этнический состав привели к тому, что, в 2008 г., по данным INSEE, 6.5 млн. населения страны, или 11% составляли прямые потомки семей, где один или оба родителя были иммигрантами³⁰¹. К «иммигрантам» во Франции относят граждан, родившихся в

²⁹⁷ Tavan Ch. Les immigrés en France: une situation qui évolue. L'INSEE. [Электронный ресурс] // URL: http://www.insee.fr/fr/FFC/docs_ffc?IP1042.pdf

²⁹⁸ Europe Labour Force Survey 2006. Eurostat. – Luxembourg: European Commission, 2006.

²⁹⁹ Durocher G. Race in France. A Sketch based on First-and-Second-Generation Immigrants. // Occidental Observer. 25.04.2014. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.theoccidentalobserver.net/2014/04/25/race-in-france-a-sketch-based-on-first-and-second-generation-immigrants/>

³⁰⁰ Рыбаковский Л.Л. Трудовые мигранты и их вклад в пополнение трудового потенциала России // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2011. Выпуск № 1 (17). [Электронный ресурс] // URL: <https://psibook.com/religion/trudovye-migranty-i-ih-vklad-v-popolnenie-trudovogo-potentsiala-rossii.html>, Le portrait social de la France de 2013 selon l'Insee-France-RFI. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.rfi.fr/france/20131114-portrait-social-france-2013-insee-fecondite-immigration>.

³⁰¹ 7 Idées recues sur l'immigration et les immigrés en France. [Электронный ресурс] // URL: https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2014/08/06/sept-idees-recues-sur-l-immigration-et-les-immigres_4467506_4355770.html

других странах, не бывших на момент рождения французскими гражданами, но проживающих во Франции. Этот статус присваивается при первом пересечении границы на всю жизнь, даже после получения французского гражданства, так как именно страна рождения определяет географическое происхождение мигранта и его правовой статус. В 2018 г. их число составляло 6.5 млн чел, из них 2.4 млн или 37% имели французское гражданство. К «иностранцам» относят тех, кто проживает во Франции, но не имеет гражданства страны. Этот статус определяется национальностью, но может измениться после получения французского гражданства. В 2018 г. их число составляло почти 4.8 млн чел.³⁰² (табл. 7.2.). Такое разделение во французской статистике искажает данные о количестве мигрантов.

Таблица 7.2.

Иностранное население Франции в 2018 г.

Года	Француз по рождению		Лица, получившие французское гражданство		Иностранное население		Общее население (тыс. чел.)
	Численность (тыс. чел.)	Доля в %	Численность (тыс. чел.)	Доля в %	Численность (тыс. чел.)	Доля в %	
2018	59 105	88.4	3 024	4.5	4 762	7.1	66 891
2017	59 087	88.5	2 995	4.5	4 687	7.0	66 768
2016	59 078	88.7	2 983	4.5	4 542	6.8	66 603
2015	59 043	88.9	2 952	4.4	4 428	6.7	66 423
2014	58 914	89.1	2 928	4.4	4 289	6.5	66 131
2013	58 588	89.4	2 893	4.4	4 084	6.2	65 565
2012	58 394	89.5	2 867	4.4	3 981	6.1	65 241
2011	58 203	89.6	2 842	4.4	3 889	6.0	64 933
2010	57 973	89.7	2 822	4.4	3 818	5.9	64 613
1999	54 473	90.5	2 376	3.9	3 338	5.5	60 187
1975	47 765	90.8	1 392	2.6	3 442	6.5	52 599
1962	43 042	92.6	1 267	2.7	2 151	4.6	46 459
1946	37 251	93.5	853	2.1	1 744	4.4	39 848

Составлено по: Insee, recensements de la population et estimations de population.

Привлечение дешевой рабочей силы из арабо-африканских стран в качестве «замещающей» и «дополняющей» миграции привело лишь к росту мусульманского населения. Другой причиной стал высокий уровень рождаемости мусульман. Этот процесс приобрел необратимый характер вследствие натурализации мигрантов и привел к тому, что ислам превратился во вторую религию страны. Однако французское общество не признает французских арабов и африканцев, которые выросли и получили образование не на своей исторической родине, а во Франции, что мешает их включению во французский социум.

По данным института Монтеня, 10% населения страны старше 25 лет идентифицируют себя как мусульмане³⁰³. Приверженцы ислама следуют ему как образу жизни, религии, традиции, о чем свидетельствуют переполненные мечети. При этом существуют две тенденции во французском обществе – снижение роли и влияния христианства, постепенной утраты его как идентификационной стратегии французов и увеличение числа граждан, которые считают себя вне религии. Только

³⁰² INSEE. Immigres, étrangers/ 19/09/2019. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.insee.fr/fr/statistiques/3633212>.

³⁰³ A French Islam is Possible. Institut Montaigne. Report – Septembre 2016, P. 13. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.institutmontaigne.org/en/publications/french-islam-possible>

30% населения Франции относили себя к христианам, а 50% – к атеистам³⁰⁴. О кризисе христианства в Европе говорят пустующие храмы Римско-католической церкви, а также отсутствие словосочетания «христианские основания» в преамбуле Европейского конституционного договора.

Другим изменением миграционной политики стало сокращение семейной миграции, ужесточение практики предоставления убежища, борьба с нелегальной миграцией, решение проблемы «нестабильных городских зон» и принуждение к интеграции (законы Саркози 2003–2006 г.). Ставший президентом в 2007 г., Н. Саркози сделал миграционную политику более комплексной, включил в нее обучение и занятость мигрантов, ввел заключение контрактов по приему и интеграции для семейной миграции и поставил задачу увеличить приток высококвалифицированных специалистов из третьих стран, а также сократить нежелательные виды миграции – семейную и предоставление права на убежище.

Таблица 7.3.

Основные мотивы миграционных потоков во Францию в 2008 и в 2018 гг. (%)

Вид миграции	2008 г.	2018 г.
Гуманитарная миграция	9.4	13.3
Семейная миграция	45.4	35.2
Экономическая миграция	11.6	13.1
Обучение	28.4	32.5
Другие виды миграции	5.3	6.9

Составлено по: <https://www.causeur.fr/chiffres-immigration-france-2018-michele-tribalat-162552>

Французская модель интеграции в этот период была основана на принципе получения гражданства и индивидуальной ассимиляции каждого мигранта через получение образования в школе и использование других институтов, т. е. «этническая идентификация вытесняется из сферы государственной в сферу частную (что обусловлено светским характером французского государства)»³⁰⁵. Однако получение образования, изучение языка и попытки установления межкультурного диалога в школах не привели к декультуризации в форме отказа от национальной культуры и религии. Серьезным препятствием интеграции мигрантов продолжает оставаться их традиционный семейный уклад и его принципиальные отличия от европейской модели семейных отношений, а насильственное навязывание интеграции инокультурным мигрантам разрушает их культурно-конфессиональную идентичность, что вызывает неприятие таких методов.

Французская модель интеграции первоначально подразумевала полную ассимиляцию мигрантов и превращение их во французских граждан, но ее было сложно реализовать из-за навязываемого характера и значительных различий в образе жизни мусульман и коренных французов. Позднее после значительного роста числа мусульман во Франции был сделан шаг в сторону мультикультурного варианта интеграции, который позволял сохранить традиционные культурные установки.

В этот период акцент был сделан на развитие сотрудничества ЕС и Франции со странами Северной Африки для обеспечения безопасности и стабильности в районе Средиземноморья. Саркози был активным сторонником переформатирования евро-средиземноморского сотрудничества и создания Союза

³⁰⁴ Ibid., С. 13

³⁰⁵ Е.Д. Деминцева. Быть «арабом» во Франции // Демоскоп Weekly. №581-582. 1-26 января 2014 г. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2014/0581/biblio06.php>

для Средиземноморья (2008 г.), одной из целей которого было сокращение миграции в страны ЕС за счет создания новых рабочих мест в североафриканских странах. Был также введен запрет на ношение религиозной символики в публичных местах, а позднее он распространился на одежду, закрывающую лицо женщины (паранджа и никаб). С 2008 г. Саркози определил систему квот на востребованные специальности для сокращения неконтролируемой и невостребованной экономикой миграции. Однако эти законы не смогли снизить приток этнокультурных мигрантов. Он вырос в 2007–2013 гг. на 3%³⁰⁶.

Одновременно с реформированием французской миграционной политики шел процесс расширения ЕС и рост мобильности населения из новых стран-членов, что привело к обновлению наднационального законодательства в области миграционной политики для обеспечения европейской безопасности. Можно сказать, что меры, принятые правительством Саркози, соответствовали основным направлениям и приоритетам формирующейся в этот период общеевропейской миграционной политики.

Приход к власти в 2012 г. социалиста Ф. Олланда, позиционировавшего себя как «президент экономического роста», практически не изменил приоритеты миграционной политики Франции. Олланд пытался сохранить число прибывающих мигрантов на существующем уровне 180 тыс. чел. в год, контролировать нелегальную миграцию и выдавать разрешение на проживание не более чем 30 тыс. нелегалов в год. Он также сократил пособия мигрантам из-за кризисных явлений и продолжающегося притока мигрантов, часть которых не занималась поиском работы, а предпочитала жить на пособия.

Несмотря на теракты 2015 – 2016 гг. миграционная политика Франции практически не изменилась. Кроме введения режима чрезвычайного положения и роста числа выдворенных иностранцев, в 2016 г. был принят закон, затрагивающий права иностранных граждан, проживающих во Франции больше года, устанавливающий новые сроки получения вида на жительство. В целом подход Франции к миграционным проблемам оставался недостаточно жестким, что соответствовало общей миграционной политике ЕС, а Олланд не поддержал идею отказа от Шенгенского соглашения при ее обсуждении в октябре 2015 г. в Европарламенте. Он высказался за создание Единой пограничной службы Евросоюза как более эффективного инструмента сдерживания потока беженцев.

Миграционный кризис изменил ситуацию с беженцами во Франции. Число соискателей убежища выросло почти в два раза – до 85 тыс. человек в 2016 г., из которых 26.7 тыс. получили этот статус³⁰⁷. За 2017 г. было подано более 100 тыс. заявлений о предоставлении статуса беженца. По сравнению с другими европейскими странами (Германия, Италия, Греция, Венгрия), Франция была в меньших масштабах затронута этим кризисом. Она планировала принять 30.7 тыс. человек до конца 2017 г. по квотам ЕС, в основном из Греции и Италии, через которые в ЕС поступал основной поток беженцев и нелегалов. Но, как и многие страны Евросоюза, не выполнила полностью свои обязательства в срок. Для правительства социалистов миграция представляла серьезную проблему, о чем свидетельствовали опросы населения: 55% французов были против политики «открытых дверей», а миграционные проблемы беспокоили их больше (34%), чем экономические (30%)³⁰⁸. Уровень безработицы иностранных мигрантов достиг в 2016

³⁰⁶ International Migration Outlook 2015. – P.: OECD, 2015. P. 17.

³⁰⁷ Premiers chiffres de l'asile en France en 2015 / Office français de protection des réfugiés et apatrides, 2015. [Электронный ресурс] // URL: <https://ofpra.gouv.fr/fr/l-ofpra/actualites/premiers-chiffres-de-l-asile-en>

³⁰⁸ ЕС перед вызовом миграционного кризиса. Позиции европейских стран / Под ред. Н.К. Арбатовой, А.М. Кокеева. М.: ИМЭМО РАН, 2016. С. 24.

г. 20%, а для местного населения составлял 9%, Безработные мигранты и соискатели убежища провоцировали социальную и экономическую напряженность, отрицательно влияли на эпидемиологическую и криминогенную обстановку в стране, а те, кто получал пособия и социальные выплаты усилили нагрузку на социальную систему³⁰⁹.

7.4. Реформа миграционной политики Э. Макрона и евроинтеграция

Важным переходным этапом в ЕС стал 2016–2017 гг. Помимо Брекзита в 2016 г., еще одним событием стало избрание Э. Макрона во Франции, кризис в Каталонии, который может спровоцировать новый виток неустойчивости в ЕС, возрастание разногласий между Центральной и Восточной Европой и «старым ядром» Евросоюза. После выхода Великобритании из ЕС, возможно, усилится борьба за лидерство в Евросоюзе между Германией и Францией, несмотря на их нынешние попытки к сближению.

Новый президент Франции еще в предвыборный период проявил себя как сторонник евроинтеграции, процессов глобализации и мультикультурного подхода. Изменение миграционной ситуации в условиях глобализации и усиления интеграции в ЕС оказало большое влияние на внутреннюю и внешнюю политику Франции. С 2008 г. по 2018 г., по данным Евростата, INSEE и МБД Франции, приток мигрантов вырос на 39%: гуманитарная миграция увеличилась почти в 2 раза, несмотря на ее снижение в 2018 г., семейная выросла на 60%, экономическая миграция – в 2.1 раза³¹⁰. Кризис с беженцами и нелегалами показал все просчеты французской миграционной политики и неэффективность регулирования потоков мигрантов.

Макрон, как и предыдущие правительства, старается балансировать между отходом от политики «открытых дверей», национальными интересами и общеевропейской солидарностью. Одним из направлений его политики стало укрепление отношений со своими традиционными партнерами из Африки, чтобы переложить на них бремя работы с мигрантами. Идея Макрона об учреждении единого европейского бюро по вопросам предоставления убежища, создания общей европейской пограничной полиции свидетельствует о том, что общеевропейская миграционная политика все еще находится в процессе формирования.

Первый шаг к ужесточению миграционной политики был сделан в июле 2017 г., когда премьер-министр предоставил предварительный план под названием «Гарантировать права на убежище и лучше контролировать миграционные потоки», где речь шла о необходимости депортации нелегалов. В 2017 г. во Франции статус беженца получили 36 тыс. мигрантов, что практически в два раза больше, чем за 2016 г.³¹¹ Вторым шагом стало проведение в августе 2017 г. встречи в Париже по инициативе Макрона и его европейских коллег из Италии, Германии и Испании с участием Верховного представителя ЕС Ф. Могерини и лидеров Ливии, Нигера и Чада. Эта встреча привела к некоторому сокращению притока мигрантов через Южное Средиземноморье и появлению нового тренда – переориентации потока с Италии на Испанию.

Переход к более жесткой политики в отношении мигрантов нашел отражение в цифрах: доля выдворенных нелегалов в 2017 г. выросла на 14.6% по сравнению с

³⁰⁹ INSEE. Etrangers-Immigres. 27.02.2018. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.insee.fr/fr/statistiques/3303358?sommaire-3353488>

³¹⁰ Les vrais chiffres de l'immigration extra-europeenne en France en 2018. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.causeur.fr/chiffres-immigration-france-2018-michele-tribalat-162552>

³¹¹ Какие мигранты едут во Францию: анализ за 2017 г. [Электронный ресурс] // URL: <https://visabulletin.ru/2018/02/15/kakie-migranty-edut-vo-frantsiyu-analiz-za-2017-god/>

2016 г., в январе 2018 г. было выдворено на 29% мигрантов больше, чем в январе 2017 г., а доля иностранных граждан, которым было отказано во въезде на территорию Франции, выросла на 34%³¹². В бюджете 2018 г. на политику предоставления убежища было выделено всего 318 млн евро³¹³. В начале 2017 г. во Францию прибыли 261.7 тыс. иммигрантов, из них 36.8% были выходцы из Африки (в основном Алжира, Марокко, Туниса), а 35% – из европейских стран (Италия, Великобритания, Испания, Румыния, Португалия). Для сравнения: в 2006 г. численность мигрантов, прибывших в страну, составляла 193.4 тыс. человек³¹⁴. Рост мусульманского населения во Франции выглядел следующим образом: с 4% в 1990 г. до 6% в 2010 г. и до 7.5% в 2014 г.³¹⁵ В 2018 г. его доля в населении Франции достигла 9.6%. Для сравнения в Бельгии эта цифра составила 6%, Австрии – 7%, Германии – 5%³¹⁶. По данным Pew Research Center эти данные для Франции в 2016 г. были 8.8%.

Таблица 7.4.

Иммигранты по странам происхождения в 2016 г. в тыс. человек, %.

Страна происхождения	Европейская часть Франции		Вся Франция	
	Тыс. чел	%	Тыс. чел	%
Португалия	621 537	10.2	621 986	10
Италия	285 848	4.7	286 392	4.6
Испания	247 787	4.1	248 403	4
Другие страны ЕС	741 216	12.2	744 280	12
Другие европейские страны	300 116	4.9	300 744	4.8
Алжир	806 903	13.2	807 452	13
Марокко	754 574	12.4	755 286	12.1
Тунис	275 652	4.5	275 885	4.4
Другие страны Африки	913 634	15	931 213	14.9
Турция	246 907	4	246 941	4
Остальные страны	901 337	14.8	1 007 990	16.2
Всего	6 095 510	100	6 226 571	100

Составлено по: <https://www.ined.fr/fr/tout-savoir-population/chiffres/france/immigres-et-rangers/immigres-pays-naissance/>

В ноябре 2017 г. после отмены режима чрезвычайного положения был принят закон «Об усилении внутренней безопасности и борьбе с терроризмом». Он существенно расширял полномочия правоохранительных органов, в том числе не только в чрезвычайных ситуациях, но и в повседневной жизни. Это означало, что стабильность и безопасность во Франции становится одним из приоритетов миграционной политики Макрона.

Вторым важным шагом в реформировании миграционной политики стал рассмотренный 22 апреля 2018 г. в первом чтении Национальной Ассамблеей законопроект «За управляемую иммиграцию, эффективное право на убежище и успешную интеграцию», который предусматривает усиление ответственности за незаконное пересечение границы, сокращает сроки подачи заявления о

³¹² Миграционная политика Эммануэля Макрона в первый год президентства. International Studies. Европа – Июль 2, 2018. [Электронный ресурс] // URL: <http://internationalstudies.ru/migratsionnaya-politika-emmanuelya-makrona-v-pervyj-god-prezidentstva/>

³¹³ Migrants: ce qu'on vous cache. Le Figaro 6 Juillet 2018. [Электронный ресурс] // URL: http://www.lefigaro.fr/international/2018/07/06/01003-20180706ARTFIG00031-migrants-ce-qu-on-vous-cache.php?redirect_premium

³¹⁴ INSEE. Immigres, étrangers/ 19/09/2019. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.insee.fr/fr/statistiques/3633212>.

³¹⁵ The number of Muslims in Europe reaches 44 m. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.pressreader.com/uk/scottish-daily-mail/20151116/281775628052917>

³¹⁶ Europe Muslim Population in 2018. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.muslimpopulation.com/Europe/>

предоставлении убежища и вводит другие меры контроля за миграцией во Франции³¹⁷. Он был обнародован в сентябре лишь после второго рассмотрения, снял табу на проблемы иммиграции и был направлен на уменьшение притока мигрантов и беженцев, претендующих на социальные выплаты. Это было связано также с тем, что доля выходцев из стран – членов ЕС постепенно уменьшалась.

Некоторые европейские политики рассматривают этот закон как возможность создать условия для изменения всей общеевропейской миграционной политики. Макрон предложил сформировать новые наднациональные органы, а также взять на вооружение основные аргументы популистских правых партий с их антимиграционными лозунгами. Этот закон свидетельствует о том, что будущая миграционная политика Франции будет несколько жестче миграционной политики Саркози, также поддерживавшего Лиссабонский договор и ускорившего его подписание, и отличаться от пассивного подхода Олланда к миграционным и интеграционным проблемам.

Еще одной важной составляющей предвыборной программы сторонника глобалистов Макрона был план реформирования или «перезагрузки» Евросоюза или «европейский проект». Макрон 26 сентября 2017 г., выступая в Сорбонне, прояснил основные пункты франко-немецкой «дорожной карты» для реформирования Европейского союза. Это был новый вариант старых идей Франции о возрождении единой Европы как супердержавы, попытка представить план выхода ЕС из кризисного состояния структурного, институционального и политического характера. За ним также проглядывало желание Франции стать лидером в европейском проекте и увязать внутренние реформы с развитием интеграционных процессов. О создании проекта этого документа канцлер ФРГ и президент Пятой республики объявили еще в мае того же года.

Важным направлением плана Макрона для усиления Евросоюза и его первым пунктом были оборона и безопасность, включая охрану границ и миграционную политику наряду с экономикой и финансами («Европа экономического роста»). Для реализации этого проекта необходимо более тесное сотрудничество и координация действий с другим главным партнером Франции по ЕС – Германией, у которой несколько иное видение реформирования Евросоюза и свой подход к проблемам миграции, несмотря на нарастание противоречий в отношении миграции и других вопросов.

В целом суть всех принятых Макроном законов и выдвинутых им проектов свидетельствует о намерении ограничить миграцию, сохранить национальную идентичность, укрепить безопасность, а его план реформирования ЕС воспринимается как стремление укрепить Евросоюз, исходя из принципа солидарности, решить накопившиеся внутренние и внешние кризисы, преодолеть растущие противоречия и увязать новую миграционную политику Франции с изменением общеевропейского формата подхода к миграции. Пока реализация плана Макрона идет медленно. В сентябре 2018 г. из 49 предложений, принятых для реализации европейской программы Франции, 22 инициативы были проработаны или почти готовы, 18 находилось в стадии разработки и 9 готовились к рассмотрению.

В настоящее время в ЕС есть два лагеря – один во главе с Э. Макроном и А. Меркель, поддерживающий контролируруемую миграцию и упорядоченный прием беженцев, к ним относится ряд стран «старого ядра» и Северной Европы, с другой – Вишеградская группа, выступающая против нелегальной миграции и

³¹⁷ Immigration maitrisee, droit d'asile effectif et integration reussie projet de loi. Site de l'Assemblée Nationale [Электронный ресурс] // URL: http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/immigration_maitrisee_droit_asile_effectif

неконтролируемого притока беженцев, а также квот по их распределению по странам-членам, с позицией которой сближается по ряду вопросов подход Италии и отчасти Австрии. Наднациональный формат миграционной политики ЕС носит рекомендательный характер по ряду вопросов и, безусловно, требует очередного пересмотра с учетом новых реалий, роста влияния оппозиционных и популистских правых и националистических партий в странах Евросоюза, процесса регионализации внутри европейской группировки и грядущего выхода Великобритании из ЕС.

Идеи Макрона были очевидны – проведение жестких реформ, которые поддерживает большая часть французского общества, считающего проблему приема мигрантов первоочередной, следование общим направлениям и приоритетам миграционной политики, которая также требует пересмотра в силу новой миграционной обстановки. Но развитие интеграционных процессов в Евросоюзе до сих пор идет без четко продуманного подхода к нынешней ситуации с мигрантами и учета экономических и социокультурных особенностей каждой страны и национальных интересов всех членов Евросоюза. Макрон признал также недостаточное внимание властей к интеграции иммигрантов во французское общество и неспособность улучшить условия в пригородах крупных городов и «нестабильных городских зонах».

Предпосылки нынешней кризисной ситуации с мигрантами во Франции возникли давно. Либеральная миграционная модель оказалась неэффективной при постоянно возрастающем потоке и изменении его качественного состава в сторону роста семейной миграции. Сказались и просчеты внешней политики Франции в Африке и на Ближнем Востоке и запоздалая реакция властей на события «арабской весны» и предшествующие ей процессы в странах Магриба. Перенос уклада жизни и культурно-конфессиональных обычаев на территорию страны и образование этнических гетто не способствовали интеграции мигрантов во французское общество, которое со своей стороны не интересовалось адаптацией инокультурных выходцев и не оказывало им адекватную помощь в этом процессе. Теория «плавильного котла» местного населения с приезжими из других стран больше была применима к США и частично к Великобритании, но во Франции она была неэффективна.

Безусловно, трудовая миграция во Франции помогает решить демографические проблемы, включая рост населения. Легальные мигранты занимают в основном непрестижные ниши на рынке труда, невостребованные местным населением, создавая тем самым определенное разделение труда. Они создают небольшие предприятия и дополнительные рабочие места, тем самым вносят вклад в экономическое развитие Франции, в человеческий капитал, особенно квалифицированные специалисты, платят налоги, но растут социальные затраты при увеличении семейной миграции и потока беженцев, которые не работают до получения статуса беженца.

Рост численности мусульман привел к усилению роли ислама и исламизации части французского общества, включая последние поколения мигрантов, родившихся во Франции и имеющих французское гражданство. По данным INSEE, их численность составляла в 2015 г. 7.3 млн человек. Почти половина из второго поколения (3.3 млн чел) – те, у кого оба родителя иммигранты, а 3.6 млн – от смешанных браков³¹⁸. Важным фактором радикализации мусульман становится культурная несовместимость арабо-африканских мигрантов и коренного населения.

³¹⁸ INSEE Born in France to an Immigrant parent. INSEE Premiere № 1634, 08.02.2017. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.insee.fr/en/statistiques/1283070>

Родившиеся во Франции арабо-африканцы (beurs) создают свою особую субкультуру, которая, с одной стороны близка мусульманским традициям и обычаям диаспор, с другой – вне зон проживания и в общении с коренным населением она схожа с западным образом поведения.

Происхождение иммигрантов второго поколения отражает особенности миграционной модели Франции и формирования миграционных потоков в течение целого столетия, в том числе колониальное прошлое и традиционные связи страны, и развитие интеграционного союза в Европе. Усиление интеграционных процессов, расширение Евросоюза и постепенное сближение и сплочение позиций на разных этапах, а также глобализация и изменение миграционного пространства нашли отражение и в изменении французской политики в области миграции, которая вынуждена была приспосабливаться к общей линии и приоритетам наднационального формата этой политики.

Сохранение мусульманского параллельного общества со своей религией и субкультурой усиливает фрагментацию французского общества и представляет угрозу безопасности в стране. Наблюдаемые в последние годы неудовлетворенность статусом «второстепенной нации», нежелание адаптироваться к светским нормам и европейским ценностям, высокая безработица среди молодежи стали причиной превращения ислама из религии в идеологию социального протеста. Из-за прозрачности границ внутри ЕС и миграционного кризиса 2015 г. усилилась опасность проникновения во Францию под видом беженцев террористов из группировки ИГИЛ, в том числе из числа возвращающихся из Сирии боевиков, имеющих французское гражданство. На фоне провала политики мультикультурализма, возрастания экономических проблем отчуждение мусульман от культурно-экономической жизни французского общества, их социальная поляризация ведут к маргинализации и радикализации выходцев из арабо-африканских стран и росту террористической угрозы. Решение этих проблем возможно не только на национальном уровне каждой из стран – членов ЕС, но и с использованием общего гармонизированного подхода и общего миграционного законодательства Евросоюза.

Кардинальные изменения в миграционной политике и модели интеграции мигрантов были связаны со стремлением перейти к избирательному регулированию миграционных потоков во Франции. Они выразились в изменении характера и содержания этой политики и в переходе к более активным и прагматичным действиям, усилению контроля государства над процессами натурализации и интеграции мигрантов. Еще одним важным направлением реформ стал переход ряда функций по регулированию миграционных потоков от французского правительства к общеевропейским наднациональным органам. Это означает, что Франция остается сторонником интеграции в Евросоюзе, несмотря на определенную ее трансформацию и усиление противоречий между странами–членами при определении общих целей Евросоюза и их реализации.

ГЛАВА 8. СТРАНЫ ЮЖНОЙ ЕВРОПЫ

8.1. Общая характеристика миграционных процессов

За последнюю четверть века Европа, включая рассматриваемые в данной главе южноевропейские страны – Италию, Грецию, Республику Кипр, Испанию, Португалию и Мальту, была охвачена исторически беспрецедентным иммиграционным прессингом, который оказал и продолжает оказывать серьезное воздействие на демографическое и социально-экономическое развитие.

С 1995 по 2017 г. доля иммигрантов (жителей, родившихся за рубежом) в общей численности населения увеличилась в Италии с 3.8 до 10.0%, Греции – с 9.9 до 10.9%, на Кипре – с 8.5 до 16%, в Испании – с 4.0 до 12.8%, Португалии – с 6.3 до 8.5%, на Мальте – с 5.5 до 10.6%³¹⁹. Особенно быстрыми темпами растет численность гуманитарных иммигрантов, спасающихся от войн, репрессий, климатических изменений и других угроз внеэкономического характера. Так, в 2016 г. количество поданных заявлений на получение политического убежища по сравнению с 2014 г. (последним годом до начала полномасштабного миграционного кризиса) в Италии возросло с 65 тыс. до 123 тыс., в Греции – с 9 тыс. до 51 тыс., в Испании – с 6 тыс. до 16 тыс.³²⁰ Связано это с тем, что все южноевропейские страны, за исключением Португалии, оказались на пути следования сотен тысяч мигрантов, пытавшихся попасть в ЕС из стран Северной Африки и Ближнего Востока через Средиземное море. Расположенная в центре Средиземноморья Мальта по количеству просителей убежища на 1 тыс. жителей (21.7 человек) в 2018 г. заняла первое место среди стран Евросоюза.

Сегодняшнюю картину миграционного процесса в рассматриваемых странах следует дополнить усиливающимся трендом к резкому увеличению трудовой эмиграции (см. табл. 8.1.). Подавляющая часть эмигрантов – молодые мужчины в трудоспособном возрасте (25–45 лет), имеющие высшее образование и высокий уровень профессиональной квалификации в наукоемких отраслях экономики. В Греции, которая в 2008–2016 гг. была охвачена самым глубоким и продолжительным в истории послевоенной Европы экономическим кризисом, массовая эмиграция стала настоящим национальным бедствием. Только с 2010 по начало 2014 г. страну покинули порядка 210 тыс. человек. Основные направления эмиграции – Германия, Великобритания, Австралия, США и Канада, то есть страны, где издавна существуют крупные греческие диаспоры. Фактически речь идет об «утечке мозгов», ведущей к снижению человеческого потенциала южноевропейских стран, лишению их производственной структуры необходимых и особенно востребованных сегодня профессиональных кадров.

Следует отметить, что нынешняя волна экономической эмиграции не стала для рассматриваемых стран каким-то новым явлением. В 1960–1980-е гг. они прошли через длительный период экспорта рабочей силы, обусловленный ростом безработицы, перенаселенностью (особенно на Мальте) и другими причинами политического и социально-экономического характера. Однако ранее это не вызывало столь серьезной озабоченности. Начиная с 2011 г. миграционное сальдо в этих странах неоднократно сводилось с дефицитом. Так, в Португалии в среднем за период 2010–2015 гг. коэффициент чистой миграции (разница между иммигрантами

³¹⁹ Migration Data Portal. Data. Migration Statistics. [Электронный ресурс] // URL: https://migrationdataportal.org/data?i=stock_abs_&t=2019

³²⁰ Eurostat. Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex. Annual aggregated data (rounded). [Электронный ресурс] // URL: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en.

и эмигрантами в пересчете на 1 тыс. человек), составил – 2.7%, в Испании – 2.2%, в Греции – минус 3.0%. Несколько иная ситуация в Италии, Республике Кипр и на Мальте, где иммиграционный фактор продолжает играть доминирующую роль в увеличении численности населения³²¹.

Испания и Италия (наряду с Германией, Великобританией и Францией) входят в пятерку европейских лидеров миграционного процесса, ежегодно принимая десятки тысяч экономических иммигрантов из самых различных регионов мира. Очевидно, что и в будущем они сохраняют эти позиции с учетом демографических тенденций соседнего Африканского континента. Согласно данным опроса Gallup World Poll, сегодня из 710 млн потенциальных иммигрантов 29% планируют переехать на постоянное местожительство в ЕС, в том числе 2.8% – в Испанию и 2.6% – в Италию³²².

Таблица 8.1.

Основные миграционные показатели стран Южной Европы, 2017 г.

Показатель	Италия	Греция	Республика Кипр	Испания	Португалия	Мальта
Общая численность эмигрантов, тыс. чел.	3000	933	164	1300	2300	105
Общая численность иммигрантов, тыс. чел.	5900	1200	189	5900	880	45
Доля иммигрантов в общей численности населения, %	10	10.9	16	12.8	8.5	10.6
Доля женщин среди иммигрантов, %	54.4	54.5	56.2	51.4	53.3	46.6
Доля иммигрантов в возрасте 19 лет и младше, %	16.8	13.2	24.3	17.5	15.8	17.3
Доля иммигрантов в возрасте 65 лет и старше, %	5.6	10.1	8.2	8.4	8.5	11.5
Прирост доли иммигрантов в общей численности населения с 1995 по 2017 г., п.п.	6.2	1.0	7.5	8.8	2.2	5.1
Разница в уровне безработицы мигрантов и коренного населения, п.п.	3.5	7.7	н/д	7.6	2.0	н/д
Общее число беженцев в принимающей стране, тыс. чел. (2018 г.)	189	61.4	11	20.4	2.1	8.5

Источник: Migration Data Portal. Data. Migration Statistics.

Началом нынешней масштабной иммиграционной волны в южноевропейские страны следует считать конец 1980-х – начало 1990-х гг. Страны Пиренейского полуострова после вступления в 1986 г. в ЕЭС стали активно принимать европейских граждан (англичан, немцев, итальянцев, французов, бельгийцев),

³²¹ United Nations. World Population Prospects 2019. Net migration rate (per 1,000 population). [Электронный ресурс] // URL: <https://population.un.org/wpp/DataQuery>

³²² Measuring Global Migration Potential, 2010–2015. Iss. 9, July 2017. Global Migration Data Analysis Centre [Электронный ресурс] // URL: https://publications.iom.int/system/files/pdf/gmdac_data_briefing_series_issue_9.pdf

пользующихся режимом свободного передвижения и равными социальными правами с коренными жителями. Этот поток европейских иммигрантов состоял в основном из самодостаточного населения, привлекаемого относительно низкой стоимостью жизни, а также богатых пенсионеров, покупавших недвижимость и переезжавших на постоянное местожительство в эти страны в силу их благоприятного климата. В случае с Мальтой и Кипром главным фактором иммиграции стал существующий в этих островных государствах льготный налоговый и инвестиционный режим. В Италии и Греции быстрый рост числа иммигрантов в 1990-е гг. в значительной мере был обусловлен трансформационными процессами в странах Центральной и Юго-Восточной Европы, а также бывшего СССР, где переход к рыночной экономике сопровождался социальными и политическими потрясениями.

Тенденцией последних двух десятилетий стало быстрое увеличение доли иммигрантов из стран Северной Африки и Ближнего Востока, Африки южнее Сахары и Южной Азии. В Испании и Португалии следует особо выделить выходцев из Латинской Америки, включая Бразилию, где они составляют наиболее однородную, организованную и социально интегрированную этническую группу, формируемую общностью иберо-американской истории, испаноязычной и португальскоязычной культур, а также предоставляемым им специальным льготным миграционным режимом. По численности латиноамериканских иммигрантов (1.8 млн в 2015 г.) Испания занимает второе место в мире после США³²³. В настоящее время, по данным Евростата, соотношение иммигрантов из третьих стран и стран ЕС в общей численности населения в Испании составляет соответственно 9.2 и 4.1%, в Португалии – 6.2 и 2.6%, на Мальте – 8.7 и 8.8%, в Италии – 7.2 и 3%, в Греции – 8.7 и 3.2% и на Кипре – 6.9 и 14.1%³²⁴.

Национально-этнический состав иммигрантов рассматриваемых стран представляется еще более разнообразным, имеющим ярко выраженную специфику. В Испании в первую пятерку национальных групп по численности иммигрантов входят марокканцы (11.5%), румыны (9.6%), эквадорцы (6.6%), колумбийцы (6.2%) и англичане (4.7%). Среди других национальностей следует отметить итальянцев, китайцев и, с большим отрывом, венесуэльцев, гондурасцев, бразильцев и французов. В Португалии крупнейшие мигрантские сообщества образуют бразильцы (27%) и бывшие жители африканских португальскоязычных стран, которые стали первыми иммигрантами, прибывшими в страну еще в 1970-е гг. после распада колониальной системы. Их основной костяк составляют выходцы из Анголы, Мозамбика, Кабо-Верде и Гвинеи-Бисау. Среди граждан ЕС (28%) высока численность французов, немцев, англичан, румын и испанцев.

Специфика иммиграции на Мальту заключается в том, что свыше 30% ее национального состава – англичане, что стало результатом их полуторавекового присутствия на острове. Численность англичан в несколько раз превышает следующие за ними группы иммигрантов из балканских стран (болгар, сербов, боснийцев), ливийцев, немцев и итальянцев. Схожая ситуация – в Республике Кипр, где порядка 20% иммигрантов составляют англичане, что обусловлено традиционно тесными экономическими и политическими связями двух стран (с 1878 по 1960 г. Кипр также находился под британским контролем).

В Италии в пятерку лидеров входят румыны (около 18% общей численности иммигрантов), албанцы (8%), марокканцы (7%), украинцы и немцы (по 4%). Для Греции характерно преобладание иммигрантов из соседней Албании, доля которых

³²³ World Migration Report 2018. – Geneva: International Organization for Migration, 2018. P. 81.

³²⁴ Eurostat. Migration and migrant population statistics. Statistics Explained. Data extracted in March 2019. P. 11. [Электронный ресурс] // URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/1275.pdf>

в начале 2000-х гг. достигала 57%³²⁵. Однако постепенно состав иммигрантов в Греции становится все более пестрым. По данным за 2017 г., албанцы составляют 35% негреческого населения страны. Помимо них в пятерку главных стран-доноров иммигрантов входят немцы, грузины, болгары и россияне. Вопреки распространенным в греческих СМИ утверждениям о засилье мигрантов из стран Ближнего Востока, Северной Африки и Южной Азии, их совокупная доля даже с учетом миграционной волны 2015–2016 гг. составляет не более 20%³²⁶.

Особый колорит национальному составу каждой из южноевропейских стран придают другие многочисленные иммигрантские меньшинства, объединенные по этническому и культурно-религиозному признаку. В Испании это, конечно, мусульманское население, численность которого за последние 27 лет продемонстрировала «шоковый» рост со 100 тыс. человек в 1990 г. до 2 млн в 2017 г.³²⁷ В Португалии – венесуэльцы, китайцы, индийцы и турецкие евреи, сумевшие доказать, что они являются потомками евреев, изгнанных в 1497 г. из Португалии. На Мальте – индийская, арабская (египтяне, сомалийцы, тунисцы), австралийская, албанская и даже бразильская общины, это своеобразное отражение сложного колониального прошлого этого самого маленького по площади и одновременно самого густозаселенного островного государства ЕС. На Кипре выделяется русскоязычная община, состоящая из выходцев из различных постсоветских стран, приехавших на остров в основном с целью ведения бизнеса. Ее представители не только инвестируют значительные средства в развитие кипрской экономики, но и активно участвуют в общественно-политической жизни страны (так, в 2017 г. была создана партия «Я гражданин», организаторами которой стали российские предприниматели). В Италии и Греции, которые используются сотнями тысяч мигрантов в качестве перевалочных пунктов на пути следования в более благополучные страны Евросоюза, в крупнейших городах появились «мигрантские гетто», состоящие в основном из беженцев и нелегальных иммигрантов мусульманского вероисповедания. Наиболее яркий пример – современные Афины, где заселение ими бывших рабочих кварталов серьезно изменило демографический, конфессиональный и культурный облик города.

Одна из важнейших новых тенденций – возрастающая роль семейных кланов, которые принимают родственников из стран-доноров рабочей силы. Так, в Испании и Португалии еще десять лет назад почти 50% иммигрантов из третьих стран в возрасте до 55 лет не были связаны семейными узами. Сегодня этот показатель составляет 30%, а основной костяк иммигрантов (особенно из Африки и Латинской Америки) преследует своей целью восстановление семейных связей. С 2007 по 2015 г. доля выданных разрешений на воссоединения с семьей в Испании и Португалии увеличилась вдвое – до 60%, на Мальте – с 15.2 до 33.7%.

Тенденция к росту наблюдается и среди индивидуальных иммигрантов, преследующих образовательные цели. На Мальте их доля с 2008 по 2013 г. возросла с 5.2 до 20.1%³²⁸. Это самый высокий показатель в регионе, обусловленный относительно низкой стоимостью обучения здесь как в английских языковых школах, так и в Мальтийском университете. Однако основные причины иммиграции носят объективный социально-экономический характер и связаны со стремлением быстрорастущего пассионарного молодого населения африканских,

³²⁵ Подробнее см.: Квашнин Ю.Д. Греция перед вызовом нелегальной иммиграции / Человеческое измерение мировой экономики и политики. Сер. Мировое развитие. Вып. 9. – М.: ИМЭМО РАН, 2013. С. 21–29.

³²⁶ Рассчитано авторами по данным информационного портала countryeconomy.com

³²⁷ Meotti G. The Quiet Islamic Conquest of Spain. Gatestone Institute. 30.09.2017. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.gatestoneinstitute.org/11046/spain-islamic-conquest>

³²⁸ Migration in Malta: Country Profile 2015. – Geneva: International Organization for Migration, 2016. P. 34. [Электронный ресурс] // URL: https://publications.iom.int/system/files/pdf/mp_malta_13july2016_0.pdf

ближневосточных, латиноамериканских и других стран к получению более высокого уровня дохода в экономически развитых странах – реципиентах рабочей силы. Гуманитарная мотивация остается пока не столь значительной, хотя и демонстрирует повышательную динамику, особенно в Греции и Италии, которые в 2015–2016 гг. оказались в эпицентре кризиса беженцев.

8.2. Сдвиги в социально-экономической структуре иммиграции

Сравнительный анализ иммиграционного потока в Южную Европу свидетельствует о наличии серьезных различий между иберийскими странами с одной стороны, и остальными государствами региона – с другой.

В первую очередь это касается гендерного состава иммигрантов. Для стран Пиренейского полуострова характерна растущая «феминизация» иммиграции, динамика и масштабы которой превышают аналогичные показатели большинства других стран ОЭСР. Если раньше среди иммигрантов в Испании и Португалии преобладали мужчины (шесть из десяти) и единственной этнической группой с доминированием женщин оставались латиноамериканцы, то сейчас ситуация меняется. В 2017 г. женщины в гендерной структуре иммиграции составляли в Испании 51% (в том числе 58% среди латиноамериканцев и 40% среди африканцев), а в Португалии – 53.3%, что существенно выше среднего показателя по ОЭСР (45%). В Италии, напротив, происходит перераспределение миграционного потока в пользу мужчин, доля которых в 2016 г. возросла по сравнению со средним показателем за 2011–2015 гг. на 7 процентных пунктов и достигла 56%³²⁹. Очевидно, что эти изменения были связаны с наплывом беженцев, среди которых доминируют мужчины.

Заметные изменения претерпевает и возрастная структура иммиграции. Долгосрочным трендом стал рост доли зависимого населения – лиц пожилого возраста и молодежи до 19 лет, что напрямую связано с увеличением числа женщин-иммигранток и семейных групп, а также детей, прибывающих без сопровождения родителей. Растет также когорта лиц старше 40 лет, как правило, имеющих более высокую квалификацию и более востребованных на рынке труда. Вместе с тем в Италии и Греции эти тенденции выражены не столь отчетливо, поскольку в иммиграции середины 2010-х гг. преобладала возрастная группа от 18 до 34 лет³³⁰.

Весьма интересная картина вырисовывается при анализе образовательного уровня иммигрантов. Новейшие статистические данные свидетельствуют о том, что разные страны Южной Европы привлекают иммигрантов с различным образованием. На одном полюсе находится Мальта, где большую часть населения, не имеющего гражданства этой страны, составляют лица со средним специальным и высшим образованием. На другом полюсе – Италия и Греция, закрепившиеся в роли стран – реципиентов низкоквалифицированной рабочей силы (табл. 8.2.).

³²⁹ International Migration Outlook 2018. – Paris: OECD Publishing, 2018. P. 46.

³³⁰ Asylum seeker demography: Young and male. Pew Research Center. 02.08.2016. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.pewresearch.org/global/2016/08/02/4-asylum-seeker-demography-young-and-male/>

Таблица 8.2.

Уровень образования граждан стран Южной Европы и иммигрантов, 2018 г.

Показатель	Начальное / неоконченное среднее, %		Среднее / среднее специальное, %		Высшее, %	
	Граждане страны	Граждане других стран	Граждане страны	Граждане других стран	Граждане страны	Граждане других стран
Испания	40.2	45.4	24.4	31.1	35.5	23.5
Португалия	50.2	36.0	27.3	39.9	22.5	24.0
Италия	38.7	54.2	43.5	34.8	17.8	11.0
Греция	27.6	46.1	43.7	43.5	28.7	10.4
Мальта	47.4	32.0	31.8	27.9	20.8	40.1
Республика Кипр	20.6	27.2	38.8	38.1	40.6	34.6

Источник: Eurostat. Population by educational attainment level, sex, age and citizenship.

Серьезная проблема иммигрантской молодежи в области образования – относительно более высокий уровень школьного абсентеизма. В Испании он самый высокий в ОЭСР и составляет 35% (против 18% для коренных испанцев). Больше всего лиц с начальным образованием среди выходцев из Африки – 45%. Хотя в целом указанная проблема носит общенациональный характер, у иммигрантской молодежи она обусловлена значительно большим набором социально-экономических факторов, связанных с малой обеспеченностью, а фактически – нищетой иммигрантских семей и, как следствие, их низким культурным уровнем, заниженными мотивационными и ценностными установками³³¹.

Другим ключевым вызовом в иммигрантской среде остается безработица, которая, как правило, выше, чем у коренного населения. По данным за 2018 г., разница в показателях безработицы в Греции составила 8.2 п.п., в Испании — 7.6 п.п., в Португалии — 4.6 п.п., в Италии — 3.8 п.п. Даже на Мальте, где значительная часть иммигрантов имеет высшее образование, доля безработных среди них была на 1.9 п.п. выше, чем среди мальтийских граждан. Единственное исключение – Республика Кипр: в этой стране среди граждан других стран безработица такая же, как и среди киприотов. Эта асимметрия еще сильнее ощущается по отдельным регионам южноевропейских стран, отраслям, разновидностям трудовых контрактов, стажу и уровню квалификации. В наибольшей степени от безработицы страдает малоквалифицированная иммигрантская молодежь от 16 до 34 лет, как занятая, так и впервые вышедшая на рынок труда. Ее уровень занятости в общей занятости иностранной рабочей силы постоянно снижается, что является одним из факторов ухудшения криминогенной обстановки. Так, в Испании на иммигрантов, составляющих 10% населения, приходится 32% всех заключенных в испанских тюрьмах. Из них 18 тыс. – румыны и 17 тыс. – марокканцы³³².

Системы социального обеспечения и трудовых отношений, включая заработную плату, носят дискриминационный характер по отношению к иммигрантам. Так, свыше 45% иностранных рабочих в Испании и 30% в Португалии работают на временной контрактной основе³³³, а 25% – на условиях частичной

³³¹ Так, в Испании из 12.5 млн человек бедного населения (с подушевым доходом на 50% ниже среднегодового уровня) 26.2% составляют иммигранты из стран ЕС и 43.5% — из третьих стран, из которых 80% находятся за чертой бедности (с годовым доходом на 60% ниже среднего национального показателя).

³³² Kern S. Spain: Surge in Migrant Crime. Gatestone Institute. 20.05.2019. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.gatestoneinstitute.org/14249/spain-migrant-crime>.

³³³ European Immigrations: Trends, Structures and Policy Implications / Ed. by M. Okólski. – Amsterdam: Amsterdam University Press, 2012. P. 120.

занятости (менее 30 часов в неделю), что почти вдвое превосходит аналогичные показатели для коренного населения. Как правило, заработная плата иммигрантов при значительно большем количестве рабочих часов от 30 до 60% меньше, чем у коренных жителей. Фактически южноевропейские иммигранты составляют одну из самых бедных и наименее социально-интегрированных групп в Европе. Это особенно важно подчеркнуть на фоне воздействия, которое иностранная рабочая сила оказывает на социально-экономическое развитие принимающих стран.

8.3. Влияние иммиграции на экономику и занятость

В настоящее время уже ни у кого не вызывает сомнений позитивное влияние иммиграции на экономическое развитие стран – реципиентов иностранной рабочей силы. Особенно это относится к странам, имеющим серьезные проблемы с функционированием национальных рынков труда и структурой занятости, а также нуждающимся в низкооплачиваемой и малоквалифицированной рабочей силе в условиях естественной убыли населения.

На протяжении минувшего столетия экономический рост юноевропейских стран традиционно был обусловлен преимущественно демографическими факторами, в первую очередь – увеличением численности их населения. Однако уже в начале 1980-х гг. эксперты начали давать негативные демографические прогнозы об ожидаемом к 2050 г. абсолютном сокращении населения в данном регионе в связи с падением рождаемости (в среднем с 2.3 до 1.3 ребенка на одну женщину) и сокращением естественного прироста. Спасти положение не удавалось даже за счет роста продолжительности жизни и численности стареющего населения.

До последнего времени предотвратить демографический коллапс в регионе и выровнять несбалансированность возрастной структуры населения помогал миграционный фактор, благодаря которому с 2000 по 2017 г. население Италии выросло на 4 млн, Испании – 5.8 млн, Греции – 0.5 млн, Кипра – 255 тыс. и Мальты – 44 тыс. человек. Вместе с тем в Португалии и Греции – странах, наиболее затронутых финансово-экономическим кризисом, уже в начале 2010-х гг. приток иммигрантов оказался недостаточным для предотвращения демографического спада. Очевидно, что без радикального увеличения притока иммигрантов такая же судьба ожидает Испанию и Италию. В среднесрочной перспективе позитивная динамика сохранится только на Кипре и на Мальте³³⁴.

Согласно прогнозам, при сохранении текущих тенденций к 2050 г. население стран Южной Европы по сравнению с 2017 г. сократится примерно на 12 млн человек, то есть на 7–8%. Особенно остро данная проблема стоит перед Португалией. Эта страна занимает сегодня активную позицию по вопросам миграционного регулирования и противостоит всякого рода ограничительным действиям в этом направлении, подчеркивая важность международного диалога. «Мы не допустим никакой ксенофобствующей риторики. Португалия нуждается по крайней мере в 75 тысячах новых резидентов ежегодно, чтобы стабильно поддерживать нынешнюю численность своего населения»³³⁵, – заявил португальский премьер-министр А. Кошта. Новое миграционное законодательство Португалии, принятое парламентом в феврале 2019 г. и разрешающее иммигрантам из трех стран получать временный вид на жительство без каких-либо дополнительных разрешений, стало одним из самых либеральных на сегодняшний день. А 29 июня 2018 г. бывший министр внутренних дел страны А. Виторино был избран главой

³³⁴ Worldometers data. Population by Country. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.worldometers.info/population/>

³³⁵ Portugal, the European country that wants more migrants. The Straits Times. 02.07.2018. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.straitstimes.com/world/europe/portugal-the-european-country-that-wants-more-migrants>

Международной организации по вопросам миграции, что само по себе демонстрирует важность Португалии как участника международного диалога по проблемам миграции.

Не меньшее воздействие приток иностранной рабочей силы оказывает на структуру занятости. В целом для Евросоюза характерен существенный разрыв в показателях участия в рынке труда мигрантов и коренного населения. В то же время, в четырех из шести государств Южной Европы (Греции, Испании, Португалии и на Кипре) в возрастной категории от 25 до 54 лет в период с 2007 по 2013 г. уровень экономической активности иммигрантов превышал соответствующий показатель для граждан этих стран³³⁶. При этом в Испании доля экономически активных в отдельные годы достигала 77% (против 57% у коренных испанцев), а доля занятых – 46.7% (среди испанцев – 43.6%). Отчасти этот феномен был связан с особой ролью женщин-иммигранток, участие которых в испанском рынке труда росло более высокими, нежели в других европейских странах, темпами.

Как отмечалось выше, уровень и структура занятости населения – один из решающих факторов роста ВВП. Подсчитано, что увеличение численности иммигрантов на 1% дает прирост ВВП от 1.25 до 1.5%. В Испании, например, в 1996–2007 гг. именно благодаря притоку иностранной рабочей силы был достигнут самый высокий за всю предшествующую историю страны уровень занятости – 65.6%, почти аналогичный среднему показателю по ЕС. Его резкий рост обеспечил высокие среднегодовые темпы прироста ВВП Испании – 3.6% в 1996–2007 гг., что на 1.5 п.п. выше, чем в среднем по ЕС. По оценкам, 80% этого прироста ВВП происходило за счет масштабного создания низкооплачиваемых рабочих мест в строительстве, сфере услуг, отраслях с низким уровнем производительности труда и добавленной стоимости, заполняемых преимущественно мигрантами. Аналогичная ситуация имела место в Греции. Дешевая рабочая сила (в основном из Албании) в 1990-е и 2000-е гг. позволила временно повысить конкурентоспособность сельского хозяйства, сферы услуг (в частности, туризма), а также строительной отрасли. Правда, незадолго до финансово-экономического кризиса стали проявляться и негативные аспекты иммиграции – возрастание теневого сектора экономики, замедление роста зарплат низкоквалифицированных работников, отсутствие стимула для технологического развития и оптимизации производства.

Главной особенностью географического распределения миграционного потока в страны Южной Европы является высокая степень его концентрации в основных мегаполисах, на долю которых приходится значительная доля ВВП стран данного региона. В Италии половина иммигрантов проживает в пяти сильно урбанизированных областях – Ломбардии (крупнейший город Милан), Лацио (Рим), Кампании (Неаполь), Эмилии-Романье (Болонья) и Пьемонте (Турин). В Испании 87% иммигрантов приходится на Мадрид, Каталонию и Валенсию, Балеарские и Канарские острова, провинции Мурсия и Риоха, а также испанские анклавы в Северной Африке Сеуту и Мелилью. В Португалии Лиссабон и Порто – две крупнейшие городские агломерации – сосредоточивают почти 70% иностранной рабочей силы. Такая же картина сложилась в Греции, где основная часть иммигрантов сконцентрирована в Афинах, Салониках, Патрах и на курортах, где можно сравнительно легко найти сезонную работу в туристическом секторе. На Кипре феноменом последних двух десятилетий стал стремительный рост за счет иммигрантов (в первую очередь – из русскоязычных стран) Лимасола, который по численности населения в будущем, вероятно, сравняется со столицей страны Никосией.

³³⁶ Говорова Н. Мигранты на рынке труда Европейского союза // Современная Европа. 2015. №4 (64). С. 42.

Как правило, основная масса иммигрантов (около 60%) находит работу в сфере услуг (гостиничном и ресторанном бизнесе, торговле, домашнем хозяйстве.) В аграрном секторе, строительстве и некоторых отраслях горнодобывающей и обрабатывающей промышленности занято соответственно от 17 до 23% общего числа трудовых иммигрантов стран Южной Европы. Все они занимают важную нишу на рынке труда – самые низкооплачиваемые и малоквалифицированные вакантные места, которые перестали быть привлекательными для коренного населения, или выполняют тяжелую вспомогательную работу подсобных и сезонных рабочих. И это при том, что значительная часть иммигрантов имеет более высокую квалификацию и уровень образования, чем занимаемые ими должности. В условиях высокого уровня безработицы многие из них получают работу в теневой экономике, не оформляя трудовых соглашений и перебиваясь случайными заработками. Рекордсменами являются Мальта и Кипр, где, по некоторым данным, доля теневой экономики составляет порядка 30% (в Греции – 27%, в Италии – 25%, в Испании – 24%, в Португалии – 22%)³³⁷. Работающие в теневом секторе иммигранты – наиболее дискриминируемая часть населения, не имеющая никаких социальных прав и гарантий, в наибольшей степени склонная к маргинализации и преступности.

При оценке значимости труда иностранных рабочих для социально-экономического развития принимающей страны не следует также забывать их вклад в налоговые выплаты и социальные отчисления. Во многом благодаря иммигрантам удается поддерживать на плаву социальное государство, нуждающееся, в том числе, в средствах на финансирование пенсий для быстро стареющего коренного населения.

8.4. Миграционная политика: общее и особенное

В истории иммиграционного регулирования рассматриваемых стран прослеживаются четыре основных временных периода. Начальный период (1970–1999 гг.) характеризовался появлением первых национальных иммиграционных законодательств и их последующей адаптацией к общеевропейской системе миграционного регулирования. Второй (1999–2008 гг.) начался после подписания Амстердамского договора и продлился до финансово-экономического кризиса 2007–2008 гг. Третий этап иммиграционного регулирования (2009–2016 гг.) завершился самым масштабным в Европе миграционным кризисом. Наконец, нынешний, четвертый этап ознаменовался принятием ряда важных национальных, общеевропейских и международных документов, меняющих отношение к миграции и подходы к ее регулированию со стороны европейского и мирового сообщества.

В **Италии** до 1980-х гг. первые потоки мигрантов регулировались правилами общей безопасности, регламентирующими пребывание иностранных граждан и их депортацию. Правовое положение иностранцев также определялось конституцией страны, гарантирующей соблюдение гражданских прав и свобод. Первый иммиграционный закон № 943 был принят в 1986 г. правительством Б. Кракси. Иностранным рабочим из третьих стран были предоставлены те же права, что и гражданам Италии; учреждались национальные и региональные советы по проблемам иммиграции, устанавливались права и процедуры, регулирующие занятость, въезд и пребывание иностранцев, воссоединение семей. После этого

³³⁷ Medina L., Schneider D. Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years? IMF Working Papers. 2018. P. 69–76. [Электронный ресурс] // URL: <file:///C:/Users/GAV/Downloads/wp1817.pdf>

было легализовано почти 119 тыс. находившихся в стране иностранцев³³⁸. Но число нелегалов превышало число легализованных мигрантов.

В конце 1989 г. был издан новый декрет, который был преобразован в закон № 39 от 1990 г., известный как закон Мартелли. Он предусматривал ежегодное установление лимита вновь прибывающих легальных мигрантов, введение визового режима, депортации. Но его реализация не дала результатов, а запретительные меры лишь увеличили численность нелегалов. Основную массу иммигрантов, легализованных в рамках этих двух законов, составили выходцы из стран Африки, особенно Северной, и Азии. Присоединение Италии к Шенгенскому соглашению в июле 1990 г. ухудшило ситуацию с нелегальными иммигрантами.

Новый закон, принятый в 1998 г. (закон № 40, или закон Турко – Наполитано), представлял собой первую попытку комплексного решения этой проблемы. Он предусматривал введение механизма планирования иммиграции в виде годовых квот на легальный въезд (в 1998 г. квота составляла 38 тыс. человек, а заявлений было гораздо больше). Нововведением стало предоставление постоянного вида на жительство, который можно было получить после пяти лет легального пребывания в стране. Главная особенность этого закона заключалась в том, что итальянское правительство впервые обратило внимание на проблему интеграции иммигрантов в общество и попыталось создать единую модель «рациональной интеграции», которая включала элементы косвенного воздействия на этот контингент населения. Были сформулированы соответствующие принципы деятельности для властей всех уровней, созданы территориальные советы по вопросам иммиграции, а также специальный фонд финансирования иммиграционной политики (курсы по изучению языка, культуры и социально-политической системы Италии, подготовка педагогических кадров)³³⁹.

В 2001 г. созданная правительством Национальная комиссия по политике интеграции иммигрантов предложила модель интеграции, идея которой заключалась в построении отношений «культурного плюрализма» и «межкультурного взаимодействия» при обязательном признании иммигрантами ценностей и норм итальянского общества.

Новый закон № 189/02 (закон Босси – Фини) внес изменения, направленные на эффективное регулирование иммиграционных потоков и борьбу с нелегалами. Он вводил «контракт на пребывание», заключаемый с итальянским работодателем до въезда в страну и являющийся единственным основанием для получения вида на жительство, то есть связавший легальное проживание с наличием контракта на работу.

Следующим этапом политики, направленной на сокращение притока нелегалов, стало принятие правительством С. Берлускони «Пакета мер по обеспечению безопасности», в котором указывалось, что нелегальная иммиграция считается преступлением, нелегально находящиеся в стране граждане штрафуются в размере до 10 тыс. евро, а лица, оказывающие им содействие, несут финансовую ответственность. Закон предусматривал, что каждый иммигрант, получающий впервые вид на жительство, должен подписывать «Договор об интеграции» и набирать в течение двух лет определенное количество баллов. Он также продлевал срок пребывания нелегалов в центрах временного содержания с 60 до 180 дней.

Для многих мигрантов въезд в Италию без надлежащих документов является единственной возможностью обрести в будущем легальный статус, поскольку итальянское правительство периодически прибегает к мерам их легализации.

³³⁸ Бонифаци К., Строща С. Опыт легализации нелегальных мигрантов в Италии // Отечественные записки. 2004. № 4. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.strana-oz.ru/2004/4/opyt-legalizacii-nelegalnyh-migrantov-v-italii>

³³⁹ Италия в начале XXI века / Отв. ред. А.В. Авилова, Ю.Д. Квашнин. – М.: ИМЭМО РАН, 2015. С. 70-71.

Первая массовая легализация была проведена в 1990 г., затем этот опыт был повторен в 2000 г. Следующая легализация состоялась в сентябре 2009 г. и коснулась домашней прислуги и сиделок, ухаживающих за престарелыми гражданами. В дальнейшем некоторые положения закона были скорректированы в соответствии с требованиями Евросоюза к миграционной политике стран-членов ЕС.

В апреле 2011 г. итальянское правительство установило квоты для сезонных рабочих в размере 35 тыс. человек для выходцев из 23 стран, не входящих в ЕС. Кроме того, еще в начале 2000-х гг. Италия заключила соглашения о репатриации и депортации с правительствами африканских стран, откуда идут основные потоки нелегальных иммигрантов. Миграционный кризис после событий «арабской весны» поставил на повестку дня развитие многостороннего сотрудничества со странами-поставщиками мигрантов и транзитными странами, в частности, оказание им финансовой помощи для создания новых местных производств. Правительство М. Монти сделало первые шаги в этом направлении и учредило пост министра по делам международного сотрудничества и интеграции, который должен был координировать деятельность правительственных органов и неправительственных организаций по оказанию гуманитарной помощи развивающимся странам.

В период правления М. Ренци (2014–2016 гг.) Италия выступала за выработку единой миграционной политики ЕС, особенно в отношении нелегальной иммиграции. Эта тема была одной из основных во время итальянского председательства в Евросоюзе. Особое значение для эффективной борьбы с миграцией через Средиземное море, по мнению Ренци, имело урегулирование ситуации вокруг Ливии, так как более 90% мигрантов прибывают именно оттуда.

Резкое ужесточение миграционной политики Италии произошло во второй половине 2010-х гг., когда страна оказалась в эпицентре миграционного кризиса. По итогам 2016 г. из 362 тыс. мигрантов, попавших в ЕС через Средиземное море, 181 тыс. (половина) оказались на территории Италии. При этом количество незаконных пересечений итальянской границы росло и в первой половине 2017 г. их было зарегистрировано более 85 тыс. – на 20% больше, чем за аналогичный период прошлого года. Основная часть иммигрантов – это выходцы из африканских стран (Нигерии, Гвинеи и Кот-д'Ивуара) и Бангладеш, плохо интегрирующиеся в итальянское общество. В связи с этим власти Италии неоднократно заявляли о неэффективности миграционной политики ЕС и требовали ввести экстренные меры, призванные сократить приток мигрантов на Апеннинский полуостров.

На словах партнеры Италии по ЕС, как и представители наднациональных органов власти, не оспаривают тот факт, что миграционный кризис является общим вызовом, требующим согласованных решений. В частности, еврокомиссар по вопросам миграции Д. Авромопулос назвал сложившуюся в стране ситуацию «невыносимой» и призвал все страны Евросоюза к солидарности³⁴⁰. В том же ключе высказался президент Франции Э. Макрон, признавший, что ЕС уделял проблемам Италии недостаточно внимания³⁴¹. Более того, в начале июля 2017 г. Еврокомиссия представила план действий, направленный на сдерживание притока нелегальных мигрантов. Среди намеченных мер – создание в Ливии координационного центра для проведения операций по перехвату судов контрабандистов, усиление взаимодействия с властями африканских стран в целях пресечения незаконного движения мигрантов в направлении Ливии, выделение Италии из европейских

³⁴⁰ Avromopoulos D. Italy migration crisis 'unbearable'. Politico. 07.06.2017. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.politico.eu/article/dimitris-avromopoulos-italy-migration-crisis-unbearable/>

³⁴¹ 'We didn't listen to Italy on migrants' – Macron. ANSA. 23.06.2017. [Электронный ресурс] // URL: https://www.imemo.ru/index.php?page_id=502&id=3403.

фондов дополнительно 35 млн евро на обустройство беженцев. Министры иностранных дел стран ЕС согласились запретить продажу в Ливию переносных моторов и надувных лодок, на которых иммигранты переправляются в европейские страны.

Однако, очевидно, что всех этих нововведений недостаточно. Когда речь заходит о реальных мерах, Италия и ее партнеры по ЕС демонстрируют диаметрально противоположные позиции, примирить которые весьма непросто.

Главным камнем преткновения стал вопрос о том, какие страны должны принимать мигрантов, пересекающих Средиземное море. Для Италии он имеет принципиальное значение, поскольку прием и регистрация мигрантов в значительной степени остаются «головной болью» страны, через которую был осуществлен первый въезд в объединенную Европу. С точки зрения Италии оптимально было бы открыть для приема спасательных судов порты других стран ЕС, но этот вариант был отвергнут под множеством предлогов. Так, официальные лица ФРГ выразили сомнение в том, что децентрализация спасательных операций положительно повлияет на их эффективность. Глава польской правящей партии «Право и справедливость» Я. Качиньский счел, что Польша не несет ответственности за миграционный кризис и потому имеет моральное право сказать «нет» беженцам³⁴². Представители других стран демагогически заявили, что даже сообщая ЕС не сможет справиться с миграционным потоком, поэтому суда с мигрантами необходимо отправлять в соседний Тунис, тем более что расположенные на его территории портовые города находятся по отношению к Ливии ближе, чем итальянские. Отметим, что идея размещать мигрантов в Северной Африке уже давно витает в воздухе. Однако ее реализация упирается в слишком большое количество нерешенных проблем – необходимость создания соответствующей инфраструктуры, нежелание североафриканских стран (разве что в обмен на серьезную финансовую помощь и экономические преференции) становиться «ловушками» для мигрантов, противодействие правозащитных организаций и т.д.

Другой узел противоречий связан с расселением иммигрантов согласно действующей в ЕС системе квот. Теоретически Италия могла бы перенаправить их в другие страны, например, во Францию, которая разместила значительно меньше мигрантов, чем обязалась. На словах официальный Париж против этого не возражает, но есть один нюанс: квоты действуют исключительно в отношении лиц, которые сумели доказать, что они не экономическими мигрантами, а именно беженцы. А среди тех, кто попадает в Италию через Средиземное море, большинство составляют как раз экономические мигранты (так, выходцы из Бангладеш – это вполне состоятельные по меркам этой страны люди, которые могут заплатить 3–4 тыс. долл. за то, чтобы добраться до Ливии и получить ливийскую рабочую визу)³⁴³.

Нерешенность миграционной проблемы ведет к росту недовольства коренного населения Италии. Эти настроения активно используются партиями правого спектра. Еще при правительстве П. Джентилони (2016–2018 гг.) было отложено рассмотрение закона о предоставлении гражданства детям мигрантов, рожденным на территории Италии, а первая администрация Дж. Конте (правительство националистической «Лиги» и популистского Движения пяти звезд) закрыла итальянские порты и стала штрафовать суда неправительственных организаций, перевозящих иммигрантов на

³⁴² Poland did not invite refugees, has right to say 'no': Kaczynski. Reuters. 01.07.2017. [Электронный ресурс] // URL: www.reuters.com/article/us-poland-migrants-idUSKBN19M3H8

³⁴³ Bangladesh now largest source of boat migrants to Europe. Bdnews. 06.05.2017. [Электронный ресурс] // URL: <https://bdnews24.com/bangladesh/2017/05/06/bangladesh-now-largest-source-of-boat-migrants-to-europe>

своих спасательных судах. Противостояние с ЕС по миграционной политике удалось смягчить лишь осенью 2019 г., когда министры внутренних дел Италии, Франции, Германии, Финляндии и Мальты договорились о том, что итальянские порты вновь станут принимать гуманитарные суда на условиях равномерного распределения просителей убежища между этими странами³⁴⁴.

Схожие черты имело становление миграционной политики в **Греции**. В первой половине 1990-х гг. в силу действовавшего в стране жесткого миграционного законодательства большинство иммигрантов находилось в стране нелегально, что вело к проблемам с их интеграцией в принимающее общество, к расширению теневого сектора, росту преступности. В 1998 г. греческие власти были вынуждены провести легализацию иностранных (в первую очередь – албанских) граждан. Так, мигрантам стали выдавать специальный документ – «белая карта» для пребывания в Греции и поиска работы, а тем, кто проработал более пяти лет, – «зеленая карта» на пятилетний срок. В 2001 г. парламент принял закон, упростивший получение постоянного вида на жительство, снизив необходимый срок легального проживания в Греции с 15 до 10 лет (и до двух лет в случае иммиграции с целью воссоединения семьи).

Эти и последующие законы позволили существенно сократить долю нелегальных мигрантов среди приезжих. В то же время Греция остается одной из самых сложных стран мира для получения гражданства. До недавнего времени обязательным условием для натурализации было греческое происхождение, и лишь в 2015 г. было сделано исключение для несовершеннолетних детей мигрантов.

Если в 1990-е гг. большая часть мигрантов прибывала в Грецию из балканских стран и СНГ, то в начале XXI в. на первый план вышла иммиграция из Южной Азии, Ближнего Востока и Северной Африки. Присоединившись в 2000 г. к Шенгенскому соглашению, Греция, наряду с Италией, стала для мигрантов главными воротами в Европу. Росту миграционного потока способствовала также дестабилизация обстановки на Ближнем Востоке – война в Афганистане, вторжение США и их союзников в Ирак и события «арабской весны». В 2015 г., в разгар европейского миграционного кризиса, из 1 млн 15 тыс. беженцев и экономических мигрантов, прибывших в ЕС морским путем, 856 тыс. использовали в качестве перевалочной базы греческие острова, расположенные вблизи Эгейского побережья Турции (Лесбос, Хиос, Самос и др.).

Большинство иммигрантов из стран Азии и Африки Грецию рассматривают как транзитную страну, через которую они планируют попасть в более богатые государства – Германию, Швецию, Австрию и т.д. Однако после закрытия греко-македонской границы в начале 2016 г. число постоянно находившихся в Греции иммигрантов стало стремительно расти. Ситуацию удалось стабилизировать после подписания в марте 2016 г. соглашения между Турцией и ЕС, согласно которому турецкая сторона обязалась перекрыть морские и сухопутные пути для незаконного проникновения на территорию Евросоюза и принимать обратно иммигрантов, проникших из Турции в Грецию. На греческих островах была создана инфраструктура для временного размещения людей, подлежащих депортации.

Для противодействия миграционному кризису Греции было выделено экстренное финансирование из фондов ЕС в размере 1.6 млрд евро. Половина этих средств была перечислена государственным органам власти, ответственным за миграционную политику и обустройство беженцев, а другая половина – международным организациям (Агентству ООН по делам беженцев,

³⁴⁴ Ministers agree to temporary deal to distribute migrants arriving in Italy and Malta. France 24. 24.09.2019. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.france24.com/en/20190924-malta-italy-migrants-ocean-viking-deal-distribution-dublin-regulation>

Международному комитету спасения, Корпусу милосердия и пр.). Помимо этого, Евросоюз взял на себя большую часть расходов по транспортировке мигрантов обратно в Турцию, которую осуществляет агентство ФРОНТЕКС. Тем не менее, по данным на начало 2019 г., в Греции «заперто» не менее 60 тыс. иммигрантов.

В отличие от Италии, Греция придерживается умеренного курса в отношении формирования общей для ЕС миграционной политики. Это связано с объективными факторами – высокой зависимостью (особенно в условиях довлеющих над страной долговых проблем) Греции от ЕС в финансовой сфере и отсутствием технических возможностей для охраны собственных морских границ. Греческие чиновники признают, что меры по регулированию миграционных потоков, которые принимаются на наднациональном уровне, зачастую носят половинчатый характер. Главы профильных министерств Греции и Кипра неоднократно заявляли, что средиземноморские государства должны активнее отстаивать свои интересы в европейских органах власти и добиваться более справедливого распределения просителей убежища по странам ЕС³⁴⁵.

В **Испании и Португалии** миграционное законодательство имеет много общих черт, позволяющих говорить об «иберийской модели». Первоначально оно носило общий ограничительный характер и рассматривало иммиграцию из третьих стран исключительно как временное (один-два года) присутствие иностранных рабочих при наличии разрешения на работу на их территории. Одновременно официальными властями всячески торпедировалось признание за иммигрантами таких прав, как право на воссоединение с семьей, на постоянное проживание и доступ к социальным службам.

Последующая модификация внутреннего миграционного законодательства этих стран была направлена на более взвешенное структурное регулирование спроса на иностранную рабочую силу путем введения системы квотирования трудовых иммигрантов, включая выдачу временных разрешений на сельскохозяйственные работы. В Испании она была введена в 1993 г., в Португалии – в 2001 г. Для обеих стран это имело особое значение. В условиях начавшегося экономического подъема и острой нехватки рабочих рук от иберийских предпринимателей все чаще начали поступать обращения к правительству с просьбой увеличить число вакансий для иммигрантов в строительной промышленности, ресторанном бизнесе и аграрном секторе. Данное обстоятельство послужило причиной растянувшейся почти на десятилетие легализации лиц, находящихся на территории страны без официального разрешения. В 1986–2007 гг. в Испании было легализовано около 1.2 млн, а в Португалии – около 260 тыс. иностранцев, половина из которых пополнила ряды экономически активного населения этих стран.

После ратификации в 1999 г. Амстердамского договора, нацеленного на создание зоны свободы, безопасности и правосудия в Европе, общественное мнение и политическая элита стран ЕС перестали считать миграцию временным явлением. Был признан ее необратимый и объективный характер как неотъемлемой части глобализации. Появление новых законодательных инициатив ЕС, направленных на либерализацию и унификацию миграционного законодательства, позволяло национальным правительствам в соответствии с принципом субсидиарности сохранять свой суверенитет и свободу действий в вопросах регулирования миграционных потоков. Конкретное содержание и направления

³⁴⁵ См., например: Four EU states want 'automatic' refugee relocation. EU Observer. 23.09.2019. [Электронный ресурс] // URL: <https://euobserver.com/migration/146031>; Greece says time for EU to step up and deal with migration issue. 16.09.2019. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.ekathimerini.com/244592/article/ekathimerini/news/greece-says-time-for-eu-to-step-up-and-deal-with-migration-issue>

внутренней иммиграционной политики в этот период во многом были обусловлены идеологической ориентацией находившихся у власти партий.

Так, основной целью иммиграционной политики испанской и португальской социал-демократии провозглашалась полная политическая и социально-экономическая интеграция иммигрантов, движение к мультикультурализму, борьба с ксенофобией, расизмом и другими формами проявления нетерпимости и дискриминации личности по ее происхождению. Концептуальным новшеством стало рассмотрение иммиграционной политики как приоритетного инструмента регулирования рынка труда, направленного на дальнейшую социальную интеграцию и обеспечение равных конкурентных возможностей для всех без исключения его экономических и социальных агентов. Механизм реализации этой стратегии в Испании и Португалии имел свою специфику. В Испании ее проводником были региональные и местные власти, получавшие финансирование на реализацию программ занятости и образования иммигрантов, а также создание других служб социального и жилищного обеспечения по линии специально созданного Национального иммиграционного фонда, поддерживаемого структурными фондами ЕС. В Португалии Национальный план социальной интеграции иммигрантов 2007 г. носил централизованный характер с соответствующими полномочиями государственных институтов.

В обеих странах серьезной модификации и упорядочению подверглась система квотирования. Отныне рабочие места иммигрантам выделялись на основе регулярно публикуемой информации о состоянии рынка труда, имеющихся вакансиях, отраслевой и профессиональной безработице. Разрешение на работу иностранцам выдавались только в случае отсутствия спроса на вакантное место со стороны коренного населения, желания заниматься предпринимательской деятельностью или наличия предложения о трудоустройстве от работодателя. Новое законодательство также предоставляло право на получение трехмесячных виз для поиска работы и на воссоединение с семьей после годичного пребывания в стране с автоматическим получением права на работу. В отношении прав гражданства эти страны придерживались жестких ограничений. Исключение составляли только латиноамериканские иммигранты и выходцы из португалоязычных стран Африки. Принятые в Испании и Португалии законы позволили эффективно провести легализацию иммигрантов и нанести удар по теневому сектору экономики, введя в правовое русло предпринимателей и повысив их ответственность за прием на работу нелегалов.

В плане адаптации к общеевропейскому миграционному регулированию важным результатом докризисного периода было участие южноевропейских стран в создании и деятельности европейского агентства ФРОНТЕКС. Испания стала приоритетным получателем средств из бюджета ЕС, которые пошли на строительство Сеутской стены, военное патрулирование водного пространства между Африкой и Канарскими островами. Все это позволило стране снизить ежегодный поток нелегальных иммигрантов до минимального уровня (7 тыс. человек в 2007 г.).

Важным фактором сокращения притока нелегальных иммигрантов стало подписание первых в европейской практике двусторонних соглашений с основными странами-экспортерами рабочей силы – Марокко, Эквадором, Колумбией, Доминиканской Республикой, Мали, Нигерией и пр., направленных на регулирование миграционных потоков, репатриацию нелегалов и оказание некоторым из них финансовой помощи на осуществление отдельных социальных проектов.

После масштабного финансово-экономического кризиса 2007–2008 гг. и прихода к власти Народной партии вступил в действие новый испанский

иммиграционный закон La Ley Organica 12/2009. Он свидетельствовал о наметившемся в обществе консервативном сдвиге в восприятии проблемы иммиграции. Акцент стал делаться на ужесточение регулирования в целях облегчения задачи трудоустройства собственных граждан, что, по сути, означало отказ от ранее провозглашенной социалистами политики открытости, толерантности и социального сплочения всех членов общества. Отсюда вытекала необходимость ограничения прав и количества приезжающих в страну иностранцев, претендующих на низкооплачиваемые вакансии, корректировки их численности в строгом соответствии с состоянием экономической конъюнктуры.

С целью сокращения миграционного потока резко увеличивалось количество документов, процедур и требований для получения работы и статуса резидента к иностранным гражданам из третьих стран, ужесточались нормы и сроки депортации нелегалов. Возможность воссоединения с семьей ограничивалась уровнем доходов, длительностью проживания на территории Испании, наличием жилья, знанием испанского языка и возрастными требованиями, ранее отсутствовавшими в иммиграционном законодательстве. Как следствие, в 2009–2014 гг. количество мигрантов, получивших легальный статус по причине воссоединения семьи, снизилось с 400 тыс. до 223 тыс. человек, то есть на 44%, а в Каталонии – даже на 54%. Политика социальной интеграции иммигрантов перестала быть приоритетной, а финансирование соответствующих программ было урезано³⁴⁶.

Вместо этого на первый план вышли так называемые программы круговой миграции и добровольного возвращения на родину иммигрантов из Латинской Америки и Западной Африки. Помощь предоставляется для социальной и трудовой реинтеграции иммигрантов, выезжающих на родину. В частности, оплачиваются транспортные и карманные расходы (50 евро) и «подъемные» на реинтеграцию семей (400 евро), организацию собственного бизнеса. По оценкам, эффективность этих программ, большинство из которых пока носит пилотный характер, незначительна в силу ограниченного числа их бенефициаров (менее 15 тыс. человек).

Начиная с 2013 г. (в посткризисный период) главной чертой иберийского миграционного законодательства, принципиально отличающей его от ранее принятых документов, стал сугубо прагматичный и выборочный подход к приему мигрантов из третьих стран. Предпочтение отдается крупным предпринимателям, инвесторам и покупателям недвижимости. Приток этих групп иммигрантов стимулируется льготными нормативами получения «золотых виз» – вида на жительство и последующего гражданства. Речь идет о крупных предпринимателях, переносящих свою деятельность и инвестирующих капитал в страны южноевропейского региона, а также содействующих реализации общественно значимых проектов, которые обеспечивают создание новых рабочих мест или инновационное развитие предприятий. Требованием для такого рода иммигрантов стала покупка (на выбор) 1) облигаций государственного займа страны на сумму 2 млн евро, 2) акций испанских предприятий, банков и других финансовых институтов на 1 млн евро, 3) объектов недвижимости стоимостью не менее 500 тыс. евро на каждого соискателя³⁴⁷.

На **Мальте** также существует аналог испанским и португальским «золотым визам» – Программа индивидуального инвестора, запущенная в 2013 г. Согласно

³⁴⁶ González Enríquez C. Prioridades estratégicas de la acción exterior española en relación con las migraciones. Real Instituto Elcano. Estrategia Exterior Española 20/2014. [Электронный ресурс] // URL: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/temas/demografia-migraciones (дата обращения: 25.09.2019).

³⁴⁷ Золотая виза инвестора в Испании. [Электронный ресурс] // URL: <https://estate-spain.com/info/zolotaya-viza-v-ispanii>

этой программе, соискатель быстрого получения мальтийского гражданства должен внести 650 тыс. евро (при дополнительных суммах от 25 тыс. до 50 тыс. евро на каждого члена семьи) в правительственный фонд национального и социального развития. Следует сказать, что по состоянию на середину 2019 г. по программам бизнес-иммиграции получили мальтийское гражданство порядка 1 тыс. человек из 40 различных стран, а бюджет страны пополнился на 500 млн евро³⁴⁸. Столь высокую степень селективности и «меркантилизации» нового законодательства правительство объясняло необходимостью решить проблемы бюджетного дефицита и государственной внешней задолженности.

Схожая программа действует и на **Кипре**. В 2013 г., в условиях тяжелого банковского кризиса, правительство стало выдавать постоянный вид на жительство и гражданство в обмен на инвестиции в недвижимость, превышающие соответственно 300 тыс. и 2 млн евро. Следует отметить, что эта программа, вызвавшая большой интерес со стороны иностранцев (особенно китайцев и россиян) и ставшая важным источником доходов для государственной казны, была негативно воспринята наднациональными органами власти. Поэтому в начале 2019 г. под давлением ЕС Кипр ужесточил предъявляемые к потенциальным гражданам требования. В частности, соискатели гражданства страны теперь должны помимо 2 млн инвестиций внести единовременные взносы в два кипрских фонда (инновационный и земельного развития), а также иметь шенгенскую визу. Кроме того, на кипрский паспорт не могут претендовать те, кому ранее отказывали в гражданстве в каком-либо другом государстве ЕС.

³⁴⁸ Гражданство Мальты за инвестиции. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.maltaimmigration.com/ru/>

Глава 9. СТРАНЫ СЕВЕРНОЙ ЕВРОПЫ

В конце XIX – начале XX вв. Швеция и Норвегия были странами-донорами и практически моноэтническими государствами, как Дания и Финляндия. Отток населения из скандинавских стран, особенно из Швеции, в США и Канаду стал серьезным вызовом для них и возникла проблема замещения стареющего населения. С середины 1970-х гг. страны Северной Европы постепенно превратились в принимающие мигрантов страны, что не нарушало социально-культурный и конфессиональный состав их населения, так как иммиграция шла из стран Южной и Восточной Европы и республик бывшей Югославии. Благополучное социально-экономическое положение государств Северной Европы, создание особой модели «социального государства» с пособиями и преференциями для безработных и беженцев, а также либеральная миграционная политика, толерантное отношение к выходцам из третьих стран, стремление к их интеграции в принимающее общество сделали эти страны привлекательными для иностранных мигрантов и беженцев. В основном это касается Швеции, для Дании и Финляндии характерен более строгий и даже антииммиграционный политический курс. Эти страны не были колониальными державами в отличие от стран ЕС, которые имели исторические связи со своими колониями.

Приток инокультурных мигрантов в страны Северной Европы привел к негативным социально-политическим последствиям – усилению угрозы терроризма, потере национальной идентичности, росту межэтнических конфликтов и национализма, сомнениям в позитивном хозяйственном эффекте иммиграции. Сторонники ограничения миграции приписывают ей увеличение безработицы, падение заработков среди коренного населения, повышение социальных расходов, замедление экономического роста и пр. На фоне растущего потока мигрантов, особенно после миграционного кризиса 2015 г., государства региона были вынуждены пересмотреть свой подход к этой проблеме.

9.1. Швеция: особый либеральный подход

История миграции в Швецию. Иммиграция была важным источником роста населения и культурных изменений на протяжении всей истории Швеции. Управление по делам миграции (Migrationsverket) разделяет иммигрантов, которые прибывали в Швецию, по национальности: немцы Ганзейского союза в период Средневековья; финны, поселившиеся на берегу озера Меларен в XVI в.; румыны (с XVI в.); жители Валлонии с конца XVII в.; финны из провинции Саво, которые в XVII в. не облагались налогами, если селились в неосвоенных лесах; евреи, которым позволяли поселиться в некоторых шведских городах в XVIII в.; французские просветители, художники и философы в XVIII в.; итальянцы, которые привезли с собой технологии создания фресок в XIX в.; шотландцы, которые запустили пивоваренные заводы³⁴⁹.

Швеция была активно вовлечена в торговлю с Ганзейским союзом, это подтолкнуло немецких купцов селиться в прибрежных городах Кальмар и Висбю. Немецкие иммигранты привезли свои обычаи и традиции и появились немецкие общины. В 1470-х гг. немец И. Шнель основал в Стокгольме первую в Швеции типографию.

³⁴⁹ Migrationsverket : Historik. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Fakta-om-migration/Historik.html>

В XIX в. рост экономического неравенства быстрорастущего населения привел к углублению социальных проблем, и уровень эмиграции значительно превысил иммиграцию в страну. Первая массовая эмиграция наблюдалась в 1853–1873 гг., когда 103 тыс. шведов (свыше 3% населения) переселились в Северную Америку. Вторая волна эмиграции наблюдалась через 6 лет, и в 1879–1893 гг. в среднем в год 34 тыс. шведов эмигрировали в Северную Америку, пиковым годом стал 1887 г., когда из Швеции уехали 50 тыс. человек. Всего за 1865–1930 гг. эмигрировали почти 1.4 млн человек. Из них $\frac{1}{4}$ вернулись на родину, 75% остались прежде всего в США или поселились в других северных странах³⁵⁰.

Начало XX в. можно назвать расцветом шведского национализма. Широкое распространение получила политика расовой биологии (Rasbiologi), разделявшая всех людей по наследственным признакам на отдельные расы, низшие и высшие. Данная политика способствовала снижению иммиграции в страну³⁵¹. В 1917 г. для иммигрантов были введены паспорта, появились первые нелегальные иммигранты (около 16 тыс. чел.).

В начале 1950-х годов северные страны создали общий рынок труда, что способствовало масштабной миграции из Финляндии в Швецию. До середины 1970-х гг. это были трудовые мигранты. В 1970 г. их число на шведском рынке труда достигло 78 тыс. человек. В этот период основная часть мигрантов приезжала из стран Южной и Восточной Европы. Впоследствии в Швецию пошел поток выходцев из африканских и азиатских государств. Часть из них смогла адаптироваться в шведском обществе и занять вакантные ниши в экономике, в основном в сфере услуг (торговля, гостиничный бизнес и др.), в швейной, кожевенной и пищевой промышленности. Но они не смогли заменить шведское население в более высокоразвитых отраслях из-за нехватки образования и низкой квалификации.

Между 1980 г. и 1990 г. рабочая иммиграция (arbetskraftsinvandring) в Швецию стала уменьшаться, и возрастала иммиграция с целью получения убежища (flyktinginvandring) и в рамках воссоединения семей, в основном из стран Ближнего и Среднего Востока, Восточной Азии, Африки и Латинской Америки. Причиной стали войны на Ближнем Востоке и в Африке. В этот период в Швецию прибывали иммигранты из Ирана, Чили, Ливана, Польши и Турции. В период войн на Балканах Швеция также активно принимала беженцев. Рекорд был зафиксирован в июле 1992 г. (14 106 беженцев). Всего в 1992 г. около 84 тыс. беженцев прибыло в страну.

В конце 2003 г. общее число тех, кто родился за рубежом, составило 1078 тыс. человек, а число иммигрантов в стране достигло 630 тыс. человек³⁵². В 2009 г. среди иммигрантов в Швеции ведущие позиции занимали финны (172 тыс. чел.), иракцы (118 тыс.), югославы (72 тыс.), поляки (68 тыс.), иранцы (60 тыс.), боснийцы (56 тыс.), немцы (48 тыс.), датчане (46 тыс.), норвежцы (44 тыс.) и турки (41 тыс. чел.)³⁵³.

Современная ситуация в сфере миграции. На нынешнем этапе наблюдается большая волна иммиграции в страну. В 2010–2015 гг. 20% всех мигрантов составляли просители убежища, 18% – граждане из других государств ЕС, имеющие право на свободное передвижение, 17% – шведы-репатрианты, 32%

³⁵⁰ Волков А.М. Швеция: социально-экономическая модель. – М.: Мысль, 1991. С. 180.

³⁵¹ Larsson O. Fördjupning: rasbiologi / Forum för levande historia. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.levandehistoria.se/fakta-fordjupning/rasism-intolerans/rasbiologi>

³⁵² Nilsson A. Immigration and emigration in the postwar period / Enheten för demografisk analys och jämförande. – Stockholm: SCB, 2004. P.10.

³⁵³ SCB Befolkningsstatistik. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.regeringen.se/contentassets/dd303e8dfe24477cbdded3eccac15f88e/forskningsrapport-utrikes-fodda-pa-den-svenska-arbetsmarknaden>

прибыли в рамках воссоединения семей, 4% – с целью получения образования и только 9% приходилось на трудовых мигрантов³⁵⁴.

С 2012 г. ежегодное число мигрантов превышает 100 тыс. человек. Наибольшее число принятых в Швеции беженцев пришлось на 2015 г. – 163 тыс. человек.³⁵⁵ Это почти в два раза больше рекорда, установленного в 1992 г. во время Балканского кризиса. В 2014 г. около 4–5 тыс. беженцев ежемесячно прибывали в Швецию. Резкий скачок произошел летом 2015 г.: в период с июня по октябрь число беженцев увеличилось почти в 6 раз (6619 человек в июне, 39196 человек в октябре). Таким образом, октябрь 2015 г. вошел в шведскую историю как месяц, за который было принято наибольшее количество беженцев. Число эмигрантов из Швеции в 2011–2015 гг. ежегодно превышало 50 тыс. человек, а в 2016 г. составило 46 тыс.³⁵⁶

Есть несколько причин, по которым иммигранты и беженцы выбирают именно Швецию. Во-первых, она занимает второе место в рейтинге самых социально развитых стран, что включает критерии основных потребностей человека, его благополучия, возможности, и входит в тройку стран с наиболее высоким уровнем жизни. Во-вторых, в Швеции имеются различные категории денежных пособий (bidrag). Так, пособие по безработице составляет около 2.8 тыс. крон. Кроме того, Швеция приняла решение давать ПМЖ сирийским беженцам (3 сентября 2013 г.), чего не сделала ни одна европейская страна.

Массовый приток беженцев и нелегалов в 2015 г. был связан с обострением миграционного кризиса из-за дестабилизации обстановки и усиления военных действий в Сирии, Афганистане, Ираке и Ливии. Из 1.26 млн официально поданных в 2015 г. в ЕС первичных прошений о предоставлении убежища на Швецию приходилось 12%, она уступила лишь Германии и Венгрии³⁵⁷. По данным Евростата, в 2014–2015 гг. более 50 тыс. сирийцев, 41.2 тыс. афганцев, 20.2 тыс. иракцев, 6.5 тыс. эритрейцев подали прошение о предоставлении убежища³⁵⁸. В 2015 г. было подано 58.8 тыс. прошений, из которых 32.5 тыс. (более 55%) удовлетворены³⁵⁹. При этом значительное число мигрантов получило отказ в предоставлении убежища, а в ближайшее время Швеция планировала выслать 80 тыс. выходцев из стран Ближнего Востока и Африки.

³⁵⁴ Квашнин Ю., Кузнецов А., Трофимова О., Четверикова А. Миграционный кризис в ЕС: национальные ответы на общий вызов // Мировая экономика и международные отношения. 2017. № 1. С. 99.

³⁵⁵ Sweden and migration. [Электронный ресурс] // URL: <https://sweden.se/migration/#2015>

³⁵⁶ Иммиграция и эмиграция в Швеции (2015–2016 годы). [Электронный ресурс] // URL: <https://swedensights.ru/?p=58>

³⁵⁷ Eurostat news release 44/2016 of 4 March 2016 on asylum applicants in 2015. [Электронный ресурс] // URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>

³⁵⁸ Asylum and First Time Asylum Applicants by Citizenship, Age and Sex. Annual Aggregated Data (Rounded). Eurostat, 2016. [Электронный ресурс] // URL: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>

³⁵⁹ Asylum Decisions. Swedish Migration Agency, 2015. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Facts-and-statistics-/Statistics.html>

Таблица 9.1.

Приток иностранных мигрантов в страны Северной Европы
(в тыс. чел.)

	2006г.	2008г.	2010г.	2012г.	2014г.	2015г.	2016г.	2017г.
Дания	24.0	37.0	33.4	35.5	49.0	58.7	58.7	68.6
Швеция	80.4	83.3	79.0	82.6	106.1	113.9	143.0	144.5
Финляндия	13.9	19.9	18.2	23.3	23.6	21.4	27.3	31.8

Составлено по: International Migration Outlook 2018. OECD. Paris. 3. 295. Eurostat. Migration Statistics. 2017. <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/1275.pdf>

В 2016 г. приток мигрантов вырос на 21% и достиг 143 тыс. чел. Доля иностранного населения в Швеции выросла до 18.3% в 2016 г.³⁶⁰ и 19% в 2019 г. Четверть жителей Стокгольма в 2019 г. – иностранцы. Это было связано с тем, что значительное число просителей убежища, прибывших в Швецию в 2015 г., получили отражение в статистике только в 2016 г. из-за длительного процесса получения статуса беженца или вида на временное жительство (ВНЖ). На трудовых мигрантов приходилось лишь 2.7% всех приехавших мигрантов, на семейную миграцию – 23.45%, на гуманитарную – 51.8%, 22.1% – это студенты, бизнес-миграция и пр. Сирийские беженцы составляли 42% всех иммигрантов³⁶¹. В 2016 г., по данным Управления по делам мигрантов, вид на жительство в Швеции получили 150 тыс. человек. Наибольшая часть обратилась за получением статуса беженца и 68 682 человека получили убежище в Швеции, а 1889 чел. – ПМЖ по квоте. Из тех, кто приехал работать и учиться 12 985 чел. получили вид на жительство для работы и 8000 для учебы.

В 2017 г. из 144.5 тыс. мигрантов 19.5% приходилось на возвращающихся из-за границы эмигрировавших ранее шведов и их детей, 20.7% были граждане других стран ЕС и 62.3% – выходцы из третьих стран³⁶². Было выдано на 10% меньше разрешений для ВНЖ, их число уменьшилось до 136 тыс. в основном за счет снижения его выдачи беженцам и их семьям³⁶³. Вид на жительство по причине воссоединения с родственниками в 2016 г. получили 39 тыс. чел. В эту цифру были также включены дети, родившиеся в Швеции у тех, кто имел ВНЖ.

Крупнейшие группы иммигрантов в Швеции в 2017 г. составляли: 1) финны – 9.3%, 2) иракцы – 7.8%, 3) сирийцы – 6%, 4) поляки – 5%, 5) иранцы – 4%, 6) югославы – 4%, 7) сомалийцы – 3.6%, 8) боснийцы – 3.4%, 9) немцы – 3 %, 10) турки – 2.7%³⁶⁴. Также на территории Швеции находятся те, кто не получил разрешение на работу или ВНЖ или получил отказ в предоставлении статуса беженца и скрывается от властей или нелегально проник в Швецию.

Миграционная политика Швеции. Среди членов ЕС Швеция выделяется самой благоприятной и либеральной политикой по приему беженцев и вынужденных переселенцев. В Швеции разделяют понятия «беженец» и «мигрант». Беженец – это тот, кто бежит из своей страны, имея веские причины для страха преследования из-за расы, национальности, религии, принадлежности к определенным общественным

³⁶⁰ Pew Research Center. Immigrant share of population jumps in some European countries. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/06/15/immigrant-share-of-population-jumps-in-some-european-countries/>

³⁶¹ International Migration Outlook 2018. – Paris: OECD, 2018. P. 278-279

³⁶² Eurostat. Immigration by citizenship 2017. [Электронный ресурс] // URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/1275.pdf>

³⁶³ International Migration Outlook 2018. – Paris: OECD, 2018. P. 278.

³⁶⁴ Invandrerne i Danmark 2016. Danmarks statistik. P. 95. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.dst.dk/da/Statistik/Publikationer/VisPub?cid=20704>

группам (пол, сексуальная ориентация, родственные связи, положение в обществе) или по политическим причинам. Если Швеция не может предоставить убежище, она должна гарантировать заявителю получение его в другой стране. Существуют и другие причины для предоставления убежища: если человеку грозит смертный приговор или пытки у себя на родине и если он может пострадать от военного конфликта³⁶⁵.

Мигрант – это тот, кто переезжает из одного места в другое, как правило, в поисках работы. Переезд может быть как вынужденным, так и добровольным. Большинство стран требует разрешения на работу (*arbetstillstånd*). Те, кто работает в стране без разрешения на работу, считаются нелегальными мигрантами (*irreguljära migranter*). Причины иммиграции могут быть разными: работа, воссоединение с семьей, возвращение эмигрантов или усыновление. Это понятие включает лиц с ПМЖ, которые уже имеют или планируют получить гражданство. К иммигрантам не относятся те, кто ожидает получения статуса беженца (*asylsökande*), лица с ВНЖ, как гастарбайтеры, студенты. К ним относят тех, кто получил статус беженца (*flykting*) и постоянный вид на жительство³⁶⁶.

Таким образом, иммигранты в Швеции делятся на 2 вида. Во-первых, это «типичные» мигранты – те, кто приезжают в Швецию, чтобы улучшить свою жизнь. По прибытии они должны подать документы для получения вида на жительство и разрешения на работу. После их получения они имеют право оставаться в стране и ходатайствовать о шведском гражданстве. Во-вторых, беженцы – это те, кто бежит от преследований в родной стране и ищет убежище в Швеции. При получении статуса беженца автоматически выдается вид на жительство.

В период ожидания решения беженцев размещают в специальных центрах, где им оказывается необходимая помощь: медицинское обслуживание, питание, приобретение одежды и средств первой необходимости и услуги переводчика. В середине 2010-х гг. положительный ответ получали до 80% заявителей на предоставление убежища при 44% в среднем по ЕС.

Порядок предоставления статуса беженца регламентируется «Законом об иностранцах» и международными Конвенциями по защите прав и свобод беженцев. Эти законодательные акты определяют критерии отбора, категории лиц и правила предоставления защиты. Иммигрировать в Швецию как беженец может человек, который докажет, что подвергался преследованиям на родине и его возвращение туда представляет реальную угрозу для жизни и здоровья. Заявление на получение статуса беженца одновременно является просьбой о предоставлении временного вида на жительство. Если власти не найдут достаточных оснований для предоставления убежища, то принимается решение о депортации. Чаще всего процесс рассмотрения занимает от 6 до 12 месяцев.

ВНЖ в Швеции дает право на пребывание в стране в течение строго определенного времени и возможность пользоваться многими правами и социальными льготами наряду с гражданами Швеции. С ВНЖ Швеции разрешается проживать на территории одной из стран Евросоюза, но не более трех месяцев. При соблюдении всех правил и законов страны через пять лет можно начинать оформление постоянного вида на жительство, а в некоторых случаях и за более короткое время. Сроки получения ПМЖ в Швеции зависят от цели приезда и конкретной программы иммиграции. Сразу получить ПМЖ могут участники программы воссоединения семей. Два года потребуется мигрантам, которые

³⁶⁵ Migrationsverket: Asylregler . [Электронный ресурс] // URL: <https://www.migrationsverket.se/4.5e83388f141c129ba637a0.html>

³⁶⁶ Migrationsverket: Vanliga begrepp när det gäller statliga ersättningar. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Statlig-ersattning/Vanliga-begrepp.html>

собираются заняться бизнесом. Четыре года постоянного проживания нужны для работников по найму, пять лет проживания – для обладателей ВНЖ.

Основная цель приема иммигрантов в Швеции – как можно быстрее предоставить им доступ к местному рынку труда и интегрировать их. Для этого используют специальные языковые курсы, уроки страноведения, ориентированные на последующую трудовую деятельность, и стажировки. Однако, несмотря на столь активную работу, Швеция не справляется с такими проблемами, как нехватка жилья, усиление нагрузки на небольшие коммуны, рост безработицы среди мигрантов. Усиливается раскол в шведском обществе, так как новые мигранты не хотят интегрироваться, а проживают в изолированных анклавах и придерживаются своих обычаев и традиций.

Осенью 2015 г., когда каждую неделю в Швецию прибывало около 10 тыс. человек, были внесены изменения в порядок приема беженцев – теперь большинство получает не ПМЖ, а временное право на жительство, также стало сложнее перевезти семью. В 2015–2016 гг. на границе был введен паспортный контроль. В Швеции существует годовая квота беженцев, возвращение домой которых, согласно Комиссии ООН по беженцам, не предполагается. До 2016 г. эта квота составляла 1700–1900 чел., после 2016 г. эта цифра возросла до 5000 чел. в год.

Главной проблемой стала интеграция новых мигрантов в европейское общество, которое перестало быть однородным. Толерантное отношение к представителям чужих культур, использование мультикультурализма в национальной миграционной политике привели к ряду проблем, особенно после усиления притока мигрантов и беженцев из стран Африки и Азии. Наиболее образованные приезжие смогли адаптироваться к местным условиям жизни, получив работу в отраслях, не требующих высокой квалификации (торговля, сфера услуг). Остальные, не имея профессиональной подготовки и достаточного уровня образования, предпочитали жить на пособия или заниматься неквалифицированной работой.

Серьезной проблемой для Швеции и многих стран ЕС стала нелегальная миграция, особенно ситуация ухудшилась после вступления в силу Шенгенского соглашения. Она осложняется еще и тем, что не все прибывающие беженцы имеют с собой документ, удостоверяющий личность, в связи с его потерей или кражей. За четыре года 182 399 беженцев не предоставили паспорт, но при этом многие из них получили вид на жительство³⁶⁷. В основном в 2014 г. это были беженцы и мигранты из Афганистана, Эритреи, Сомали, Ирака, Марокко. Ситуация с «легальными» сирийцами в 2014 г. улучшилась, так как правительство приняло закон, согласно которому сирийские беженцы получали ПМЖ в Швеции. Масштабы нелегальной миграции достоверно оценить невозможно. По официальным данным правительства Швеции, в стране находилось примерно 54 тыс. нелегальных мигрантов³⁶⁸. По некоторым прогнозам, эта цифра в ближайшее время может достичь 100 тыс. человек.

Еще одной проблемой стало расширение мусульманской диаспоры, которая может достичь 10% населения страны к 2030 г., но пока составляет около 5%³⁶⁹. Число мусульман в стране стало расти с конца 1960-х гг. и к середине 1990-х гг. достигло 200–250 тыс. человек, из них примерно треть активно участвовала в

³⁶⁷ Alfsson T. Bisarr statistik från Migrationsverket. [Электронный ресурс] // URL: <http://thoralf.bloggplatsen.se/2015/03/30/11059737-bisarr-statistik-fran-migrationsverket/>

³⁶⁸ Sveriges verkliga befolkningsmängd / Skriftlig fråga till statsråd. [Электронный ресурс] // URL: <https://data.riksdagen.se/fil/5E0F4430-10E3-4092-B960-C0DCE4670142>

³⁶⁹ A waxing crescent // The Economist. [Электронный ресурс] // URL: http://www.economist.com/node/18008022?story_id=18008022

религиозной жизни. В основном их рост шел за счет естественного прироста и продолжающейся миграции. По некоторым оценкам, их число достигало до миграционного кризиса 450 тыс. чел.³⁷⁰ Шведские мусульмане отличаются этническим разнообразием и представляют более 40 стран.

Можно выделить семь подгрупп шведских мусульман: турки, арабы, иранцы, африканцы, пакистанцы, выходцы из балканских стран и прочие. Самой большой и влиятельной диаспорой была турецкая, но сейчас самой многочисленной и разнообразной стала арабская (иракцы, выходцы из стран Магриба, Ливии, Палестины и др.). Вторая по численности диаспора – иранская, которая в основном выросла после 1984-1985 гг. и отличается более высоким уровнем образования. Рост мусульманских общин и приток беженцев в последние пять лет вызывает негативное отношение со стороны местного населения, что поддерживается правыми партиями, влияние которых возросло. Особенно в связи с прогнозами некоторых исследовательских центров, что к концу XXI в. Швеция может стать страной с преобладающим мусульманским населением.

Поток беженцев в Швецию уменьшился после введения временного контроля на границе (12 ноября 2015 г.) и требования предъявлять удостоверение личности с фотографией (4 января 2016 г.). Для многих беженцев, прибывших в Швецию в 2015 г., эта страна оказалась менее привлекательной из-за долгой и холодной зимы, временным устройством в импровизированных нежилых помещениях, длительными сроками рассмотрения заявок. И даже начался процесс отзыва заявок на предоставление убежища. Кроме того, шведские власти планируют ужесточить правила приема беженцев, предоставляя им вместо ПМЖ временный вид на срок от года до трех лет (этот закон вступил в силу 20 июля 2016 г. и действовал три года). Были введены ограничения на воссоединение семей беженцев и ужесточены правила по материальному обеспечению родственников мигрантов, уже имеющих вид на жительство. ПМЖ мигрантам до 25 лет будет предоставляться только при наличии доходов и оконченного школьного образования. В 2018 г. общее число просителей убежища в странах ЕС снизилось на 11% по сравнению с 2017 г., а в Швеции – на 19%³⁷¹.

Существует еще одна проблема в Швеции: многие беженцы, прибывающие в страну без документов, называют неправильно возраст, чтобы попасть в категорию «детей без сопровождения родителей» и таким образом получить больше привилегий³⁷². Экспертиза по установлению возраста является затратной и долгой.

Швеция постепенно отходит от трех принципов своей политики в отношении «новых шведов» – равенства в правах и обязанностях мигрантов и коренных жителей, свобода культурного выбора, сотрудничество между двумя группами населения, взаимная терпимость и уважение. Эти изменения связаны и с невыполнением большинством стран ЕС своих обязательств по приему беженцев. Премьер-министр страны С. Лёвен высказался за солидарную ответственность ЕС и возможное введение санкций против стран, отказывающихся принимать мигрантов. Он выступил за пересмотр миграционной политики, за ее «устойчивость» и ускорение депортации мигрантов, не получивших статус беженца. Такой же позиции придерживается оппозиционная «Умеренная коалиционная партия». Попытки

³⁷⁰ Чернышева О.В. Мусульмане в Швеции. [Электронный ресурс] // URL: http://www.kunstkamera.ru/files/lib/978-5-88431-187-9/978-5-88431-187-9_26.pdf

³⁷¹ Asylum in the EU Member States. Eurostat newsrelease 46/2019 - 14 March 2019. [Электронный ресурс] // URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9665546/3-14032019-AP-EN.pdf/eca81dc5-89c7-4a9d-97ad-444b6bd32790>

³⁷² В 2014 г. в Швецию прибыли 7 049 несовершеннолетних без сопровождения взрослых, в 2015 г. планировалось принять около 7800 человек, но цифра составила 35 369 человек, что стало проблемой для шведских муниципалитетов. Большинство (66 %) составили выходцы из Афганистана.

социал-демократов ужесточить подход к мигрантам не уменьшили популярность «Шведских демократов», которые еще в 2014–2015 гг. предупреждали о последствиях притока мигрантов и недостатках либеральной миграционной политики, ведущей к росту преступности, нагрузке на социальную систему.

Из-за массового притока иммигрантов и беженцев в стране вырос уровень преступности. За десять лет количество экономических преступлений выросло в 4.5 раза. В 2013–2014 гг. еще до миграционного кризиса исследования показали, что лица иностранного происхождения превосходят шведов в четыре раза по числу таких преступлений, как ограбления и изнасилования. Стокгольмский университет объясняет это экономическими различиями между мигрантами и беженцами и коренными жителями (доходы семьи, происхождение из бедной среды и нежелание улучшать свое экономическое положение и др.)³⁷³.

Новая волна миграции привела к повышению уровня преступности, и полицией был поставлен вопрос об увеличении штата и финансирования. На период 2017–2019 гг. расходы госбюджета на полицию пришлось увеличить на 1.8-2.8 млрд крон (около 200–300 млн евро). Расходы Миграционного управления на охрану правопорядка в центрах размещения беженцев уже выросли почти в три раза: с 52 млн крон в 2014 г. до 142 млн крон в 2017 г.³⁷⁴

Правительство Швеции, соблюдая толерантное отношение к иностранцам, приняло решение: каждое заявление, где жертва, подозреваемый или допрашиваемый являются мигрантами, должно отмечаться специальным кодом «291» (R291). К 2020 г. потребуется дополнительно 2500 полицейских и 1600 офисных работников полиции только для работы с иммигрантами и из-за увеличения риска терактов. Но каждый год шведские академии выпускают только 350 полицейских вместо необходимых 850 новых полицейских в год³⁷⁵.

В начале 2016 г. министр труда И. Юханссон, координатор работы правительства по приему беженцев, заявила: «Беспрецедентный рост населения привел к недостатку имеющихся в стране ресурсов – жилья, школ, здравоохранения. И поэтому мы не можем продолжать принимать такое количество людей каждый год – это слишком большая нагрузка для нашего общества». В мае и августе 2017 г. был внесен ряд поправок в миграционное законодательство, помимо рестриктивных мер, было разрешено продлевать временное пребывание беженцам в возрасте от 18 до 24 лет на время их обучения в средней школе, также была расширена для работодателей схема получения разрешений на работу для мигрантов.

Укрепление позиций евроскептиков и партии «Шведских демократов» свидетельствует о серьезных корректировках политического пространства в Швеции из-за изменения отношения к иммигрантам. В 2016 г. страна с населением в 10 млн человек приняла у себя почти 150 тыс. беженцев, что не соответствует соотношению численности мигрантов к коренному населению по сравнению с другими странами ЕС и свидетельствует о высокой миграционной нагрузке в Швеции. ЕС так и не выработал единого подхода к решению проблем с мигрантами, каждая страна пытается выжить самостоятельно исходя из своих национальных интересов, то есть наблюдается эрозия принципа солидарности и трансформации интеграционных процессов внутри Евросоюза.

Экономические последствия миграции. Для Швеции интеграция вновь прибывших иностранцев стала серьезным вызовом для всего общества и

³⁷³ Immigrants behind 25% of Swedish crime. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.thelocal.se/20051214/2683>

³⁷⁴ В Швеции стало меняться отношение к мигрантам. [Электронный ресурс] // URL: <https://oxpaha.ru/national/v-shvetsii-stalo-menyatsya-otnoshenie-k-migrantam/>

³⁷⁵ Förkastligt att vi mörkar sanningen // Expressen. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.expressen.se/gt/forkastligt-att-vi-morkar-sanningen/>

государственных структур. Высококвалифицированные иммигранты вносят свой вклад в сфере научной деятельности, производства, медицины, образования и др., и они необходимы для экономики из-за старения населения в Швеции для дополнения и замещения местной рабочей силы. Но структура иммиграции в Швецию свидетельствует о том, что квалифицированные специалисты и «рабочая миграция» составляет незначительную долю от общего числа прибывших (менее 3% в 2016 г.). В последние годы лишь 30% беженцев, прошедших программу интеграции, смогли найти работу или продолжить образование. Для многих из них шведский язык является серьезной преградой при поиске работы. Другая проблема – низкая квалификация большинства мигрантов. В Швеции наибольшее число иммигрантов первого поколения заняты в социальной сфере и сферах здравоохранения и образования, а также в секторе оптовых и розничных продаж.

В результате многочисленных исследований по изучению кратко- и долгосрочных позитивных и негативных эффектов притока беженцев в страну выявилось, что социальные расходы на беженцев превысили все допустимые пределы. Так, на помощь беженцам выделяется до 55% всех средств, предназначенных на социальные нужды, хотя они составляли по данным Евростат 5.4% населения на начало 2018 г.³⁷⁶ По оценкам, около 5.6% всех государственных расходов идет на нужды беженцев. При этом государственная казна получила от беженцев лишь 3.4% от общего объема государственных доходов, так как уровень занятости среди беженцев в возрасте от 20 до 59 лет на 20% ниже среднего по стране из-за плохого знания языка, низкой квалификации, слабой вовлеченности женщин в экономическую жизнь. На оборону в Швеции в среднем тратится примерно 1% (30 млрд крон), а по расчетам Я. Экберга, профессора Линнеевского университета на мигрантов уходит почти в два раза больше (50 млрд крон)³⁷⁷.

Кроме того, шведы дают иммигрантам и в том числе беженцам свободный доступ к образованию. Беженцы-подростки могут окончить гимназию в Швеции даже если им отказано в убежище и по решению службы миграции их должны депортировать. В стране наблюдается нехватка учителей, а также снижение уровня и качества образования³⁷⁸.

По данным за 2012 г., уровень занятости среди проживших в Швеции менее 4 лет мигрантов из неевропейских стран составлял 37.7%, а среди проживших от 5 до 9 лет – 49.7%. Уровень безработицы среди коренных шведов был низким – 4.7% в апреле 2016 г., но для лиц, родившихся за пределами Швеции, он составлял уже 14.9%. В июле 2018 г. этот показатель был соответственно 6.9% для местного населения и 19.9% для иностранной рабочей силы³⁷⁹. Но именно за счет мигрантов численность рабочей силы в Швеции выросла на 7.8% с 2014 г. по 2018 г., а в Дании – на 4.7%³⁸⁰.

В 2018 г. уровень занятости местного населения составлял 86.5%, для выходцев из других стран ЕС – 82.6%, а для мигрантов из третьих стран – только

³⁷⁶ Eurostat. Migration and migrant population statistics. Share of non-nationals in the resident population. [Электронный ресурс] // URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/Share_of_non-nationals_in_the_resident_population%2C_1_January_2017_%28%25%29.png

³⁷⁷ Миграция в корне меняет Швецию (Migrationen förändrar hela Sverige i grunden). [Электронный ресурс] // URL: <https://goldenfront.ru/articles/view/migraciya-v-korne-menyaet-shveciyu/>

³⁷⁸ Invandring påverkar skolresultatet / SVT. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/invandring-paverkar-skolresultatet>

³⁷⁹ Unemployment drops among immigrants in Sweden. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.thelocal.se/20180813/unemployment-drops-among-immigrants-in-sweden>

³⁸⁰ Unemployment Is Haunting Sweden Years After the Immigration Boom. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-11-02/unemployment-is-haunting-sweden-years-after-the-immigration-boom>

71.3%³⁸¹. Даже для тех мигрантов, которые находятся в Швеции более 15 лет, он был ниже среднего показателя по ЕС (71.4%)³⁸². Зарплата мигрантов составляет менее 40% заработка коренных шведов (самый высокий уровень неравенства в оплате труда среди стран ЕС). По некоторым оценкам, от 45 до 48% мигрантов трудоспособного возраста не работают³⁸³.

Таким образом, большинство тех, кто живет в Швеции менее 9 лет, и кто прибыл из неевропейских стран, не способствуют экономическому росту в стране и скорее являются значительной нагрузкой на систему соцобеспечения. Еще один негативный фактор состоит в том, что из-за низкого уровня профессиональной подготовки и образования заработная плата мигрантов ниже средней в Швеции, а постепенное увеличение их доли в населении приведет к снижению пенсий, которые рассчитываются на основании средней заработной платы в стране.

В 2013 г. Швеция заняла второе место среди европейских стран по нелегальной экономике, уступив лишь Бельгии. Ее размер оценили в 59 млрд евро при ВВП 423 млрд евро. Это означает, что 14% всей шведской экономики составляет теневой сектор³⁸⁴. Рост этого сектора и связанные с ним негативные последствия ведут к обходу законов о налогах и государственных социальных выплатах, бюджеты и социальные фонды лишаются значительных средств, растет уровень криминала и коррупции и т.д. Однако есть позитивные моменты: рост доходов занятых в теневой экономике граждан, и следовательно, повышается уровень платежеспособности, спрос на товары и услуги, что стимулирует рост производства, благодаря теневой экономике также существует больше возможностей для заработка.

Рост миграционных потоков привел к увеличению расходов государства на обустройство новых мигрантов. В 2010–2013 гг. они составляли около 1 млрд долл. в год, а в 2015 г. уже 4 млрд долл. В среднем лицо, зарегистрированное как беженец, получает в месяц пособие, превышающее 700 долл.³⁸⁵ За 2014 г. расходы по приему беженцев в Швеции составляли свыше 108 тыс. крон на одного человека, что почти вдвое больше аналогичного показателя в среднем по ЕС, почти в 10 раз выше суммы, которую тратят на прием одного беженца в Германии. По заключению крупнейшей ежедневной газеты Скандинавии Aftonbladet от апреля 2016 г., ожидается, что в 2017–2020 гг. на прием и интеграцию мигрантов придется тратить ежегодно около 70 млрд крон³⁸⁶.

В Швеции ответственность за прием и интеграцию беженцев несет каждая коммуна. В последнее время государственная ревизионная комиссия критикует систему компенсации коммуна за прием беженцев. Сегодня этими переводами занимаются почти 600 работников, стоит это 300 млн крон. За 2016 г. шведские коммуны получили от государства почти 20 млрд крон в качестве компенсации за беженцев и примерно 12 млрд крон за вновь прибывших. Но эта система не дает правительству полной картины подлинных расходов коммун, поэтому комиссия предложила правительству пересмотреть некоторые пособия (почти 30) и тщательно

³⁸¹ Employment rates for the population aged 20-64, by country of birth. [Электронный ресурс] // URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?oldid=291217#Labour_market_participation

³⁸² Migrant Integration Statistics – Employment. Eurostat, 2016. [Электронный ресурс] // URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migrant_integration_statistics_-_employment

³⁸³ Sweden' Ugly Immigration Problem. The Globe and Mail, 11.09.2015. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.theglobeandmail.com/opinion/swedens-ugly-immigration-problem/article26338254/>

³⁸⁴ Sverige tar silver i svart peng / Erik Melin // Aftonbladet. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.aftonbladet.se/av/0e5cb444-4fa3-4153-bc9d-f1c3fffc3199>

³⁸⁵ Sweden' Ugly Immigration Problem. The Globe and Mail, 11.09.2015. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.theglobeandmail.com/opinion/swedens-ugly-immigration-problem/article26338254/>

³⁸⁶ Интеграция инокультурных мигрантов: перспективы интеркультурализма / Под редакцией д.э.н. И.П. Цапенко, к.э.н. И.В. Гришина. – М.: ИМЭМО РАН, 2018. С. 129.

проанализировать разделение обязанностей и расходов между государством и коммунами³⁸⁷.

В 2015 г. из общего бюджета помощи развитию на прием беженцев в самой Швеции изъято 22%, что составляет примерно 9 млрд крон, то есть такую большую сумму не досчитаются страны и проекты по всему миру, которым помогает Швеция. Этот рост связан с общим увеличением числа беженцев и одиноких детей беженцев, что влечет за собой удлинение сроков рассмотрения дел и, как следствие, удорожание процедуры. Влияет также рост расходов, связанных с расселением беженцев, с высокими ценами на жилье для них. Кроме того, 80% мигрантов, приехавших в страну без сопровождения родителей и без документов и выдающих себя за несовершеннолетних, оказались старше 18 лет³⁸⁸.

Согласно недавним опросам, 58% шведов считают, что в страну прибывает слишком много мигрантов, что свидетельствует о росте антимигрантских настроений. В стране растет влияние оппозиционных партий, в первую очередь «Шведских демократов», выступающих за ужесточение миграционной политики, сокращение иммиграции на 90% и против «смешивания культур». В 2015–2016 гг. Европейское социальное обследование выявило, что 16% шведов указали иммиграцию в числе двух особо тревожащих их проблем, это больше, чем в какой-либо другой стране ЕС (Германия – 11%, Франция – 4%)³⁸⁹.

Швеция занимает одно из первых мест в ЕС по притоку и приему беженцев. Миграционный кризис привел к росту доли иностранных граждан в населении, в том числе мусульман с чуждыми религиозными обычаями и традициями. Рост трудовой миграции в последнее время был незначительным, хотя на рынке труда требуется рабочая сила, вырос лишь приток гуманитарной миграции и просителей убежища, что привело к нагрузке на систему соцобеспечения, бюджет страны, а пользы для экономики немного, так как беженцы неквалифицированы и не хотят работать или долго ждут получение статуса или вида на жительство для трудоустройства. Это ведет к социальным рискам, конфликтам между местными жителями и приезжими и к преступности. Вряд ли этот кризис скажется на участии Швеции в ЕС и приведет к таким последствиям, как Брекзит. Но Швеция сама виновата в проведении либеральной политики и в приеме беженцев. Она не сделала упор на трудовую миграцию, не просчитала возможные последствия и вовремя не приняла рестриктивные меры. В результате возросли антимиграционные настроения, усилились позиции правых партий. В начале 2000-х гг. партия «Шведские демократы» набрала 1.4% голосов на выборах в 2002 г. и не вошла в парламент, но на выборах в шведский риксдаг 9 сентября 2018 г. она получила 17.6% и 62 парламентских мандата, став третьей по величине партией. Жесткий курс в отношении мигрантов может стать хорошим дальнейшим трамплином для правых партий.

³⁸⁷ Riksrevisionen kritiserar asylersättning / Sveriges Radio. [Электронный ресурс] // URL: <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6688294>

³⁸⁸ flashnord.com

³⁸⁹ Интеграция инокультурных мигрантов: перспективы интеркультурализма / Под редакцией д.э.н. И.П. Цапенко, к.э.н. И.В. Гришина. – М.: ИМЭМО РАН, 2018. С. 138.

9.2. Дания: специфика миграционной политики

История миграции в Данию. С 1860-х гг. до 1930 г. Дания была преимущественно страной эмигрантов, исключение составлял лишь период Первой мировой войны. С 1930 г. по 1982 г. наблюдалась нестабильность в соотношении эмиграции и иммиграции, а начиная с 1982 г. Дания становится страной-реципиентом мигрантов. Со второй половины XIX в. подавляющее большинство мигрантов направлялись в США, но введение квоты на эмиграцию в США в середине 1920-х гг. привело к переориентации датчан на Канаду. Великая депрессия в США окончательно остановила поток датских эмигрантов в Северную Америку. Рост миграции после Второй мировой войны объяснялся постепенным открытием границ. Создание паспортного союза между Данией, Норвегией, Финляндией и Швецией в начале 1950-х гг. упростило процесс пересечения границ и предоставило гражданам этих стран возможность жить и работать в другой стране без получения специального разрешения властей. В дальнейшем эти процессы были ускорены подписанием Конвенции о социальной защите в 1955 г., обновленной в 1981 г., которая ввела единые социальные гарантии для всех граждан стран Северной Европы.

В связи с высокими темпами экономического роста в послевоенной Европе возник спрос на иностранную рабочую силу, в том числе из третьих стран. Но из-за экономического кризиса в 1970-х гг. функционирование единого рынка рабочей силы было временно приостановлено, а темпы миграции замедлились. В 1972 г. Швеция временно закрыла границы для трудовых мигрантов, в 1973 и 1975 гг. за ней последовали Дания и Норвегия. Однако темпы миграции продолжили расти в связи с воссоединением семей. С конца 1960-х гг. количество мигрантов увеличилось в основном из таких стран, как Югославия, Турция и Пакистан по приглашению датских работодателей. В начале 1970-х гг. стала расти доля беженцев из стран с диктаторскими политическими режимами – Испании, Греции, Португалии, из Латинской Америки, а также стран Африки. Продолжился рост числа беженцев из Чили, где установился авторитарный режим Пиночета, и Вьетнама в связи с войной.

В 1980 г. распределение крупнейших групп иммигрантов в Дании выглядело следующим образом: Германия – 17%, Швеция – 11%, Турция – 9%, Норвегия – 9%, Пакистан – 5%, Великобритания – 5%, Югославия – 4%, Польша – 4%, США – 4%³⁹⁰. На этом этапе преобладали иммигранты из западных стран. В датской статистике все иммигранты делятся на две группы: западные – *vestlige* и незападные – *ikke-vestlige*. К западным относятся иммигранты из ЕС-28, Исландии, Норвегии, Швейцарии, Канады, США, Австралии и Новой Зеландии. Иммигрантов из остальных стран датская статистика относит к незападным.

После принятия в 1983 г. закона об иностранцах в Данию хлынул поток беженцев из Ирака, Ирана (в связи с ирано-иракской войной 1980–1988 гг.) и Сомали, где в 1988 г. началась гражданская война. Сегодня в Дании проживает около 16.7 тыс. сомалийцев, составляющих наиболее многочисленную группу беженцев из Африки³⁹¹. В своё время этот закон считался одним из самых либеральных в мире, а Дания, по мнению его сторонников, стала страной с наиболее гуманной политикой в отношении беженцев. Новая редакция этого закона предоставила беженцам больше прав и возможность въезда без предварительного

³⁹⁰ 65 år i tal, Danmark siden 2. verdenskrig. Danmarks statistik. P. 3. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.dst.dk/da/Statistik/Publikationer/VisPub?cid=19228>

³⁹¹ Invandrere i Danmark 2010. Danmarks statistik. [Электронный ресурс] // URL: <https://dst.dk/Site/Dst/Udgivelser/GetPubFile.aspx?id=14846&sid=indv>

получения визы для подачи заявления на получение убежища, а также право на воссоединение семьи в случае получения убежища.

С 1980-х гг. Дания превратилась в страну-реципиента мигрантов и произошли изменения в географической структуре миграции. В 1980-е гг. мигрантов из западных стран было больше, чем из незападных, но в 1990 г. наступил перелом и незападных иммигрантов в Дании стало значительно больше, чем западных. В отличие от стабильной трудовой миграции из Турции или Пакистана и воссоединения их семей, остальные группы незападных мигрантов оказались в Дании в результате крупных конфликтов и кризисов. Это касается, в первую очередь, мигрантов из Боснии-Герцеговины, наиболее крупной группы беженцев из республик бывшей Югославии, 70% из них иммигрировали в Данию в 1995 г. В Дании даже были приняты отдельные законы для югославов в 1992 г. и для боснийцев в 1995 г., благодаря которым все граждане Югославии могли находиться в стране минимум 6 месяцев с возможностью продления, могли получить разрешение на временное пребывание. Большинство курдов иммигрировало в Данию после войны в Персидском заливе (1990–1991 гг.), иракцы – в период 1998–2002 гг. Самый высокий уровень миграции из Ирана наблюдался до 1990-х гг. и вновь начал расти с 2005 г. К 2007 г. распределение иммигрантов в Дании выглядело совершенно по-другому, чем в 1980 г.: Турция – 8.6%, Германия – 6.6%, Ирак – 5%, Босния-Герцеговина – 4.8%, Норвегия – 4%, Польша – 4%, Швеция – 3.5%, Иран – 3.2%, Ливан – 3.3%. Иными словами, пять из девяти крупнейших групп мигрантов были представлены незападными мигрантами.

С конца 1980-х гг. до 1994 г. в Данию прибывало примерно 20 тыс. мигрантов в год. Но из-за обострения межэтнического конфликта в бывшей Югославии приток мигрантов вырос до 40 тыс. человек в 1994–1996 гг. Вторая крупная волна миграции пришлась на период 2004–2010 гг., в основном за счет выходцев с Ближнего и Среднего Востока (до 50 тыс. в год). После миграционного кризиса 2015 г. было зафиксировано рекордное количество мигрантов – 76 тыс. человек в год.

С 1980 по 2013 г. значительно сократилась доля мигрантов из Германии (с 17% до 5%), Швеции, Норвегии и Великобритании. Турция сохранила свои позиции (около 9%), а в целом миграция из третьих стран увеличилась в 5 раз в этот период. Число жителей Дании, родившихся за границей, увеличилось с 215 тыс. человек в 1980 г. до 522 тыс. в 2013 г. В 2013 г. Турция была лидером по количеству мигрантов, проживающих в стране, за ней следовали Польша, Германия, Ирак и Ливия.

Современное положение в сфере миграции. Дания является этнически однородным государством и проводит одну из самых строгих миграционных политик в Европе, а ее законодательство одно из самых жестких. Задачи ее миграционной политики следующие: ужесточение требований к иностранцам, в основном из мусульманских стран, ограничение их количества, ускорение темпов интеграции мигрантов, которые уже живут в Дании. Кроме того, наблюдается нежелание присоединяться к общеевропейской миграционной политике, идет сокращение размера денежных пособий для беженцев.

По данным Евростат на иммигрантов приходилось на начало 2018 г. 8.8% населения Дании, 4.9% – это выходцы из стран, не входящих в ЕС³⁹². В столичном регионе живет наибольшее количество мигрантов (44% всех мигрантов и около 19% всего населения региона). Наименьшее число проживает в регионе Северная Ютландия, где сосредоточено 7% всех мигрантов. В 2016 г. 13.5% всех мигрантов

³⁹² Eurostat Migration and migrant population statistics. Share of non-nationals in the resident population. [Электронный ресурс] // URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/1275.pdf> . P. 9

приехали на работу (почти в 5 раз больше, чем в Швецию), 19.9% по линии воссоединения семей и 12.3% составляла гуманитарная миграция³⁹³.

Датская статистика подразделяет мигрантов на следующие категории: на "invandrere" – люди, которые родились за границей и чьи родители не являются датскими гражданами и не родились в Дании, беженцы после получения разрешения на пребывание также относятся к этой категории; "efterkommere" – люди, родившиеся в Дании, но ни один из родителей не является одновременно гражданином Дании и не родился в Дании; и, наконец, "personer med dansk oprindelse" – люди независимо от места рождения, один из родителей которых является датским гражданином и родился в Дании.

Нынешний этап связан с миграционным кризисом, который начался в 2015 г. и продолжается до сих пор. В сравнении с остальными европейскими странами на Данию пришлось намного меньшее число беженцев в 2015–2016 гг. В 2016 г. во время пика кризиса с мигрантами в ЕС доля иммигрантов в населении Швеции составила 10%, а в Дании – всего 6% (не принимая в расчёт мигрантов во втором поколении). На 2017 г. 10 крупнейших групп иммигрантов в Дании составляли поляки – 7% общего числа мигрантов, или 39 тыс. чел., сирийцы – 6%, около 34 тыс., турки – 5.7%, около 33 тыс., немцы – 5%, около 30 тыс., румыны – 4.2% свыше 24 тыс., иракцы – 3.7% свыше 21 тыс., боснийцы – 3%, иранцы – 2.7%, норвежцы – 2.7%, британцы – 2.4%³⁹⁴.

Таблица 9.2.

Структура иммигрантских групп в Дании (в %)

Страна/Тип миграции	Беженцы	Члены семьи	Трудовые мигранты	Образование	Другое	Неизвестно
Польша	0	3	60	9	26	2
Сирия	59	39	0	0	1	0
Турция	1	74	7	4	8	7
ФРГ	0	2	34	22	37	4
Румыния	0	2	55	17	25	0
Ирак	49	45	2	0	2	3
Иран	46	25	20	3	3	4

Источник: Invandrere i Danmark 2017. Danmarks Statistik.

<https://www.dst.dk/da/Statistik/Publikationer/VisPub?cid=20705>

Многие мигранты приезжают в Данию, чтобы пользоваться высокими пособиями и перевозить сюда членов своих семей из-за сложной обстановки в своих странах. Новые законы усложнили получение права на жительство и воссоединение семей. Был ограничен доступ к щедрой системе социальных льгот, а для получения датского гражданства ввели строгие экзамены по языку и культуре. Большинство мигрантов направляются в небольшие муниципалитеты и сельскую местность, на которые возлагается задача финансирования программы интеграции, включающей социализацию и обязательное посещение курсов датского языка.

Одна из причин недовольства притоком мигрантов – распространение чуждой религии на территории Дании, что подрывает культурные основы датского общества и становится причиной беспорядков в крупных городах. Нарастание антимигрантских настроений наблюдается в Дании уже длительное время, после миграционного

³⁹³ International Migration Outlook 2018. – Paris: OECD, 2018. P. 227

³⁹⁴ Invandrere i Danmark 2017. Danmarks Statistik. P. 13. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.dst.dk/da/Statistik/Publikationer/VisPub?cid=20705>

кризиса они приобрели особо крупные масштабы. Это заставило правительство ужесточать миграционное законодательство и 26 января 2016 г. был принят закон, разрешающий изымать у беженцев ценности, оценочная стоимость которых превышает 10 тыс. крон, для пополнения фонда средств, предназначенных на их содержание. Среди остальных одобренных парламентом положений – увеличение срока ожидания разрешения на воссоединение с семьей, усложнение процедуры получения ПМЖ, сокращение пособия беженцам. Сейчас средний срок ожидания получения гражданства в Дании составляет 9 лет. Всего в законодательство было внесено около 67 поправок, так или иначе ограничивающих права мигрантов, они сформировали новый, более репрессивный подход к миграции.

Эти изменения противоречили ряду статей Европейской конвенции по правам человека, подписанной 47 странами. Миграционное законодательство критикуется европейским сообществом. Однако руководство страны вынуждено учитывать общественное мнение и усиление позиций националистических партий. С 2011 г. либерально-консервативная партия Венстре, входящая в правительство, стала открыто сотрудничать с правопопулистской Датской народной партией, что сказалось на политике в отношении мигрантов. Было предложено объявить двухгодичный запрет на новую миграцию из мусульманских стран, но полностью запрещать въезд временным визитерам из числа мусульман датчане не собираются. Некоторые члены других партий в Дании придерживаются той же позиции, что затрагивает саму концепцию государства всеобщего благосостояния и общую солидарность в датском обществе.

Проблемы интеграции мигрантов в Дании. Основной проблемой для стран, принимающих иммигрантов, является интеграция мигрантов из стран Ближнего и Среднего Востока, Северной Африки. Это подтверждается статистикой – уровень занятости среди поляков, немцев и румын, представляющих наиболее крупные группы иммигрантов из западных стран в Дании, составляет соответственно 74%, 74 и 73%, а у мигрантов из Сирии, Турции и Ирака эти показатели находятся соответственно на уровне 12%, 53 и 35%³⁹⁵. Уровень безработицы среди иностранного населения снизился с 14.7% в 2012 г. до 10.6% к 2017 г., включая граждан западных стран³⁹⁶. В целом занятость граждан стран ЕС составляла в 2017 г. 73.2%, а для всего населения Дании 76.9%³⁹⁷. Низкий уровень занятости сирийцев объясняется тем, что они являются беженцами и прибыли в Данию недавно.

Интеграция мигрантов зависит от уровня их образования – только 15% мигрантов из третьих стран получили высшее образование, а для мигрантов из западных стран эта цифра составляет 24%. По среднему профессиональному образованию соотношение выглядит следующим образом: 25% среди западных мигрантов и 19% среди других мигрантов³⁹⁸. Трудности с интеграцией мигрантов из стран Ближнего и Среднего Востока и Центральной Азии объясняются самим типом миграции этой группы. Среди них много беженцев и членов семей, а не трудовых мигрантов. Низкая доля трудовых мигрантов среди турок объясняется тем, что во втором поколении они успели интегрироваться на рынке труда.

Датские власти решили изменить подход к интеграционным программам. Во-первых, изменилось их содержание. Теперь они формируются с учётом потребностей рынка труда в Дании. Каждый участник таких программ должен два

³⁹⁵ Invandrerne i Danmark 2017. Danmarks Statistik. P. 41. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.dst.dk/da/Statistik/Publikationer/VisPub?cid=20705>

³⁹⁶ International Migration Outlook 2018. – Paris: OECD, 2018.

³⁹⁷ EU citizens in other EU Member States. Eurostat newsrelease. 87/2018 – 28 May 2018.

³⁹⁸ Invandrerne i Danmark 2017. Danmarks Statistik. P. 48. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.dst.dk/da/Statistik/Publikationer/VisPub?cid=20705>

дня в неделю работать в качестве практиканта или стажера, остальные дни заниматься языком, изучением датского общества и пытаться найти постоянное место работы. Во-вторых, эти программы стали приспособлять к отдельным группам беженцев в зависимости от уровня их подготовки и образования. Предполагается, что более квалифицированные беженцы после завершения программы получают работу в течение одного года с возможностью получать дополнительную языковую подготовку после работы или в выходные, а беженцы с низким уровнем образования или вообще без него могут участвовать в программе до 5 лет. Эти меры вполне обоснованы, ведь 41% мигрантов из третьих стран имеют только школьное образование³⁹⁹.

До настоящего момента Дания не достигла особых успехов в интеграции беженцев на рынке труда. Только треть (32%) беженцев нашла работу после 5 лет пребывания в стране, в Германии и Нидерландах этот показатель 60 и 51%; 42% беженцев нашли работу после пребывания в Дании в течение 10 лет, а в Швеции – 60%. Из беженцев, находящихся в Дании 15 лет, только 39% трудоустроены, в Швеции соответственно 61%⁴⁰⁰. Длительность пребывания беженцев в Дании незначительно повышает шансы на их трудоустройство, в отличие от Швеции.

Серьезные проблемы интеграции мигрантов на рынке труда подтверждаются и тем, что в Дании в 2015 г. наблюдалась самая большая разница среди стран ЕС в уровне долгосрочной безработицы между пришлым населением (в том числе датчанами, родившимися за границей, но вернувшимися в Данию) и коренным населением – 14%. У Дании и Швеции схожие подходы к интеграции, но есть свои особенности. В Дании наименьший уровень занятости среди мигрантов из третьих стран, этот показатель равен 54% и 48% среди мужчин и женщин соответственно, а в Швеции – 59% и 51%⁴⁰¹.

Основными странами, из которых в Скандинавию прибыло наибольшее число беженцев и трудовых мигрантов, стали Афганистан, Босния-Герцеговина, Ирак, Иран, Сомали, Сирия, Таиланд и Турция. Выходцы из этих стран составляют 42% всех западных иммигрантов в Дании, в Швеции соответственно 48%⁴⁰². Большая часть мигрантов из третьих стран, кроме Таиланда и Турции, приехали в качестве беженцев.

В Дании крупнейшую группу западных мигрантов составляют турки. Наибольшая разница в занятости между мигрантами и родившимися в Дании наблюдается среди сирийцев (65%), иракцев (45%) и иранцев (35%). Наиболее интегрированы в датское общество мигранты из Таиланда⁴⁰³. Большинство мигрантов из третьих стран занято в сфере обслуживания (15.5%), торговле (13.7%) и транспорте (12.2%). Мигранты мужского пола заняты в сферах торговли (13.7%), транспорта (12.2%), гостиничном бизнесе (15.5%) и туризме (11.2%). Среди женщин-мигрантов из третьих стран около 22% занято в социальных службах, почти 15% в сфере туризма и 9.6% в сфере торговли⁴⁰⁴.

³⁹⁹ Invandrere i Danmark 2017. Danmarks Statistik. P. 48. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.dst.dk/da/Statistik/Publikationer/VisPub?cid=20705>

⁴⁰⁰ Newcomers in the North: Labor Market Integration of Refugees in Northern Europe. Migration Policy Institute. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.migrationpolicy.org/article/newcomers-north-labor-market-integration-refugees-northern-europe>

⁴⁰¹ Ikke-vestlige invandrere på arbejdsmarkedet i Danmark, Norge og Sverige: hvordan klarer Danmark sig? [Электронный ресурс] // URL: <https://www.dst.dk/da/Statistik/Analyser/visanalyse?cid=28102>

⁴⁰² Ikke-vestlige invandrere på arbejdsmarkedet i Danmark, Norge og Sverige: hvordan klarer Danmark sig? P. 2. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.dst.dk/da/Statistik/Analyser/visanalyse?cid=28102>

⁴⁰³ Ikke-vestlige invandrere på arbejdsmarkedet i Danmark, Norge og Sverige: hvordan klarer Danmark sig? P. 4. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.dst.dk/da/Statistik/Analyser/visanalyse?cid=28102>

⁴⁰⁴ Invandrere i Danmark 2017. Danmarks Statistik. P. 45-46. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.dst.dk/da/Statistik/Publikationer/VisPub?cid=20705>

Другим показателем эффективности интеграции иммигрантов можно считать количество мигрантов, получивших гражданство. По этому показателю Дания уступает Швеции, в частности, в 2014 г. гражданство получили 8.1% шведских иммигрантов, а в Дании меньше 2%⁴⁰⁵. В 2008–2017 гг. натурализация была наиболее распространена среди иракцев, турок и афганцев. Так, 10923 иракца, 6121 афганец и 3845 турок получили датское гражданство, и только 235 сирийцев стали гражданами Дании⁴⁰⁶. В 2017 г. было удовлетворено 36% всех заявок на получение статуса беженца⁴⁰⁷.

Следствием неэффективной интеграции мигрантов в датское общество стало то, что 20.5% иммигрантов в возрасте от 20 до 64 лет, приехавших не из стран ЕС, находится в состоянии критической материальной депривации⁴⁰⁸. В Швеции этот показатель равен всего 5.3%. Средний доход в Дании незападных мигрантов выше, чем в Швеции, и составляет 21 365 евро в год, в Швеции – 15 486 евро. 48.6% датских мигрантов после выплаты социальных пособий находятся в относительной бедности (их доход на 60% ниже среднего по стране), в Швеции он составляет 57.9%, но необязательно подразумевает низкий уровень жизни как в случае материальной депривации⁴⁰⁹.

В целом в плане интеграции незападных иммигрантов Дания добилась меньших успехов по сравнению со Швецией, несмотря на то, что в абсолютных числах, и в процентном отношении Дания имеет меньшее число мигрантов. Самый высокий уровень занятости среди крупных иммигрантских групп у выходцев из Турции и Пакистана, у них 80% дохода составляет либо зарплата, либо прибыль от собственного бизнеса. Для сравнения: 45% дохода сомалийцев составляют социальные пособия, на социальном пособии находится 87% мужчин и 94% женщин, прибывших из Сирии. Ту или иную форму пособия в 2016 г. получали 122 тыс. незападных иммигрантов. Около 15% турок и 13% пакистанцев являются самозанятыми. Высокая занятость наблюдается среди западных мигрантов, но она носит, как правило, краткосрочный или сезонный характер. Исключение составляют мигранты из Нидерландов, около 20% ведут бизнес на территории Дании, это самый высокий показатель самозанятости среди всех групп мигрантов.

Среди иммигрантов во втором поколении (efterkommere) преобладают выходцы из восточных стран. Исключение составляют поляки. А лидерами выступают Турция (30 101), Ливан (13 736) и Пакистан (10 775)⁴¹⁰. При этом стремление стран Северной Европы создать единый рынок труда и повысить мобильность в регионе продолжает играть важную роль, так как в каждой из этих стран одна из крупных иммигрантских групп представлена гражданами другой страны этого региона.

Безработица в Дании в 2017 г. составила 6.3%, а среди иммигрантов неевропейского происхождения – 12.5%. Часть мигрантов не работает: статус

⁴⁰⁵ Migrant Integration 2017. Eurostat. P. 53. [Электронный ресурс] // URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-05-17-100>

⁴⁰⁶ Befolkningens udvikling 2007. Danmarks statistik. [Электронный ресурс] // URL: <https://dst.dk/Site/Dst/Udgivelser/GetPubFile.aspx?id=12150&sid=befudvk>

⁴⁰⁷ International Migration Outlook 2018. – Paris: OECD, 2018. P. 226

⁴⁰⁸ Материальная депривация означает, что человек не может позволить себе по меньшей мере три пункта из следующего списка: внести арендную плату, выплачивать проценты по ипотеке и платить за коммунальные услуги, поддерживать достаточный уровень тепла в жилом помещении, употреблять в пищу мясо или богатые протеином продукты, взять оплачиваемый отпуск, приобрести телевизор, стиральную машину, автомобиль или телефон

⁴⁰⁹ Migrant Integration 2017. Eurostat. P. 47, 48, 52. [Электронный ресурс] // URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-05-17-100>

⁴¹⁰ Invandrer i Danmark 2017. Danmarks Statistik. P. 15, 44, 69, 86, 95-96. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.dst.dk/da/Statistik/Publikationer/VisPub?cid=20705>

беженца предполагает получение минимальных социальных субсидий. 46% общего числа мигрантов в Дании составляют экономически неактивное население. Из бюджета страны на социальные трансферты беженцам ежегодно выделяется до 28 млрд крон, или 59% налоговых поступлений, которые тратятся на выплату социальных пособий мигрантам. По подсчетам министерства финансов, мигранты составляют до 84% адресатов социальных выплат.

Согласно Статистической службе Дании, в 2016 г. иммигранты из Боснии-Герцеговины, Ирана, Ирака, Сирии были хуже интегрированы на рынке труда в Дании, чем в Швеции. В 2014 г. занятость среди сирийцев составляла в Дании 14%, а в Швеции – 31%. Для выходцев из Боснии-Герцеговины эти цифры составляли 51% и 73%. Это объясняется большим спросом шведского рынка на неквалифицированную рабочую силу.

Миграционный режим Дании намного строже шведского. В 2018 г. Дания пошла еще на более строгие меры в отношении мигрантов, что является еще одним примером независимости поведения датской элиты и ее стратегических подходов к системным проблемам. Датский парламент озвучил сложившуюся ситуацию в стране: 1) приезжающие мигранты из мусульманских стран не интегрируются в датскую культуру, живут на социальные пособия; 2) мусульмане-мигранты проживают компактно, не работают, не изучают датский язык и культуру; 3) в стране формируется параллельное общество, отличное от датского, и уже сформировались мусульманские гетто, где процветает преступность и наркомания, что представляет опасность для страны. При разработке законодательных актов учитывался фактический принцип отказа от добровольной интеграции и замена его на принудительную ассимиляцию и ужесточение наказания за совершаемые преступления. Также был принят пакет из 20 законов, направленных на устранение сформировавшихся гетто.

Внутриполитические последствия иммиграции. Вопрос иммиграции с 1990-х гг. приобрёл в Дании политическое значение. Первым случаем стало так называемое «Тамильское дело». После принятия закона об иностранцах 1983 г. в датском обществе начались дискуссии по вопросу нараставшего потока беженцев. В том числе предметом дискуссии стали тамильские беженцы из Шри-Ланки, большая часть которых прибыла в Данию в 1985–1989 гг. В 1987–1988 гг. Э. Нинн-Хансен, тогдашний министр юстиции от консервативной партии, в нарушение законодательства и позиции большинства в фолькетинге ввел запрет на въезд для родственников беженцев. Позднее под давлением оппозиции и СМИ Верховный суд Дании начал расследование, которое закончилось отставкой консервативного правительства в январе 1993 г.

С ростом числа беженцев дискуссии продолжались, речь шла об ослаблении потока мигрантов из третьих стран, это выразилось в постепенном ужесточении миграционного режима. В 1992 г. были введены более жёсткие условия по воссоединению с родственниками. Ряд коммун отказались принимать мигрантов, а появление различных гетто критиковалось. В 1998 г. правительство социал-демократов и радикалов урезало социальные пособия для иммигрантов, но из-за критики различных гуманитарных организаций в 2000 г. эта мера была отменена. Последовательный курс был взят при правительстве Венстре и в 2002 г. были ужесточены требования для воссоединения семей. Иммигранты, не достигшие 24 лет, этим правом не могли пользоваться. Это условие остается и по сей день. С изменением условий для воссоединения семей резко сократилось число мигрантов, въезжающих как члены семей, – с почти 7 тыс. чел. в 2002 г. до 2 тыс. чел. в 2004

г.⁴¹¹ С принятием Польши в 2004 г. и Румынии в 2007 г. в состав ЕС Дания получила ещё два источника долгосрочной трудовой миграции.

В 2017 г. доля иммигрантов незападного происхождения первого и второго поколения в населении Дании уже достигла 8.6% (в 1980 г. всего 1%)⁴¹². Увеличение числа беженцев и проблемы их интеграции привели к росту влияния правых партий в стране. Если на выборах в фолькетинг в 2001 г. Датская народная партия набрала 12% голосов и получила 22 парламентских мандата, то на выборах в парламент в 2015 г. партия получила уже 21.1% голосов и 37 мест в парламенте, став второй партией в фолькетинге после социал-демократов (47 мандатов).

С июня 2015 г. по настоящий момент число ограничений для иностранных граждан достигло 98. Но, несмотря на это, ожидается рост количества мигрантов, в том числе за счёт приезда членов семей уже обосновавшихся в Дании мигрантов. Правительство Дании заявляло, что наряду с принятием мер по снижению потока беженцев необходимо привлекать рабочую силу, в которой нуждается страна. Подобное положение уже содержалось в первоначальной программе правительства Венстре от 2015 г., и в программе коалиционного правительства 2016 г. Количество введённых в данный период ограничений свидетельствует о том, что меры по ограничению потока беженцев превалировали над мерами по привлечению необходимой рабочей силы. Обсуждается возможность введения льгот или процедуры упрощённого въезда для мигрантов из определённых стран. На выборах в фолькетинг летом 2019 г. вопрос о политике в отношении иммигрантов занимал центральное место.

Власти Дании считают шведскую политику открытых дверей либеральной, а те, кто формирует общественное мнение, создали вокруг миграции опасную ситуацию, и на любого, кто против нее, наклеивают ярлык экстремиста. Жёсткий курс в отношении мигрантов может стать хорошим дальнейшим трамплином для правых партий.

9.3. Финляндия: вдали от миграционных потоков

Финляндия входит в число стран, принимающих беженцев согласно ежегодной национальной квоте. Согласно законодательству страны, категорию мигрантов, которым может быть предоставлено убежище в Финляндии, составляют лица, соответствующие критериям Женевской конвенции о предоставлении статуса беженца, а также те, кто покинул свою страну под угрозой смертной казни, негуманного обращения, вследствие военных действий или стихийных бедствий.

Финское общество толерантно относится к иммигрантам, а государство ведет активную миграционную политику еще с 1970-х гг., когда из-за старения населения была введена государственная программа привлечения иммигрантов. В дальнейшем миграционная политика стала более прогрессивной, и государство активно привлекало квалифицированных специалистов и предпринимателей. В 2004 г. была запущена еще одна специальная программа. В 2018 г. вышло новое постановление об ускорении и упрощении процедур оформления ВНЖ предпринимателям по программе от 2004 г.

Первой крупной группой иностранных мигрантов, прибывших в Финляндию в 1970-х гг., были 182 политических беженца из Чили, покинувших страну после военного переворота, совершенного А. Пиночетом. В основном это были

⁴¹¹ Invandrere i Danmark 2017. Danmarks Statistik. P. 24. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.dst.dk/da/Statistik/Publikationer/VisPub?cid=20705>

⁴¹² Retfærdig og realistisk: en udlændingepolitik der samler Danmark. Socialdemokratiet. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.socialdemokratiet.dk/media/7011/en-udlaendingepolitik-der-samler-danmark.pdf>

представители чилийской интеллигенции, и после ухода Пиночета вернулись на родину. Следующая волна миграции была уже более экзотической – в начале 1990-х годов через Россию в Финляндию стали въезжать граждане Сомали, спасавшиеся от гражданской войны. Практически в это же время в Финляндию устремились беженцы из Югославии – боснийцы, албанцы, сербы, хорваты, также спасавшиеся от войны. Дальнейшее усложнение миграционной ситуации последовало за вступлением страны в ЕС. Во-первых, в Финляндию устремились трудовые мигранты из стран Восточной Европы. Во-вторых, стали въезжать беженцы из других стран – иракцы, афганцы, сирийцы, ливийцы, эритрейцы.

На начало 2018 г. на выходцев из стран ЕС приходилось 1.8% населения Финляндии и 2.7% – на мигрантов из третьих стран⁴¹³. В 2016 г. в страну въехало 16800 человек. В Финляндии 58% всех иммигрантов составляют граждане не входящих в ЕС стран (Ирак, Россия, Афганистан и Сирия). В 2016 г. Финской иммиграционной службой было выдано 26 тыс. разрешений на проживание. В 2016 г. 5.2% всех иммигрантов были трудовые мигранты, 31.2% – по линии воссоединения семей, 35.6% – гуманитарная миграция⁴¹⁴.

По данным Иммиграционной службы, за 2015 г. в Финляндию прибыло 32478 просителей убежища, в основном это беженцы из Ирака и Афганистана. Только в течение сентября 2015 г. в Финляндию прибыло около 11 тыс. беженцев. До этого ежегодный показатель составлял около 3 тысяч человек – в 2014 г. – 3650 беженцев (главным образом из Ирака, Сомали, России и Афганистана). Национальный состав мигрантов в Финляндию разнообразен: выходцы из Афганистана, Алжира, Китая, Египта, Косово, Индии, Ирака, Ирана, Марокко, Саудовской Аравии, Сирии, Туниса, Турции, Пакистана, Сомали, стран южнее Сахары, России.

Правительство Финляндии 20 сентября 2013 г. из-за ситуации в Сирии увеличило общую квоту на прием беженцев с 750 до 1050 человек. Предполагалось, что общие затраты на прием беженцев составят к 2014 г. 1.5 млн евро, а в 2015–2017 гг. – примерно 2.8 млн евро. По данным партии "Истинные финны", общие затраты на иммигрантов обходятся стране в 700 млн евро. Обслуживание одного беженца обходилось государству в среднем 43 евро в сутки, по другим данным, беженец получает пособие в размере 2 тыс. евро на человека в месяц (финский безработный получает пособие в размере 800 евро).

В настоящее время в стране насчитывается около 140 центров для приема беженцев для взрослых и примерно 80 для детей. Многие из них были основаны осенью 2015 г. Беженцы до принятия решения имеют право на пособие в случае отсутствия иных доходов: 90 евро для проживающих в центрах с питанием, 320 евро для центров без питания и 267 евро для проживающих по известному адресу. Также соискателям убежища предоставлена возможность покупки проездного билета по цене для местных жителей, а не для приезжих. Языковые курсы могут оплачиваться миграционной службой в размере до 100 евро в год⁴¹⁵.

Правительство Финляндии 8 декабря 2015 г. представило проект нового миграционного законодательства страны в отношении беженцев. Основная идея состояла в том, что принимать просителей убежища будут меньше, систему их размещения ждет реформирование, а самих беженцев будут перемещать по стране с целью трудоустройства. В рамках этой политики в Финляндии будет сокращено число регионов, откуда страна будет принимать беженцев. Так, в октябре 2015 г.

⁴¹³ Eurostat. Migration and migrant population statistics. Share of non-nationals in the resident population. [Электронный ресурс] // URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/1275.pdf> . P. 9

⁴¹⁴ International Migration Outlook 2018. – Paris: OECD, 2018. P. 230-231.

⁴¹⁵ Мигранты в Финляндии. [Электронный ресурс] // URL: http://www.tsaarinikolai.com/demotxt/Pakolaiset_lahetettyd.html

были ужесточены правила предоставления убежища гражданам Ирака и Сомали, а в ноябре 2014 г. – просителям из Афганистана. По прогнозам, к 2030 г. иностранцы будут составлять четверть населения Хельсинки.

Большой наплыв приезжих влияет на рост преступности в стране, где уже осознали риски, вызванные миграционной волной. 3 ноября 2015 г. полиция безопасности организовала пресс-конференцию, во время которой было заявлено об увеличивающейся и приобретающей разнообразные формы угрозе терроризма в стране. По данным полиции, среди лиц, ищущих убежище в Финляндии, есть те, кто имеет выход на радикальные исламистские группировки. Полиция безопасности считает угрозу терактов в Финляндии возможной, хотя еще в 2014 г. угроза считалась довольно низкой.

Появление многих тысяч беженцев, сильно отличающихся в культурном отношении от финского населения, привело к усилению националистических настроений в стране. По данным социологических опросов, 52% финнов считают, что приезд иммигрантов в страну нужно ограничивать. Радикализации настроений финского населения способствует и поведение самих мигрантов. В Финляндии правая партия «Истинные финны» на парламентских выборах 2003 г. набрала 1.6%, получив лишь 3 мандата, но на выборах в 2015 г. эта партия получила уже 17.4% голосов и 38 мест в парламенте. На выборах 2019 г. «Истинные финны» стали вторыми по числу голосов, отстав от лидера СДП – всего на 0.2%, и получили 39 депутатских мандатов. «Истинные финны» – это евроскептики, противники НАТО и, по мнению критиков, приверженцы националистической и популистской идеологии; призывают к ужесточению миграционной политики, выступают за поддержку сельского хозяйства, увеличение пенсий и стипендий.

Министр иностранных дел Финляндии Т. Сойни, основатель партии «Истинные финны», который ушел в отставку в июне 2019 г., заявлял, что Финляндия не должна выглядеть более привлекательным местом для получения убежища, чем остальные европейские страны. Он считает, что наиболее перспективной остается "датская модель", согласно которой власти могут лишить беженцев наличных денег, оставив им социальные льготы и услуги.

В отличие от стран Центральной и Восточной Европы, занимающих более резкую позицию в отношении приема мигрантов и беженцев, которая ведет к определенному расколу в рамках ЕС и процессам регионализации, отказу следовать некоторым общеевропейским инициативам, страны Северной Европы придерживаются более уравновешенной позиции. Хотя и в них наблюдается подъем популярности националистических настроений и влияния правых антииммигрантских партий, появление новых политических сил. Но в целом для этих стран не характерна пока особая позиция в рамках Евросоюза, ведущая к росту разногласий в рамках ЕС, и они стараются следовать общеевропейскому курсу в отношении мигрантов. Этому способствует реформирование национальной политики в отношении миграции с учетом новых миграционных реалий.

Глава 10. Вишеградская группа

Страны Вишеградской группы можно с трудом отнести к государствам, население которых традиционно активно участвует в миграционных процессах. В социалистический период передвижения населения носили ограниченный характер. Так, даже в самой густонаселенной Польше в 1960–1980-е гг. в миграционные потоки в среднем было вовлечено 10–30 тыс. человек при постоянной отрицательной нетто-миграции⁴¹⁶. Другие страны с меньшим населением характеризовались и меньшими миграционными показателями. Например, в Чехии в 1980-е гг. 7–9 тыс. человек составляли ежегодную эмиграцию и около 9–11 тыс. человек – иммиграцию⁴¹⁷. С началом трансформационного периода миграционные потоки из «четверки» стали носить преимущественно разовый характер и были связаны с этнической репатриацией. В частности, с территории Польши за первые годы выехало несколько тысяч этнических немцев. Разделение Чехословакии на два самостоятельных государства обусловило обмен населением между этими странами в 1992–1993 гг., включающий основной поток в Чехию⁴¹⁸: только в 1992 г. численность зарегистрированных иммигрантов составила порядка 19 тыс. человек. Однако в дальнейшем миграционные потоки с участием Вишеградской группы снизились до традиционных пределов как в силу ограничений со стороны западных стран, куда направлялись выходцы из Вишеградской группы, так и в целом вследствие особенностей самих наций.

10.1. Особенности миграции в страны Вишеградской группы

Усиление участия Вишеградских стран в европейских миграционных процессах связано с периодом после их вступления в Евросоюз и характеризовалось увеличением эмиграции, в первую очередь трудовой, в более развитые страны – члены ЕС, преимущественно в Германию и Великобританию. При этом возросли и иммиграционные потоки. Например, в Словакии увеличение численности иммигрантов в отдельные годы многократно превышало традиционную цифру 2 тыс. человек. Мировой финансово-экономический кризис несколько скорректировал участие стран Вишеградской группы в общеевропейских потоках в сторону уменьшения, однако подобная коррекция была недолгой.

Еще одной особенностью Вишеградской группы является отсутствие до недавнего времени активной интеграционной политики в силу как состава самих приезжающих в эти страны, так и определенной степени мигрантофобии. Неприятие мигрантов обусловлено как историческими факторами, так и текущими явлениями. Одним из важных аспектов является цыганский вопрос. По мнению экспертов, обособленность цыган и фактическое их содержание за общеевропейское финансирование на территории ряда государств продолжает вызывать недовольство местного населения, которому традиционно присуще неприятие чужаков. Подобными особенностями настроений населения по вопросам миграции

⁴¹⁶ Statistics Poland. Poland- main directions of emigration and immigration for permanent residence in years 1966-2018. [Электронный ресурс] // URL: <https://stat.gov.pl/en/topics/population/international-migration/main-directions-of-emigration-and-immigration-in-the-years-1966-2018-migration-for-permanent-residence,2,2.html>

⁴¹⁷ Czech statistical office. Migration – selected territory. [Электронный ресурс] // URL: https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/en/index.jsf?page=vystup-objekt-parametry&z=T&f=TABULKA&katalog=30845&pvo=DEM12&sp=A&c=v3%7E8__RP2018&str=v164

⁴¹⁸ Сеницина И.С. Международная трудовая миграция в Центральной и Юго-Восточной Европе // Россия и современный мир. 2017. №1 (94). С. 103-104.

пользуются и политики этих стран, что проявлялось, например, в Польше или Словакии.

Общеввропейский миграционный кризис стал определенным вызовом для Вишеградских стран. Хотя только часть этих стран испытала на себе приток мигрантов, «четверка» смогла выступать на единых позициях в вопросах регулирования миграционных потоков на уровне ЕС, отстаивая свое видение, отличающееся от общеевропейского. Миграционный кризис стал не только фактором, повлиявшим на внешнеполитическое поведение участниц субрегиональной интеграционной группировки, но и значимым явлением внутри каждой страны вне зависимости от внутримиграционной ситуации.

Миграционная проблематика активизировала работу Вишеградской группы и превратилась в одну из основных тем встреч представителей стран-участниц, а также Австрии, Болгарии, Македонии, Хорватии и ряда других государств, ситуация в которых влияла на обстановку в Венгрии, Польше, Словакии и Чехии. Общим для всех стран группы стало «избирательное» отношение к общеевропейским мерам по урегулированию миграционного кризиса. Поддержку «четверки» нашли общеевропейские меры по созданию условий для возвращения мигрантов на родину, по расселению в соседних к Сирии и Ираку странах. Участницы группировки настаивали на позиции усиленного контроля на внешних границах, что способно снизить миграционное давление. Венгрия, Польша и Чехия внесли свой вклад в службу быстрого реагирования, созданную для регулирования порядка на границах ЕС. «Четверка» оказывала помощь территориям, наиболее пострадавшим от наплыва беженцев, предоставляя специалистов, силовые подразделения, необходимое оборудование, финансовую помощь. В рамках механизмов регулирования миграции за пределами ЕС страны осуществляли поддержку через отдельные фонды. Тем самым, Вишеградская группа активно участвовала в ряде мер регулирования миграционных процессов, включая реализацию основной долгосрочной цели ЕС по искоренению причин миграции из развивающихся стран⁴¹⁹.

Наибольшие противоречия у Вишеградских стран вызвал такой механизм регулирования миграционных потоков, как обязательное расселение мигрантов. Венгрия, Польша, Словакия и Чехия были среди немногих европейских государств, которые практически не участвовали в данном механизме. На 2018 г. в рамках схем переселения ЕС за весь период кризиса Чехия переселила 52 человека из Иордании и Ливана, Венгрия, Польша и Словакия – ни одного, что было одним из худших результатов среди государств – членов ЕС⁴²⁰. Подобные действия вынудили Еврокомиссию объявить о запуске многоэтапного процесса введения мер против трех Вишеградских стран еще в 2017 г., хотя не только Польша и Чехия тормозили прием беженцев в рамках квотного распределения. На момент решения Еврокомиссии Чехия приняла уже 12 человек из 2691 по решению Совета ЕС, Словакия – 16 человек из Греции из 902, что сравнимо с чешскими данными. Венгрия и Польша не приняли никого из положенных квот в 1294 и 6182 человек соответственно⁴²¹. При этом, например, Австрия также не приняла никого. На другом

⁴¹⁹ Четверикова А.С. Положение стран Вишеградской группы в условиях обострения миграционного кризиса в ЕС // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2017. №10 (4). С. 133.

⁴²⁰ European Commission. Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. [Электронный ресурс] // URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180314_annex-5-progress-report-european-agenda-migration_en.pdf

⁴²¹ European Commission. Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Tenth report on relocation and resettlement. Annex 3. Brussels, 2.3.2017. [Электронный ресурс] // URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170302_tenth_report_on_relocation_and_resettlement_annex_3_en.pdf

полюсе находились в 2017 г. такие страны, как Мальта, которая приняла 73% положенных по квоте мигрантов, или Ирландия, в которой показатель составил 53%. Инициированный Еврокомиссией процесс, включающий в том числе в качестве одной из возможных мер наложение денежных штрафов или лишение права голоса в Совете ЕС, до сих пор не завершен. После обращения Еврокомиссии в Европейский суд окончательное решение не было принято, одно из последних заседаний Европейского суда прошло весной 2019 г.

Вовлечение судебных инстанций в решение вопросов миграционного кризиса и квотного распределения с участием Вишеградских стран не было единичным. На начальном этапе Венгрия и Словакия сами обращались в Европейский суд по поводу необоснованной обязательности квот, однако получили отрицательное решение, что в свою очередь не смогло изменить позиции стран в отношении квот.

Особая единая позиция «четверки» нашла свое отражения в период председательства Словакии в Совете ЕС в 2016 г., когда был предложен принцип «эффективной солидарности» в отношении миграционного кризиса, который заключался в возможности каждого государства самостоятельно определять свой вклад в решение проблем с притоком беженцев, исходя из собственных возможностей в управлении миграцией. Формы участия государств могли быть самыми разными, начиная от финансовой помощи до участия в операциях по высылке беженцев. Участие стран также должно было зависеть от степени обострения миграционной ситуации. Однако после многократных обсуждений в течение председательства Словакии принцип «эффективной солидарности» и не удалось продвинуть⁴²².

Единые позиции Вишеградских государств определялись не только внешним видением, но и внутренней ситуацией в каждой из стран. С социально-экономической точки зрения эти страны с трудом относятся к конечной цели приезжающих беженцев: большинство из них стремятся в наиболее благополучные государства ЕС – Германия или Великобритания. К тому же сами участницы субрегиональной интеграционной группировки не имеют широкого опыта интеграции мигрантов из стран Азии и Африки: традиционно сюда направлялись выходцы из других европейских стран или из бывших советских республик. Отсутствие опыта приема и интеграции, а также нерешенность внутренних социально-экономических проблем определяют и общий негативный фон, включая мнение политических и общественных деятелей этих стран, а также населения.

Опросы начального периода миграционного кризиса показывали, что в 2015–2016 гг. Венгрия, Словакия и Чехия выделялись своим негативным отношением к мигрантам, прибывшим из стран вне ЕС. Словакия и вовсе в 2015 г. была худшей среди членов ЕС – 86% опрошенных говорили о своем негативном отношении к такому типу мигрантов. В 2016 г., когда пик притока несколько спал, отношение жителей кардинальным образом не изменилось: в Чехии 82% опрошенных имели негативное отношение к мигрантам вне ЕС, в Венгрии – 81%, в Словакии – 79% и в Польше – 64%. При этом в 2016 г. Чехия стала единственной страной ЕС, где более половины населения (55%) высказалось против политики ЕС в отношении миграции⁴²³.

Ослабление миграционных проблем на общеевропейском уровне не повлияло на общественное мнение в Вишеградских странах. В 2018 г. эти государства, за

⁴²² Потемкина О.Ю. Вишеградская группа и «гибкая солидарность» // Современная Европа. 2016. №6 (72). С. 49.

⁴²³ European Commission. Standard Eurobarometer 86. Autumn 2016. P. 30. [Электронный ресурс] // URL: <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKY/2137>

исключением, пожалуй, Польши, оставались противниками мигрантов из внеевропейских стран и общеевропейской миграционной политики. Против мигрантов, прибывших из стран вне ЕС, особенно высказывались жители Чехии (86% в 2018 г.) и Словакии (81%), в меньшей степени Венгрии (75%) и Польши (64%). При этом Чехия и Венгрия стали единственными странами ЕС, где более половины населения высказывалось негативно об общеевропейской миграционной политике: в Чехии таковых было 56%, в Венгрии – 52% по сравнению с общеевропейским показателем 24%. Для Словакии и Польши были характерны меньшие показатели, чем у партнеров, однако они отражали общевишеградские позиции (40 и 38% соответственно)⁴²⁴.

Причины подобной картины общественного мнения вишеградского населения относительно типичны и являются традиционными факторами негативного отношения к мигрантам в целом. Как показывали исследования начального периода миграционного кризиса, обеспокоенность населения вызывает возможность распространения иммигрантами специфических болезней (таковых среди опрошенных было 57–69%, в Польши – всего 30%), большая лояльность мигрантов к своим странам происхождения в случае политической нестабильности (показатели колебались от 53% в Польше до 69% в Словакии и Чехии), присутствие иммигрантов на рынке труда (от 36% в Польше до 43% в Чехии), изменение культуры из-за мигрантов (от 30% в Польше до 56% в Чехии), влияние потока мигрантов на ухудшение жизни в стране (от 37% в Польше до 65% в Чехии)⁴²⁵.

Стойкое негативное общественное мнение стран Вишеградской группы, как показал общеевропейский миграционный кризис, не зависит от фактического наплыва беженцев в ту или иную страну. Венгрия и Польша, для которых был характерен наибольший приток беженцев в рамках «четверки», находились практически на разных полюсах в Вишеградской группе в рамках опросов общественного мнения. При этом в целом Венгрия, Польша, Словакия и Чехия не стали конечной целью для прибывающих: если в 2015 г. на «четверку» пришлось 14.5% всех заявлений о предоставлении убежища в ЕС, то в 2016 г. показатель сократился до 3.4%, в 2018 г. подобных заявлений было только около 1% от ЕС.

Наибольшее давление вследствие кризисной ситуации на Ближнем Востоке испытала Венгрия, на которую пришлось как наибольший поток беженцев и количество заявлений среди стран Вишеградской группы, так и приток именно жителей стран региона – из Афганистана, Сирии, Пакистана и других стран. В других странах субрегиональной интеграционной группировки на начальном этапе миграционного кризиса также отмечалось возрастание подобных заявлений со стороны выходцев с Ближнего Востока, однако это было одной из тенденций, наравне с другими (табл. 10.1.). В частности, возрастание показателей в Польше, Словакии и Чехии оставалось в пределах, с которыми страны уже сталкивались в предыдущие годы.

В этих странах сказался и кризис на Украине, жители которой вошли в лидирующую пятерку по количеству заявлений. Общим для всех четырех стран стало сохранение в целом прежней национальной структуры просящих убежище, хотя ситуация на Ближнем Востоке и Украине внесла определенные коррективы. По прошествии четырех лет страны региона практически вернулись к докризисным объемам просящих убежище. При этом для Венгрии осталась, как и в кризис,

⁴²⁴ European Commission. Standard Eurobarometer 90. Annex. Autumn 2018. T81, T96. [Электронный ресурс] // URL: <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2215#p=1&instruments=STANDARD&surveyKy=2215>

⁴²⁵ Simonovits B., Bernat A. ed. The social aspects of the 2015 migration crisis in Hungary. TÁRKI Social Research Institute. – Budapest, March 2016. P. 33-34.

характерная недиверсифицированная структура просящих убежище: в 2018 г. заявления от жителей пяти стран, из которых пришло наибольшее количество обращений, составили основную массу обращений – более 93%. В Польше доля пяти ключевых стран превысила 84% с сохранением явного превалирования России, в Чехии – 56%, в Словакии – 54%. При этом стоит отметить, что Словакия в целом и в прошедшем году также продолжала выделяться относительно «равномерной» структурой подающих заявления о предоставлении убежища: например, на уровне Пакистана в 2018 г. находился и Ирак.

Таблица 10.1.

Заявления о предоставлении убежища в Вишеградской группе

Страна	2015			2016			2018		
	Количество заявлений (шт.) / доля от всех заявлений по стране (%)								
Венгрия	Сирия	64585	36.5	Афганистан	11050	37.5	Афганистан	275	41.0
	Афганистан	46230	26.1	Сирия	4980	16.9	Ирак	240	35.8
	Косово	24455	13.8	Пакистан	3875	13.2	Сирия	50	7.5
	Пакистан	15155	8.6	Ирак	3450	11.7	Пакистан	30	4.5
	Ирак	9280	5.2	Иран	1285	4.4	Иран	30	4.5
	Всего	177135	100	Всего	29430	100	Всего	670	100
Польша	Россия	7870	64.6	Россия	8990	73.1	Россия	2715	66.0
	Украина	2295	18.8	Украина	1300	10.6	Украина	465	11.3
	Грузия	390	3.2	Таджикистан	880	7.2	Таджикистан	140	3.4
	Таджикистан	340	2.8	Армения	340	2.8	Армения	70	1.7
	Сирия	300	2.5	Грузия	125	1.0	Ирак	70	1.7
	Всего	12190	100	Всего	12305	100	Всего	4115	100
Словакия	Ирак	170	51.5	Украина	25	17.2	Афганистан	30	17.1
	Афганистан	35	10.6	Афганистан	15	10.3	Йемен	20	11.4
	Украина	25	7.6	Сирия	15	10.3	Пакистан	15	8.6
	Косово	13	3.9	Ирак	15	10.3	Иран	15	8.6
	Грузия	9	2.7	Пакистан	15	10.3	Азербайджан	15	8.6
	Всего	330	100	Всего	145	100	Всего	175	100
Чехия	Украина	695	45.9	Украина	505	34.2	Украина	415	24.4
	Сирия	135	8.9	Ирак	155	10.5	Грузия	170	10.0
	Куба	130	8.6	Куба	85	5.8	Куба	155	9.1
	Вьетнам	80	5.3	Сирия	80	5.4	Армения	115	6.8
	Армения	45	3.0	Китай	70	4.8	Узбекистан	100	5.9
	Всего	1515	100	Всего	1475	100	Всего	1700	100

Источник: Евростат.

Несмотря на общность позиций и наличие схожих черт протекания общеевропейского миграционного кризиса в странах Вишеградской группы, каждая из участниц имела определенные особенности миграционной ситуации, обусловленные имеющимся опытом, последствиями самого кризиса и рядом других факторов.

10.2. Последствия миграционного кризиса в Венгрии

Венгрию можно отнести к наиболее пострадавшей территории среди Вишеградской группы: через нее проходил маршрут мигрантов,двигающихся в другие страны ЕС, что сильно повлияло на обстановку в стране. Властям пришлось занять относительно жесткую позицию, которая не всегда находила одобрение вовне. В самый разгар миграционного кризиса границы страны, являющиеся внешними для ЕС, были закрыты, проход стал осуществляться только через два пропускных пункта на венгеро-сербской границе, был введен контроль на границе со Словенией. Ухудшение ситуации привело к сооружению оградений вдоль хорватской и сербских границ.

Сильная миграционная нагрузка, с которой столкнулась страна в начале общеевропейского кризиса, повлияла и на нежелание властей принимать дополнительных мигрантов в рамках квотного распределения. В 2016 г. в Венгрии даже был проведен референдум с целью внести поправки в конституцию, позволяющие не осуществлять программу квотного расселения. Низкая явка стала причиной его недействительности, однако 98% из проголосовавших 3.3 млн человек явно продемонстрировали общественное мнение. Уже в 2017 г. венгерские власти начали опрос населения, озаглавленный «Давайте остановим Брюссель», где один из пунктов касался действий Венгрии по отношению к нелегальным мигрантам и беженцам. При этом в некоторых исследованиях отмечается, что власти Венгрии в лице парламента и правительства намеренно иницируют отрицательное отношение к беженцам, заменив для общественности человека, ищущего защиту, на нелегального мигранта с исключительно злыми намерениями⁴²⁶.

Однако поддержка со стороны населения «позволила» властям применить достаточно широкие меры в рамках регулирования миграции. Часть мер продолжала реализовываться и в дальнейшем, после спада пика кризиса. Так, в 2017 г. усиливались подразделения полиции, получала дополнительное оснащение венгеро-сербская граница. Кроме того, Венгрия включилась в процесс возвращения беженцев – в 2017 г. страна участвовала в объединенной операции по возвращению мигрантов в Афганистан.

Миграционный кризис подтолкнул венгерские власти к изменению существующего законодательства, которое продолжается до сих пор. Первоначально изменения коснулись закона о предоставлении убежища, позволившие ускорить этот процесс, актов по ограничению незаконной миграции. В 2017 г. были сделаны значительные поправки в ряд законодательных актов, касающихся иммиграции, за которые Венгрия подверглась серьезной критике со стороны других стран и международных организаций. Так, была определена новая процедура предоставления убежища в случае массовой миграции, введены специальные транзитные зоны, где беженцы могли дожидаться решения властей о предоставлении убежища, в условиях массовой миграции мигрантам с неопределенным статусом не разрешалось передвигаться по территории Венгрии, все мигранты с неопределенным статусом в любой части Венгрии могли быть депортированы обратно в транзитные зоны. Все эти меры, по мнению венгерских властей, были направлены на предотвращение бесконтрольных потоков мигрантов в страну, закрытие Балканского пути передвижения, снижение рисков на внешних границах ЕС⁴²⁷.

⁴²⁶ Nazy B. Hungarian asylum Law and policy in 2015-2016: securitization instead of loyal cooperation // German Law Journal. 2016. Vol.17. № 06. P. 1080.

⁴²⁷ Закон № T/13976 «О внесении изменений в некоторые законы, связанные с повышением строгости процедур, осуществляемых в областях управления границами».

В 2018 г. вновь был скорректирован закон о предоставлении убежища, согласно изменениям в котором обращение стало считаться недействительным, если проситель прибыл из третьей страны, где была возможность обращения о предоставлении убежища. Кроме того, были приняты новые поправки, касающиеся нелегальной иммиграции: вводилась уголовная ответственность за помощь нелегальным мигрантам в подаче заявлений о предоставлении убежища или получении разрешений на пребывание. Эти нововведения, получившие название «Стоп Сорос», вновь вызвали критику со стороны ЕС, который первоначально назвал принятые поправки нелегитимными, а в 2019 г. Еврокомиссия обратилась в Европейский суд по поводу противоречивости данного закона Венгрии⁴²⁸.

Кроме того, в стране началась разработка новой стратегии борьбы с торговлей людьми, годом ранее были открыты новые центры помощи таким категориям лиц⁴²⁹. В целом за период миграционного кризиса в Венгрии были приняты относительно жесткие ограничения в области миграции, которые соотносились с общей позицией венгерских властей, ассоциирующих мигрантов с «мусульманскими захватчиками», что вызывало «недоумение» на общеевропейском уровне.

Нежелание принимать мигрантов в Венгрии обусловлено многими причинами, включая общественное мнение, экономическую ситуацию, а также государственные цели в социальной сфере, включающие, в том числе решение демографических задач за счет собственных граждан, а не иммигрантов. В текущей ситуации беженцы и мигранты не играют важной роли в жизни страны⁴³⁰. За последние годы численность мигрантов постепенно растет, однако их число остается незначительным и не превышает исторических пределов (табл. 10.2.). По доле мигрантов в населении Венгрия сравнима с Польшей или Словакией, также не являющихся центрами притяжения мигрантов. Невелика роль иностранцев и на венгерском рынке труда. В целом основную массу иностранцев в стране составляют румыны, на которые приходилось около 22% всех иностранцев, также традиционно велика роль немцев, украинцев и словаков. Среди других иностранцев можно выделить русских, сербов и поляков.

Таблица 10.2.

Мигранты в Венгрии

Показатель	2005	2010	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Численность мигрантов, тыс. чел.	154.4	206.9	140.5	145.9	156.6	151.1	161.8	180.8
Доля мигрантов в населении, %	1.5	2.1	1.4	1.4	1.6	1.5	1.7	1.9
Доля иностранцев среди занятого населения, %	-	0.8	0.7	0.6	0.6	0.6	0.5	0.6
Численность нелегальных мигрантов, тыс. чел	-	7.0	28.8	56.2	424.1	41.6	25.7	18.9
Количество заявлений о	1609	2104	18900	42777	177135	29432	3395	670

⁴²⁸ EU takes Hungary to court over «Stop Soros» migrant law. Euractive. 25.07.2019. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/eu-takes-hungary-to-court-over-stop-soros-migrant-law/>

⁴²⁹ European Commission. Hungary. EMN country factsheet 2018. [Электронный ресурс] // URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/2018_emn_country_factsheet_hu_final_en.pdf

⁴³⁰ Veto G. National interests in the European asylum policy - Hungary in the European migrant crisis: Persistent Objector or Agenda-setter? – Budapest, April 2016. P. 5. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.uaces.org/documents/papers/1640/veto.pdf>

Показатель	2005	2010	2013	2014	2015	2016	2017	2018
предоставлении убежища, шт.								
Доля от всех заявлений о предоставлении убежища по ЕС, %	0.7	0.7	4.1	6.5	12.7	2.3	0.5	0.1

Источник: Центральное статистическое управление Венгрии; Евростат.

Благодаря общеевропейским мерам и действиям самой Венгрии, стране удалось справиться с потоком нелегальных мигрантов, численность которых упала ниже докризисного уровня. Резко сократилась и роль Венгрии в предоставлении убежища: на 2018 г. ее доля от всех заявлений по ЕС упала до 0.1% по сравнению с 12.7% в пик миграционного кризиса.

В результате миграционный кризис в ЕС оказал сильное воздействие на внутримиграционную ситуацию в Венгрии, вынудив страну пойти на ряд жестких ограничений как практического, так и законодательного уровня. Венгрия продолжила участвовать в общеевропейских инициативах, согласующихся с ее видением регулирования миграционных потоков, применяя при этом и собственные меры, что позволило справиться с сильной нагрузкой. Приобретенный опыт и расширенные меры по регулированию миграции увеличили возможности страны по работе с мигрантами, однако это не превращает Венгрию в привлекательную для них страну, особенно для выходцев из-за пределов европейских стран: сильны негативные настроения в обществе, позиция руководящих властей, невысокое социально-экономическое положение по сравнению с ключевыми странами ЕС и ряд других факторов.

10.3. Миграционные процессы в Чехии и Словакии

В последние годы внутримиграционная ситуация в Чехии и Словакии определялась не только миграционным кризисом в ЕС, но и событиями на постсоветском пространстве, хотя это не помешало обеим странам поддерживать общевизegradское видение решения проблем в области миграции.

Можно сказать, что в наименьшей степени кризис затронул Чехию, поскольку даже в пик наплыва беженцев в Европу в страну поступали преимущественно заявления о предоставлении убежища от жителей Украины. В то же время чешские власти предприняли ряд шагов по урегулированию возросшей миграционной нагрузки. В 2015 г. была утверждена новая стратегия миграционной политики, среди приоритетов которой выделялись противодействие нелегальной миграции, оказание помощи беженцам за рубежом с целью предотвращения притока мигрантов, выполнение обязательств в рамках предоставления убежища, которое, однако, предполагало необязательность участия в распределении по квотам и возможность пересмотра Дублинской системы. При этом одним из механизмов реализации таких намерений было активное участие в общеевропейской дискуссии⁴³¹.

Как и в случае Венгрии, новая миграционная обстановка в Европе вынудила чешские власти внести поправки в существующую законодательную базу. Почти сразу изменения коснулись регулирования границ: в случае чрезвычайной ситуации по решению Министерства внутренних дел границы Чехии могли быть закрыты. Также были ужесточены условия получения убежища, в дальнейшем были внесены поправки и в сам процесс получения. В 2018 г. был расширен список безопасных

⁴³¹ Strategie migrační politiky České republiky. Ministerstvo vnitra ČR, 2015. P. 2, 12-13. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.mvcr.cz/clanek/strategie-migracni-politiky-cr.aspx>

стран происхождения беженцев за счет 12 новых государств, включая Украину (без Крыма и Луганской и Донецкой областей), Грузию (без Абхазии и Южной Осетии), Индию, Марокко и ряд других. В рамках практических мер Чехия расширяла свои возможности принимать мигрантов, например, в 2018 г. было построено новое здание на 112 человек в Среднечешском крае. Однако не все попытки по переселению были успешными. Чехия так и не выполнила обязательства принять 1500 мигрантов в 2015–2017 гг., что было одобрено правительством. Гуманитарная программа переселения 153 беженцев из Ирака показала, что прибывшие стремятся уехать в Германию или вернуться на родину.

Помимо регулирования возможного потока мигрантов одно из направлений деятельности касалось уже прибывших. В 2016 г. была разработана новая программа интеграции беженцев, бюджетом в 7.6 млн евро, часть из которого пошла на создание единого координирующего центра предоставления услуг в рамках интеграции⁴³². На законодательном уровне в 2018 г. все интеграционные центры были переведены в единую государственную схему, а курсы по интеграции и адаптации для прибывших из третьих стран стали обязательными. На 2018 г. такие центры поддержки интеграции иностранцев были открыты в каждом чешском регионе. Также со стороны центральных властей реализовывались проекты развития деятельности муниципалитетов с целью создания собственных стратегий интеграции. Кроме того, активизировалась деятельность по добровольному возвращению мигрантов – в 2017 г. была запущена отдельная программа ускоренного возвращения нелегальных мигрантов. Только за первый год по программе вернулся 391 человек⁴³³.

Изменения коснулись и одной из приоритетных задач для Чехии – экономических мигрантов, в которых страна заинтересована в значительной степени. В частности, проект по экономической миграции, направленный изначально на привлечение трудовых ресурсов из Украины на низкоквалифицированную работу в сельском и лесной хозяйстве, пищевой промышленности, в 2018 г. был распространен на жителей Сербии, Монголии и Филиппин. Однако в случае последних стран Чехия применяет упрощенную процедуру для квалифицированных кадров в промышленности и сфере услуг. Кроме того, поправки в основной закон о присутствии иностранцев теперь давал возможность правительству применять специальные визы для работающих в зависимости от ситуации на чешском рынке труда⁴³⁴.

Для Чехии свое значение сохраняют украинские мигранты. Первоначально ситуация на Украине после 2014 г. не оказала значительного влияния на рост иммигрантов в Чехию (по крайней мере легальных)⁴³⁵. Однако в дальнейшем ситуация изменилась. За 2018 г. прирост украинцев в Чехии составил более 12%, а их численность превысила 131 тыс. человек. Свою роль сыграли как социально-экономическая обстановка в самой Украине, так и деятельность чешских властей по привлечению украинской рабочей силы. В результате жители Украины остаются наиболее многочисленной группой иностранцев в Чехии, которые в совокупности с выходцами из Словакии и Вьетнама составляют около 55% всех мигрантов. Остальные иностранцы преимущественно представляют собой жителей других

⁴³² European Commission. Czech Republic: Updated State Integration Programme. 04.01.2016. [Электронный ресурс] // URL: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/czech-republic-updated-state-integration-programme>

⁴³³ European Commission. Czech Republic. EMN country factsheet 2017. [Электронный ресурс] // URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/06a_czechrepublic_country_factsheet_2017_en_0.pdf

⁴³⁴ European Commission. Czech Republic. EMN country factsheet 2018. [Электронный ресурс] // URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/2018_emn_country_factsheet_cz_final_en.pdf

⁴³⁵ Drbohlav D., Jaroszewicz M. ed. Ukrainian migration in times of crisis: forced and labor mobility. – Prague: Charles University, 2016. P. 122.

европейских стран или постсоветских государств. В Чехии проживает всего около 10-20 тыс. мусульман, что сказывается на неприятии обществом новых подобных мигрантов в силу малого опыта интеграции. Однако Чехии, скорее всего, придется столкнуться с более разнообразным составом мигрантов в будущем. В 2018 г. доли мигрантов в населении страны составила 5%, что присуще центрам иммиграции, к чему страна шла в последние годы (табл. 10.3.). Увеличивались и численность самих мигрантов, и их доля на рынке труда, вследствие в том числе проводимой политики в стране. За 2018 г. выросло и число заявлений о предоставлении убежища, однако цифры остаются в исторических пределах.

Миграционный кризис внес некоторые коррективы в деятельность властей и в миграционную ситуацию в Чехии, но эти изменения не сопоставимы с венгерскими. В стране продолжается увеличиваться роль мигрантов, расширяются механизмы их интеграции при сохранении избирательного подхода. При этом Чехия участвует в решении миграционных проблем и за пределами своей территории.

Таблица 10.3.

Мигранты в Чехии

Показатель	2005	2010	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Численность мигрантов, тыс. чел.	278.3	424.3	439.2	449.4	464.7	493.4	524.1	564.0
Доля мигрантов в населении, %	2.7	4.0	4.2	4.3	4.4	4.7	4.9	5.3
Доля иностранцев среди занятого населения, %	4.6	6.3	6.4	-	8.1	9.0	10.7	-
Численность нелегальных мигрантов, тыс. чел.	9.8	2.9	4.2	4.8	8.6	5.3	4.7	4.5
Количество заявлений о предоставлении убежища, шт.	3590	775	695	1145	1515	1475	1450	1700
Доля от всех заявлений о предоставлении убежища по ЕС, %	1.5	0.3	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	0.3

Источник: Статистическое управление Чехии; Евростат.

Словакия, как и Чехия, не испытала на себе большого наплыва мигрантов во время кризиса, что в свою очередь не вынудило власти вносить кардинальные коррективы в проводимую политику. В Словакии продолжала действовать миграционная политика до 2020 г., утвержденная в 2011 г., среди целей которой было стимулирование легальной иммиграции и интеграции, усиление эффективности пограничного контроля, применение общеевропейских принципов предоставления убежища, борьба с эмиграцией квалифицированной рабочей силой. При этом стоит отметить, что в 2019 г. в официальных документах была подтверждена позиция, которой придерживалась Словакия во время активной фазы миграционного кризиса, по отстаиванию национальных интересов в миграционной политике, включая отказ принимать мигрантов в рамках их распределения между европейскими государствами.

Регулирование границ не потребовало применения особых мер в Словакии, и за последние годы оно было направлено на улучшение взаимодействия с другими государствами, особенно с Украиной. Только на начальном этапе миграционного кризиса в рамках повышения безопасности был утвержден новый план контроля за национальными границами на 2015–2018 гг., увеличена численность силовых структур.

Среди практических мер стоит выделить «нетипичный» для Вишеградских стран шаг по регулированию притока беженцев. В рамках соглашения по взаимодействию с Австрией летом 2015 г. Словакия предоставила места проживания для 1000 беженцев, прибывших в Австрию и ожидающих решение австрийских властей о предоставлении им убежища. Другим направлением стала гуманитарная помощь. Так, власти страны согласились принять вне квотного распределения 100 беженцев-христиан из Сирии, а также христиан из Ирака, однако опыт оказался не показательным: многие вернулись обратно на родину. В дальнейшем в рамках приема беженцев продолжался процесс изменения законодательства в направлении регулирования процедуры приема. Значительных корректировок в программы интеграции также не проводилось.

Однако именно на проблеме трудовой миграции, а не на проблеме беженцев, в последние годы было сосредоточено внимание словацких властей. В национальное законодательство были внесены общеевропейские рекомендации. В 2018 г. была принята стратегия трудовой мобильности иностранцев, направленная на привлечение мигрантов в определенные ниши рынка труда. В рамках стратегии были сокращены сроки получения разрешений, расширились возможности трудоустройства. Появились поправки в ряд нормативных документов с целью содействовать трудоустройству иностранцев в секторах, где наблюдается нехватка рабочей силы. С этой целью создавался отдельный список востребованных вакансий⁴³⁶.

«Религиозный вопрос» остается одной из важных тем для населения, что дает возможность словацким властям заявлять о невозможности приема определенных категорий мигрантов. Например, в 2016 г. премьер-министр Р. Фицо открыто заявлял о намерении препятствовать образованию мусульманской общины в Словакии. Но власти страны принимают во внимание и финансовую сторону проблемы и другие факторы. Позиция властей подкрепляется ролью Словакии как территории транзита, что обеспечило слабое влияние кризиса на внутреннюю ситуацию. Ведь Словакия, как Чехия и Польша, относится к числу стран, где вклад иммигрантов в общественные финансы составлял отрицательную величину (менее -0.5% ВВП)⁴³⁷. Свою роль играет и национальный состав мигрантов: наиболее многочисленны украинцы, количество которых за последний год значительно выросло, а их доля превысила 20% всех мигрантов в 2018 г. (табл. 10.4.). В совокупности с выходцами из Сербии, численность которых также возрастает в последние годы, и Чехии они составляют более 41% всех мигрантов⁴³⁸. В целом численность мигрантов в Словакии за последние годы растет, однако их роль в экономике и жизни страны остается относительно малой. Стране удалось справиться и с нелегальной миграцией, ее показатели невелики. Роль Словакии в предоставлении убежища остается стабильной и незначительной на общеевропейском уровне, хотя в отличие от Чехии основными подающими прошения об убежище жители Ближнего Востока.

⁴³⁶ European Commission. Slovak Republic. EMN country factsheet 2018. [Электронный ресурс] // URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/2018_emn_country_factsheet_sk_final_en.pdf

⁴³⁷ The refugee Surge in Europe: economic challenge. IMF. 2016. P. 27.

⁴³⁸ Statistical overview of legal and illegal migration in the Slovak Republic. Presidium of the Police Force. 2018. P. 10, 13. [Электронный ресурс] // URL: https://www.minv.sk/swift_data/source/policia/hranicna_a_cudzinecka_policia/rocenky/rok_2018/2018-rocenka-UHCP-EN.pdf

Таблица 10.4.

Мигранты в Словакии

Показатель	2005	2010	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Численность мигрантов, тыс. чел.	-	67.9	59.2	61.9	65.8	93.2	104.5	121.3
Доля мигрантов в населении, %	-	1.3	1.1	1.1	1.2	1.7	1.9	2.2
Доля иностранцев среди занятого населения, %	-	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Численность нелегальных мигрантов, тыс. чел	-	1.4	1.0	1.2	2.5	2.2	2.7	2.8
Количество заявлений о предоставлении убежища, шт.	3350	540	440	330	330	145	165	175
Доля от всех заявлений о предоставлении убежища по ЕС, %	1.5	0.2	0.1	0.1	Менее 0.1	Менее 0.1	Менее 0.1	Менее 0.1

Источник: Статистическое управление Словакии; Евростат.

Чехия и Словакия не были затронуты общеевропейским миграционным кризисом в той мере, как Венгрия, что позволило странам продолжить проводимую ранее миграционную политику, направленную на решение в том числе экономических задач. Географическое, социально-экономическое положение и другие факторы обеспечили непривлекательность Словакии и Чехии для беженцев. Позиция официальных властей способствовала лишь частичному участию в общеевропейской политике и поддержанию позиции Вишеградской группы в целом.

10.4. Польша в условиях миграционного кризиса

Общеевропейский миграционный кризис оказал существенное влияние на ситуацию внутри Польши, которое означало не только увеличение потока прибывающих, но и трансформацию самой миграционной политики. Изменения в области миграции были вызваны и событиями в политической жизни страны, и ее социально-экономическими условиями. Действующая на момент начала миграционного кризиса миграционная стратегия, вступившая в силу в 2011 г. и нацеленная на привлечение трудовых ресурсов и возвращение эмигрантов, была отменена, в том числе из-за неучета возросшего потока из Украины, который оказывал большое влияние на внутреннюю ситуацию и, по мнению экспертов, был новым миграционным феноменом в Польше⁴³⁹. В результате началась разработка новых документов с учетом беженцев и украинской ситуации. Большой наплыв украинских мигрантов являлся и одной из причин отказа польских властей принимать беженцев по квотам: власти заявляли, что Польша приняла более 1 млн украинцев.

Будучи противником квотной системы, польские власти также продолжают выступать против «мусульманской составляющей» возможных мигрантов. При этом предыдущее руководство согласилось принять беженцев в рамках квотного распределения, что не стали исполнять пришедшие к власти в 2015 г. политики.

⁴³⁹ Drbohlav D., Jaroszewicz M. ed. Ukrainian migration in times of crisis: forced and labor mobility. – Prague: Charles University, 2016. P. 87.

Однако в рамках гуманитарной линии в Польшу все же было переселено почти 160 христиан из Сирии, 86 из которых покинули страну почти сразу, а большинство из оставшихся – в последующие месяцы. Эти события также оказали определенное влияние на общественное мнение в отношении квотного распределения⁴⁴⁰.

Стоит отметить, что в целом на протяжении 2000-х гг. Польша отличалась лояльным отношением к мигрантам, которое стало меняться после 2012 г. Среди причин, обуславливающих антииммигрантские настроения в стране, исследователи выделяют пять основных категорий: культурные страхи, социальные страхи, вызванные быстрыми изменениями после притока мигрантов, экономические опасения по поводу распределения государственных ресурсов, политические опасения (утрата доверия к правительству, влияние наднациональных органов на национальный суверенитет) и страхи безопасности из-за увеличения преступности и терроризма⁴⁴¹. Здесь Польша не исключение: многие вышеназванные причины имеют место и в других странах Вишеградской группы.

В 2018 г. были разработаны основные социально-экономические цели миграционной политики Польши, направленные на решение проблем польского рынка труда в свете нехватки рабочей силы в определенных секторах. Государство намерено привлекать квалифицированную рабочую силу из-за рубежа и стимулировать польских граждан, которые продолжают уезжать в Германию, Великобританию, Италию, Нидерланды и другие страны, возвращаться на родину. Для этого упрощается процедура для высококвалифицированных кадров, вводятся новые типы разрешений.

Определенные шаги были предприняты на региональном уровне в области интеграции, в частности была запущена специальная программа улучшения предоставляемых услуг иностранцам, включая переобучение персонала, расширение языковых курсов и другие направления. Также был открыт отдельный информационный центр для иностранцев, реализовывалась программа помощи иностранцам в доступе к различным услугам. Целям улучшения интеграционных процессов служили и другие поправки в законодательство. Например, был изменен закон об иностранцах в свете необходимости знания языка на должном уровне при подаче прошения о гражданстве⁴⁴².

В последние годы для Польши остается характерным увеличение иммиграции, особенно трудовой и с целью получения образования. Так, за последние пять лет доля иностранных студентов увеличилась более чем вдвое и составила почти 5%. В территориальном аспекте основу иммигрантов составляют выходцы из Украины, которые оказывали сильное влияние на внутримиграционную ситуацию в Польше в последние годы. Велика роль выходцев и из других бывших советских республик, включая Белоруссию и Россию. По некоторым подсчетам, около 0.9 млн украинцев в 2017 г. только легально находилось в Польше⁴⁴³. При этом стоит отметить, что по оценкам, более 2.5 млн польских граждан находятся за границей, а ежегодный отток из страны не компенсируется притоком⁴⁴⁴.

⁴⁴⁰ Kowalski M. From a different angle – Poland and the Mediterranean refugee crisis //German Law Journal. 2016. Vol.17. № 06. P. 973.

⁴⁴¹ Bachman B. Diminishing solidarity: polish attitudes toward the European migration and refugee crisis // Migration policy institute, online journal. 16.06.2016. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.migrationpolicy.org/article/diminishing-solidarity-polish-attitudes-toward-european-migration-and-refugee-crisis>

⁴⁴² European Commission. Poland. EMN country factsheet 2018. [Электронный ресурс] // URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/2018_emn_country_factsheet_pl_final_en.pdf

⁴⁴³ Jaroszewicz M. Migration from Ukraine to Poland. The trend stabilizes. P. 5. [Электронный ресурс] // URL: https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/Report_Migration%20from%20Ukraine_net.pdf

⁴⁴⁴ Rozkrut D. Migration statistics in Poland. Data and methodology. 2018. [Электронный ресурс] // URL: http://www.instat.gov.al/media/3875/konf_migracioni_stats-poloni.pdf

Согласно официальной статистике, численность мигрантов в Польше возрастает и превысила 350 тыс. человек (табл. 10.5.). Увеличивается их доля в населении и роль на рынке труда, что отражает деятельность властей. Остается актуальной проблема нелегальной миграции, которая только продолжает возрастать, в том числе по причине, по мнению экспертов, недостаточного контроля за ней вследствие складывающейся ситуации на рынке труда, характеризующейся нехваткой дешевой рабочей силы. Однако проблема нелегальной миграции является общеевропейской, которая пока не поддается решению и остается одной из самых злободневных⁴⁴⁵.

В результате миграционный кризис оказал несильное влияние на ситуацию в Польше: больше сказалось положение на Украине и ситуация в самой Польше, что, однако, не помешало стране придерживаться общей политики Вишеградской группы.

Таблица 10.5.

Мигранты в Польше

Показатель	2005	2010	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Численность мигрантов, тыс. чел.	-	97.1	121.2	-	175.1	211.9	325.2	359.5
Доля мигрантов в населении, %	-	0.3	0.3	-	0.5	0.6	0.9	0.9
Доля иностранцев среди занятого населения, %	-	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.5	0.6
Численность нелегальных мигрантов, тыс. чел.	-	4.0	9.3	12.1	16.8	23.4	28.5	31.2
Количество заявлений о предоставлении убежища, шт.	5240	6540	15240	8020	12190	12305	5055	4115
Доля от всех заявлений о предоставлении убежища по ЕС, %	2.2	2.5	3.5	1.3	0.9	1.0	0.7	0.6

Источник: Управление по делам иностранцев Польши; Евростат.

Миграционный кризис в ЕС стал важным событием, объединившим страны–участницы Вишеградской группы и позволившим выступать на общих позициях на общеевропейском уровне. При этом Венгрия, Польша, Словакия и Чехия реализовывали схожие мероприятия в рамках борьбы с кризисом, хотя часть проводимых мер была присуща только отдельным участникам группы и определялась внутривострановой спецификой. Общая позиция стран «четверки» как субрегиональной группировки определяется схожими факторами миграционной ситуации этих стран. Среди причин особого мнения участниц Вишеградской группы выделяются причины как социально-экономического, так и политического характера. Не являясь основными странами назначения в рамках ЕС, государства «четверки» не располагают богатым опытом, разработанными механизмами и инфраструктурой для принятия и интеграции большого числа мигрантов, особенно беженцев из мусульманских стран. Ведь на протяжении многих лет основу приезжающих в страны Вишеградской группы составляли выходцы из других европейских государств, а также бывших советских республик. При этом миграционный кризис подтолкнул участниц «четверки» к применению более широких механизмов регулирования миграционных потоков и интеграции самих мигрантов.

⁴⁴⁵ Миграционные проблемы в Европе и пути их решения / под ред. Кондратьевой Н.Б. – М.: Институт Европы РАН, 2015. С. 14.

Отсутствие необходимого опыта, социально-культурные страхи повлияли и на настроение жителей «четверки», где неоднократно проходили акции протеста против притока беженцев. Свою роль как в формировании общественного мнения, так и в выработке общей политики сыграло нахождение у власти стран политических сил, являющихся в той или иной степени противниками массовой иммиграции и иммигрантов-мусульман в частности. Не способствуют открытости Вишеградской группы и экономические факторы. Например, заинтересованность в экономических мигрантах страны-участницы удовлетворяли за счет восточно-европейских государств, включая Украину. Большинство вышеизложенных факторов носит долгосрочный характер, что предопределяет сохранение существующей позиции Вишеградской группы в отношении миграционной ситуации в обозримой перспективе.

Особая позиция вишеградских стран стала значимым явлением не только для региона Центрально-Восточной Европы, но и для Евросоюза в целом. Кризисные явления обострили противоречия, существующие в рамках интеграционной группировки, более ярко выявив разногласия, которые уже были между странами-членами ЕС. Рост популизма и евроскептицизма в регионе не носит исключительно региональный характер, деятельность вишеградских властей оказывает влияние на общеевропейскую позицию и, на наш взгляд, характеризует начавшийся процесс трансформации евроинтеграции. При этом не стоит переоценивать «голос» Вишеградской группы на общеевропейском уровне: порой совпадая во мнении с другими странами – членами ЕС по определенным позициям, «четверка» выступает «удачным примером» сложностей и противоречий европейской интеграции.

Осознавая и объявляя себя неотъемлемой частью ЕС, Вишеградская четверка не намерена отказываться от важных национальных приоритетов, на что, возможно, рассчитывал Брюссель в период принятия этих стран в Евросоюз. И в настоящее время эти страны пытаются совместить приверженность общеевропейским ценностям и национальным интересам, которые порой находятся в противоречии друг к другу особенно в сфере управления миграцией, где Вишеградские страны нарушили один из главных принципов ЕС – принцип солидарности.

Глава 11. Австрия

Как известно, Австро-Венгрия была многонациональной империей, однако после ее распада Австрийская Республика характеризовалась доминированием в населении австрийцев. Во второй половине XX в. Австрия, как и другие немецкоязычные страны – ФРГ и Швейцария, характеризовалась большими сложностями для натурализации мигрантов по сравнению, например, с Францией или США. При этом миграционная политика Австрии не создавала больших барьеров транзитным иммигрантам, а также беженцам. Однако в обоих случаях ожидалось, что приезжие вскоре покинут территорию государства. Так и происходило не только после Второй мировой войны, когда многие немцы временно укрывались в Зальцбурге и Верхней Австрии (вернувшись в середине 1950-х гг. в ФРГ), но и после событий в Венгрии в 1956 г., Чехословакии в 1968 г. и Польше в 1980-1981 гг. Отчасти беженцы возвращались на родину или перебирались в другие европейские страны даже в начале 90-х гг., когда начались гражданские войны в республиках бывшей Югославии. Единственным исключением, как и в соседней ФРГ, стала проблема временных трудовых мигрантов, привлекавшихся в страну из-за дефицита рабочей силы в условиях почти полной занятости местного населения. С середины 1970-х гг. все больше турецких «гастарбайтеров» перестали возвращаться на родину⁴⁴⁶. В итоге к началу 1980-х гг. количество иностранцев в семимиллионной Австрии перевалило за отметку 300 тыс. чел., достигнув уровня, зарегистрированного послевоенной переписью 1951 г. (тогда как в 1961 г. в стране оставалось около 100 тыс. иностранцев)⁴⁴⁷.

11.1. Мигранты в Австрии на рубеже XX–XXI вв.

В 1991 г. население Австрии составляло 7,8 млн чел., из которых австрийского гражданства не было только у 517,7 тыс. чел. (6,6%), причем почти половину иностранцев составляли немцы и славяне из Югославии. К 2001 г. число иностранцев выросло до 710,9 тыс. чел., а их доля увеличилась до 8,9% (в основном за счет выходцев из Югославии). Данный показатель был довольно высоким для ЕС, что свидетельствовало о сложностях натурализации. При этом доля родившихся за пределами Австрии в населении страны в 2001 г. составила всего 12,5%, в том числе чуть больше трети родились в Югославии, 1/7 – в Германии и почти столько же в Турции. Больше трети иностранцев концентрировались в столице государства – Вене. Согласно переписи 2001 г. в Австрии 2,8% населения не говорили по-немецки, а двуязычными были еще 8,6%, при этом среди иностранцев показатели составляли соответственно 27,4% и 55,1%. Наиболее распространенными языками были турецкий и сербо-хорватский, выделялись также английский, венгерский, польский, албанский и словенский. Доля мусульман в населении Австрии в начале нынешнего столетия составила 4,2%⁴⁴⁸.

В XXI в. ситуация с иммигрантами в Австрии начала быстро меняться. К 2011 г. население достигло 8,4 млн чел., а число иностранцев в стране возросло почти до 940 тыс. чел., причем за 10 лет количество граждан увеличилось лишь на 1,9%, тогда как иностранцев – на 32,2%. Соответственно и их доля в населении выросла

⁴⁴⁶ Merhaut N., Stern V. Asylum Policies and Protests in Austria / Protest Movements in Asylum and Deportation / Ed. by S. Rosenberger S. et al. Springer, 2018. P. 29. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.oapen.org>

⁴⁴⁷ Österreich Ergebnisse zur Bevölkerung aus der Registerzählung. / Census 2011. – Wien: Statistik Austria, 2013. P. 55.

⁴⁴⁸ Volkszählung. Hauptergebnisse I – Österreich. – Wien: Statistik Austria, 2002. P. 15-19.

на 2,3 проц. пункта (до 11,2%). При этом в Вене удельный вес иностранцев возрос с 16% до 21,7% (на втором месте по-прежнему находилась самая западная земля Форарльберг, культурно тяготеющая к Германии и Швейцарии, но выделяющаяся также численностью турецких мигрантов). Среди отдельных городов выделялись в основном земельные столицы, прежде всего Зальцбург (20,5%), Брегенц (19,4%), Инсбрук (16,4%), Линц (15,3%) и Грац (15,2%), а также верхнеавстрийский город Вельс (18,3%). Доля лиц, родившихся за пределами Австрии, за 10 лет выросла на 3,2 проц. пункта (до 15,7% или более 1,3 млн чел.), причем в Вене показатель возрос с 23,6% до 30,6% (или 524,4 тыс. чел.)⁴⁴⁹.

Наибольший абсолютный прирост иностранцев в населении Австрии за 10 лет показали жители Германии (с 72,2 тыс. до 148,2 тыс.), Румынии (с 17,5 тыс. до 46,3 тыс.), Польши (с 21,8 тыс. до 41,5 тыс.), Венгрии (с 12,7 тыс. до 28,4 тыс.) и России (с 3,5 тыс. до 26,5 тыс.). Количество турецких граждан и жителей республик бывшей Югославии, напротив, в Австрии за первое десятилетие XXI века сократилось. Если в 2001 г. в стране было 127,2 тыс. граждан Турции, то к 2011 г. их число сократилось до 112,8 тыс. Число граждан Сербии и Черногории (бывшей Союзной Республики Югославия) сократилось со 133,0 тыс. до 126,1 тыс., Боснии и Герцеговины – со 108,1 тыс. до 88,1 тыс., а Хорватии – с 60,7 тыс. до 57,4 тыс. Правда, следует учесть, что за десять лет австрийское гражданство смогли получить примерно 260 тыс. мигрантов. Сколько-нибудь заметными группами мигрантов были также словаки, македонцы, итальянцы и болгары (более чем по 10 тыс. чел. в каждой группе). Таким образом, основные проблемы в миграционной сфере были связаны с наплывом в Австрию граждан ЕС из тех стран, которые только в 2000-е гг. присоединились к интеграционной группировке. Эти проблемы касались в основном сферы трудовых отношений, поскольку к славянам, венграм и румынам в Австрии традиционно было толерантное отношение⁴⁵⁰.

11.2. Ситуация с мигрантами в Австрии в 2010-е гг.

В текущем десятилетии ситуация с мигрантами в Австрии принципиальным образом изменилась. Страна оказалась важным центром притяжения не только европейских трудовых мигрантов, а также хорошо оплачиваемых сотрудников международных организаций и транснациональных корпораций со всего света, но и выходцев из экономически неблагополучных и при этом культурно далеких от немецкоязычного социума страны регионов. Наплыв мигрантов обеспечили прежде всего беженцы с Ближнего Востока.

Население Австрии к началу 2019 г. выросло почти до 8,9 млн чел., причем численность иностранных граждан превысила 1,4 млн, составив 16,2%. При этом на граждан стран ЕС и ЕАСТ пришлось лишь чуть больше половины иностранцев, что было даже выше, чем в начале 2000-х гг. Среди жителей ЕС в Австрии доминируют немцы, которые, как это не может показаться парадоксальным, выступают обычно в роли «гастарбайтеров» (дело в том, что по целому ряду специальностей возможности для трудоустройства, причем на хорошие зарплаты в немецкоязычной Австрии существенно лучше, нежели в соседней Германии). Второй по численности группой из «старых» членов ЕС являются выходцы также граничащей с Австрией Италии. Однако количество итальянцев уже давно много меньше, чем число осевших в Италии жителей Румынии, Венгрии, Хорватии, Польши, Словакии и других «новых» членов ЕС.

⁴⁴⁹ Census 2011. Österreich Ergebnisse zur Bevölkerung aus der Registerzählung. – Wien: Statistik Austria, 2013. P. 49-56.

⁴⁵⁰ Ibid.

Вместе с тем в Австрии количество иностранцев из азиатских стран за последнее десятилетие утроилось. В стране уже почти 50 тыс. граждан Сирии и почти 45 тыс. граждан Афганистана (см. табл. 11.1.). Важно подчеркнуть, что стремительное увеличение количества арабов (жителей не только охваченной гражданской войной Сирии, но и соседнего Ирака, а также Египта и других стран Северной Африки) не просто приводит к росту количества мусульман в Австрии, но делает сильно разнообразнее в культурном отношении исламский компонент общества. Ведь двумя крупнейшими странами – поставщиками мигрантов из мусульманского мира в Австрии традиционно были Турция (сейчас 117,2 тыс. жителей, а также немалое количество натурализовавшихся турок) и Босния и Герцеговина (95,8 тыс. чел.). К тому же в Австрии заметно увеличилось количество выходцев из Косово, а также Ирана и Сомали.

Таблица 11.1.

Численность населения Австрии, включая количество лиц с иностранным гражданством и миграционным прошлым, тыс. чел.

Гражданство стран	1.1.2002	1.1.2006	1.1.2010	1.1.2011	1.1.2012	1.1.2013	1.1.2014	1.1.2015	1.1.2016	1.1.2017	1.1.2018	1.1.2019
Всего население Австрии	8 063.6	8 254.3	8 351.6	8 375.2	8 408.1	8 451.9	8 507.8	8 584.9	8 700.5	8 772.9	8 822.3	8 858.8
Граждане Австрии	7 333.4	7 457.6	7 468.1	7 462.0	7 456.7	7 447.6	7 441.7	7 438.8	7 432.8	7 430.9	7 426.4	7 419.9
Иностранцы	730.3	796.7	883.6	913.2	951.4	1 004.3	1 066.1	1 146.1	1 267.7	1 341.9	1 395.9	1 438.9
Из них ЕС и ЕАСТ	257.9	316.6	397.3	420.2	448.0	483.3	527.4	579.2	625.5	664.7	703.3	739.8
ЕС-27	250.5	308.9	389.1	411.8	439.5	474.6	518.7	570.3	616.4	655.5	693.9	730.2
Члены ЕС до 2004	110.9	143.5	186.4	196.9	206.3	217.8	230.7	241.2	253.1	262.8	272.0	281.6
Германия	75.3	100.4	136.0	144.1	150.9	157.8	164.8	170.5	176.5	181.6	186.8	192.4
Франция	4.3	5.3	6.3	6.4	6.6	6.9	7.1	7.4	7.7	8.1	8.3	8.6
Греция	2.1	2.4	2.5	2.7	3.1	3.7	4.5	4.90	5.5	5.9	6.4	6.9
Италия	10.6	12.2	14.5	15.4	16.2	17.8	20.2	22.5	25.3	27.3	29.2	30.9
Нидерланды	4.1	5.4	6.7	7.0	7.2	7.5	7.8	8.1	8.4	8.8	9.0	9.3
Португалия	0.9	1.2	1.6	1.7	1.9	2.3	2.8	2.9	3.2	3.4	3.6	3.8
Швеция	2.5	2.7	2.7	2.7	2.8	2.8	2.8	2.8	2.9	2.9	3.0	3.1
Испания	1.6	2.2	2.8	3.2	3.5	4.3	5.3	5.9	6.5	6.9	7.1	7.5
Великобритания	5.7	7.0	8.1	8.4	8.7	8.9	9.3	9.6	10.0	10.4	10.7	11.0
«Новые» члены ЕС	139.7	165.4	202.8	214.9	233.1	256.9	287.9	329.1	363.3	392.7	421.8	448.6
Болгария	4.7	6.5	9.8	11.2	12.5	14.1	15.9	19.6	22.4	24.9	27.4	29.9
Хорватия	61.4	61.1	58.5	58.3	58.3	58.6	62.0	66.5	70.2	73.3	76.7	80.0
Польша	21.4	30.6	37.2	38.6	42.1	46.0	50.3	54.3	57.6	60.1	62.2	63.4
Румыния	17.8	21.9	36.0	41.6	47.3	53.3	59.7	73.4	82.9	92.1	102.3	112.7
Словакия	7.5	13.0	19.2	20.4	22.6	25.3	28.6	32.1	35.3	38.1	40.2	42.0
Словения	7.0	7.1	7.8	8.0	8.6	9.6	11.3	13.5	15.5	17.3	18.9	20.2
Чехия	6.2	7.7	9.1	9.3	9.6	10.2	10.9	11.6	12.3	12.6	13.1	13.6
Венгрия	13.1	16.3	23.3	25.6	29.8	37.0	46.3	54.9	63.6	70.6	77.1	82.7
ЕАСТ и карликовые государства Европы	7.3	7.7	8.2	8.4	8.5	8.6	8.7	8.9	9.1	9.2	9.4	9.6
Швейцария	6.2	6.6	7.1	7.2	7.3	7.4	7.5	7.6	7.8	7.9	8.0	8.2
Третьи государства	472.4	480.1	486.3	493.0	503.5	521.0	538.7	567.0	642.2	677.2	692.6	699.1
Европа	379.7	377.5	376.8	380.9	384.7	391.7	400.0	410.0	419.1	425.6	430.8	434.3
Босния и Герцеговина	107.2	96.1	90.5	89.6	89.6	89.9	91.0	92.5	94.0	94.6	95.2	95.8
Автономный край Косово (с 2009)	.	.	13.5	14.7	16.1	17.9	19.9	22.0	23.4	24.4	25.0	25.5
Черногория (с 2006)	.	.	0.9	0.9	0.9	1.0	1.0	1.1	1.2	1.3	1.3	1.4
Сев. Македония	14.5	17.3	18.1	18.6	18.9	19.4	20.1	20.9	21.7	22.4	23.1	23.4
Россия	3.7	17.2	23.4	24.2	25.5	27.3	28.8	30.0	31.2	32.0	32.4	32.6
Сербия и Черногория (до 2006)	123.0	125.4	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.

Гражданство стран	1.1.2002	1.1.2006	1.1.2010	1.1.2011	1.1.2012	1.1.2013	1.1.2014	1.1.2015	1.1.2016	1.1.2017	1.1.2018	1.1.2019
Сербия с Косово (2007-2008)	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Сербия	.	.	109.4	110.5	110.4	111.3	112.5	114.3	116.6	118.5	120.2	121.3
Турция	127.1	113.1	111.3	112.5	112.9	113.7	114.7	115.4	116.0	116.9	117.3	117.2
Украина	2.0	4.5	5.5	5.9	6.2	6.8	7.5	8.6	9.7	10.2	10.7	11.2
Африка	15.1	20.4	21.9	22.1	23.1	24.4	26.1	28.6	32.6	35.6	35.8	35.4
Египет	5.1	4.8	4.9	4.9	5.1	5.3	5.5	5.6	5.8	5.9	6.1	6.1
Нигерия	2.7	6.3	5.9	5.6	5.5	5.7	6.1	6.6	7.4	8.1	8.0	7.6
Сомали	0.1	0.2	1.0	1.1	1.6	2.0	2.2	3.2	4.9	6.0	6.2	6.4
Тунис	1.2	1.3	1.5	1.6	1.8	1.8	1.9	2.0	2.2	2.3	2.4	2.4
Америка	12.7	15.4	17.0	17.2	17.7	18.3	18.9	19.5	20.4	21.0	21.6	22.4
Северная Америка	7.4	7.8	8.2	8.2	8.4	8.6	8.9	9.2	9.6	9.7	9.8	10.0
США	6.2	6.4	6.8	6.8	6.9	7.1	7.3	7.6	7.8	7.9	8.0	8.2
Центральная и Южная Америка	5.4	7.6	8.8	9.0	9.3	9.6	10.0	10.4	10.9	11.3	11.8	12.3
Бразилия	1.3	2.0	2.4	2.5	2.5	2.6	2.7	2.8	2.9	3.1	3.3	3.5
Доминиканская Республика	0.9	1.5	1.6	1.6	1.6	1.6	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7
Азия	36.9	51.0	61.9	64.0	69.1	77.6	84.2	98.2	157.0	180.4	188.3	189.4
Афганистан	2.1	3.1	5.7	6.7	9.4	12.4	14.0	16.8	35.6	45.3	45.7	44.4
Армения	0.6	2.1	2.8	2.7	2.7	2.9	3.1	3.4	3.6	3.7	3.6	3.4
Бангладеш	1.3	1.5	1.5	1.6	1.6	1.8	1.9	2.1	2.3	2.5	2.5	2.5
Китай	5.1	8.8	9.5	9.5	9.7	10.2	10.8	11.4	12.2	12.7	12.9	13.2
Грузия	0.3	2.4	2.7	2.5	2.5	2.6	2.7	2.9	3.3	3.4	3.5	3.4
Индия	5.0	6.0	6.2	6.2	6.5	7.0	7.4	7.9	8.3	8.6	8.9	9.2
Ирак	1.3	1.3	2.3	2.5	2.7	3.0	3.2	3.9	13.9	14.8	14.5	13.8
Иран	5.6	5.1	5.7	5.8	6.0	7.2	8.0	8.5	11.6	13.8	13.8	14.5
Япония	1.7	2.0	2.1	2.1	2.1	2.2	2.2	2.3	2.4	2.4	2.5	2.5
Респ. Корея	1.0	1.4	1.8	1.8	1.8	1.9	1.9	2.0	2.0	2.0	2.0	2.1
Монголия	0.3	1.0	1.7	1.6	1.7	1.8	2.0	2.2	2.4	2.5	2.6	2.6
Пакистан	1.7	2.1	2.7	2.8	3.2	3.7	3.5	3.6	4.5	4.6	4.5	4.3
Филиппины	3.5	4.0	4.7	4.8	4.9	5.1	5.2	5.3	5.5	5.6	5.6	5.7
Сирия	0.6	0.9	1.5	1.6	1.9	2.7	4.3	11.3	33.3	41.7	48.1	49.8
Таиланд	2.1	3.1	3.7	3.9	4.0	4.1	4.3	4.4	4.6	4.6	4.7	4.9
Океания	1.1	1.2	1.2	1.3	1.3	1.3	1.4	1.4	1.5	1.5	1.5	1.5
Лица без гражданства или с неустановленным гражданством	26.9	14.6	7.4	7.5	7.5	7.7	8.2	9.4	11.6	13.2	14.6	16.2

Составлено по: Bevölkerung zu Jahresbeginn 2002-2019 nach detaillierter Staatsangehörigkeit (<https://www.statistik.at>).

Если смотреть статистику лиц с миграционным прошлым, то в Австрии таких уже более 1,7 млн чел., что составляет 19,5% населения страны. При этом основные группы – выходцы из Германии (232 тыс. чел.), Боснии и Герцеговины (168,5 тыс.), Турции (160 тыс.), Сербии (свыше 143 тыс.) и Румынии (121 тыс.)⁴⁵¹. При этом в Вене иммигранты составляют свыше 36% населения⁴⁵².

Одной из базовых проблем для австрийского общества стала интеграция детей мигрантов в местный социум с целью недопущения консервации экономической отсталости и социальной изоляции выходцев из инокультурной среды. В 2017/18 учебном году в Австрии 15,5% учащихся были иностранцами. Уже на стадии записи в детские сады местные жители и мигранты находятся в равных условиях. Уровень занятости среди лиц в возрасте от 15 до 64 лет сильно разнится – 66% в среде лиц с мигрантским прошлым и 75% у австрийцев, причем это связано

⁴⁵¹ Bevölkerung zu Jahresbeginn 2002-2019 nach detailliertem Geburtsland. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.statistik.at>

⁴⁵² Bevölkerung am 1.1.2019 nach detailliertem Geburtsland und Bundesland [Электронный ресурс] // URL: <https://www.statistik.at>

прежде всего с разной занятостью среди женщин – соответственно 60% (в том числе 20% в среде афганцев, сирийцев и иракцев и 49% у турчанок) и 72%⁴⁵³.

Недостаточная интеграция мигрантов, особенно представителей последней волны (а ее пик пришелся на 2014-2016 гг., когда в страну приехало соответственно 170,1 тыс., 214,4 тыс. и 174,3 тыс. чел. против 90-125 тыс. в год в период 2001-2011 гг.), сильно отражается на их социально-экономическом положении. Если в среднем в 2018 г. безработица в Австрии составляла 7,7%, то среди граждан Австрии она была лишь на уровне 6,7%, тогда как в среде иностранцев – 11,3%, в том числе среди выходцев из Сирии, Ирака и Афганистана – 40,7%, граждан Турции – 16,8%, жителей бывших республик Югославии, пока не ставших членами ЕС – 12,2%. Безусловно, мигранты сильно различаются по образовательному уровню. Так, если в целом в Австрии у лиц в возрасте 25-64 года высшее образование было лишь у 19%, то среди иностранцев из «старых» членов ЕС и государств ЕАСТ – у 43%, тогда как у турецких граждан – только 5%, жителей бывших республик Югославии, пока не ставших членами ЕС – 9%. В то же время у 58% турок в Австрии в лучшем случае есть лишь обязательное школьное образование, тогда как в целом по стране показатель составляет 14% (среди местных жителей – 10%). Это лишний раз подтверждает, что представители разных этнических групп в Австрии занимают разные ниши на рынке труда. Иначе говоря, некоторые мигранты из развитых стран вносят весьма существенный вклад в экономическое процветание Австрии, предлагая свой весьма квалифицированный труд. С другой стороны, выходцы из восточноевропейских стран и Турции часто занимают непривлекательные низкооплачиваемые рабочие места, тогда как новая волна мигрантов из арабских стран, Афганистана и некоторых других регионов с нестабильной политической обстановкой в принципе не могут найти работу в Австрии. В итоге средний чистый доход гражданина Австрии составил 26,4 тыс. евро, тогда как живущего в Австрии иностранца – только 20,9 тыс. евро, в том числе у турок – 20,5 тыс. евро⁴⁵⁴.

Быстрые изменения в этно-конфессиональной структуре населения не могли не сказаться на политической жизни в Австрии. Хорошо известно даже по материалам СМИ, что произошла определенная радикализация политического спектра Австрии. Австрийская партия свободы по-прежнему занимает 3-е место, получив на досрочных парламентских выборах осенью 2019 г. более 20%, лишь немного уступив социал-демократам (на первом месте – Австрийская народная партия, однако из-за скандалов страну в конце мая возглавила «технический» канцлер Б. Бирляйн). При этом нельзя забывать, что многие страны ЕС впоследствии сталкиваются с негативной реакцией не только жителей страны на приезжих, но и со стороны потомков мигрантов по отношению к коренным жителям. Ведь 2/5 иностранцев в Австрии живут в стране уже больше 10 лет, и их дети часто ощущают себя местными жителями, но из дискриминируемых социальных групп. Уже сейчас в Австрии более полумиллиона мигрантов во втором поколении (при расчете по происхождению матери), причем 36% из них не имеют гражданства Австрийской Республики (тогда как 27% мигрантов в первом поколении успели натурализоваться). Вместе с тем не следует пока преувеличивать именно миграционный фактор – для жителей Австрии куда более важным является будущее самого формата интеграции в рамках ЕС. К тому же совершенно очевидно, что миграционный бум в том виде, в каком он наблюдался в последние годы, стал

⁴⁵³ Migration & Integration. Zahlen. Daten. Indikatoren 2019 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.statistik.at>

⁴⁵⁴ Ibid.

плодом необдуманной внешней политики ЕС и НАТО, тогда как нейтральная Австрия стала отчасти жертвой в силу своего географического положения. Однако нельзя забывать, что в мире происходят долгосрочные фундаментальные изменения, которые обусловят постоянно растущий долгосрочный поток из стран глобального Юга в наиболее экономически благополучные государства мира, в том числе Австрию. Поэтому австрийским лидерам придется в ближайшие годы вырабатывать адекватную миграционную политику, в корне отличающуюся от того, к чему привыкло австрийское общество в 1970-80-е годы.

Заключение

Тема миграции в Европейском союзе исследуется во многих работах российских и зарубежных авторов в контексте демографических тенденций, трансформаций в европейской экономике и на рынке труда, культурно-конфессиональных изменений и других актуальных трендов, наблюдаемых в странах объединенной Европы. В данной монографии авторы сделали попытку исследовать постоянно меняющуюся миграционную обстановку в Евросоюзе, особенно после возникшей в 2015 г. критической ситуации, связанной с беженцами, выделить узловые тренды миграционных процессов и их специфику как в целом, так и в отдельных странах ЕС.

Проведенный анализ эволюции миграционных потоков позволил выделить этапы миграции и их особенности. Каждый этап характеризовался реформированием миграционных моделей и модификацией политики в отношении мигрантов и беженцев, определением приоритетов при регулировании процессов миграции. Особое внимание уделено воздействию фактора миграции на интеграционные процессы в Европе.

Постоянно меняющаяся миграционная обстановка в условиях глобализации и развитие евроинтеграции привели к изменению теоретических подходов европейских ученых к проблемам миграции. Новые теории и модели отражали определенные этапы развития Евросоюза и отдельных стран-членов. Но в целом европейские исследования миграционной тематики находятся еще в стадии становления, отличаются фрагментарностью и использованием опыта зарубежных (прежде всего, американских) исследователей в европейском контексте. Основное внимание в них уделяется особенностям трудовой миграции и привлечению высококвалифицированных специалистов, проблемам беженцев и нелегальных мигрантов, росту мусульманского населения, закономерностям формирования мусульманских общин и другим, более частным вопросам.

Первые два этапа миграции в ЕС (три послевоенных десятилетия и период с середины 1970-х гг. до середины 1990-х гг.) не характеризовались серьезными проблемами с приезжими. Присутствие инокультурных мигрантов не вызывало опасений у коренного населения и политического истеблишмента и не влияло на социальные системы европейских стран. Третий этап, начавшийся в середине 1990-х гг., был связан с накоплением миграционных проблем, созданием предпосылок для «глобального миграционного поворота», усиления противоречий между демографическими процессами, потребностями рынка труда, преобладанием семейной миграции, усилением внутренней мобильности населения после значительного расширения ЕС за счет стран ЦВЕ. В этот период стала формироваться общеевропейская миграционная политика.

Для четвертого этапа, который начался на исходе первого десятилетия XXI в. и продолжается до сих пор, характерны две разнонаправленные тенденции. С одной стороны, такие инициативы ЕС, как введение «голубой карты» для квалифицированных специалистов и выработка принципов общей системы приема беженцев, свидетельствуют о наметившемся сближении подходов стран Евросоюза к решению миграционных проблем. С другой стороны, быстрорастущая миграция стала дестабилизирующим фактором, затрагивающим интеграционные процессы в объединенной Европе (яркий пример – результаты референдума в Великобритании) и ведущим к росту националистических настроений в отдельных государствах ЕС и образованию блоков стран внутри Евросоюза, которые имеют различные взгляды на существующие вызовы. Кроме того, наблюдается раскол по основным направлениям

миграционной политики – межгосударственному сотрудничеству, социальному и конфессиональному.

Формирование наднационального формата европейской миграционной политики столкнулось с ростом противоречий между отдельными странами-членами и эрозией принципа солидарности при решении проблем беженцев и нелегальных мигрантов. Изменение количественного и качественного состава миграционных потоков, появление мусульманского фактора привели к возрастанию рисков и усилению миграционного давления на все страны ЕС, к нарушению устоявшегося баланса между коренным и иностранным населением, изменению этническо-конфессиональной и культурной конфигурации европейского социума. Появилась тенденция к постепенному замещению коренного населения в отдельных нишах на рынке труда. Стала формироваться «гостевая» модель пребывания и поведения, когда мигранты получают максимум от принимающих стран, не интегрируясь при этом в их социум, соблюдают свои традиции и сохраняют культурные связи с родиной. Это привело к появлению «параллельных обществ» во многих европейских странах. Рост мусульманского населения, усиление роли ислама, укоренение крупных мусульманских диаспор со своим укладом жизни, продолжающиеся военные конфликты вблизи границ Евросоюза, теракты в ряде стран представляют угрозу безопасности и стабильности в Европе.

Европейский «кризис беженцев» привел к негативным последствиям для экономики стран ЕС, особенно тех, куда первоначально прибывали беженцы и нелегалы (Италия, Греция), а также экономически благополучных стран, ставших для них конечным пунктом назначения (Швеция, Германия, Австрия, Франция и др.). В значительно меньшей степени были затронуты государства Вишеградской группы, проводящие ограничительную миграционную политику, а также Великобритания и Ирландия, расположенные вдали от главных миграционных маршрутов. В отличие от регулируемой трудовой миграции и притока квалифицированных кадров и студентов, которые в краткосрочной и долгосрочной перспективе вносят положительный вклад в экономическое развитие (рост ВВП, налоговых поступлений и др.), беженцы создают нагрузку на социальную систему стран ЕС, растут государственные расходы на их устройство и адаптацию. Положительную же отдачу от их трудоустройства можно прогнозировать лишь в отдаленной перспективе.

Принимающие страны ЕС пока не могут эффективно адаптироваться к массовому притоку беженцев, нелегалов, росту семейной и гуманитарной миграции на наднациональном уровне, выработать адекватную миграционную политику, учитывающую специфику всех европейских стран, систему приема беженцев и перераспределить миграционную нагрузку. Государствами – членами ЕС используются разные подходы, механизмы и инструменты. Однако, как показало исследование опыта отдельных стран, независимо от того, идет ли речь об экономике или миграции, в кризисных ситуациях на первое место выходят национальные интересы, что нарушает хрупкий баланс двухуровневой системы регулирования миграционных процессов в Евросоюзе. Общий наднациональный формат не в состоянии учесть все особенности миграционных интересов стран-членов, которые отличаются уровнем социально-экономического развития, культурными традициями, миграционной историей и опытом, а также находятся на разных уровнях интеграции из-за разных сроков вступления в Евросоюз.

Страновой анализ опыта решения миграционных проблем показал, что две тенденции – миграционная и интеграционная – зачастую развиваются разнонаправленно. Это ведет к периодическому возникновению дезинтеграционных и кризисных тенденций внутри Евросоюза, сосуществованию центробежных и центростремительных тенденций, что еще недавно было сложно себе представить.

Хотя процессы замедления и ускорения евроинтеграции наблюдались в течение всего периода существования европейского объединения, до последнего времени это не было связано с миграционным фактором.

Изучение опыта адаптации и интеграции инокультурных мигрантов в отдельных странах ЕС, использование новых альтернативных мультикультурализму моделей включения мигрантов в социум принимающих стран, признание их ценностей может быть полезным для России, которая также столкнулась с этно-конфессиональным и культурным многообразием. Однако в странах Евросоюза и в России пока наблюдается тенденция к нежеланию мигрантов интегрироваться в общество и недостаточное внимание принимающих стран именно к культурной адаптации мигрантов и установлению связей между приезжими и коренным населением на местном уровне.

Осмысление рассмотренных в монографии европейских подходов к гармонизации прав мигрантов с их обязанностями представляется важным направлением проведенного в монографии исследования, также как и стратегии интеграции мигрантов и беженцев. На смену не оправдавшему себя мультикультурализму пришли такие методы как социальная и гражданская интеграция, интеркультурализм, использующий микроуровень и индивидуальный подход при адаптации мигрантов и социальная интеграция.

Перспективы миграционных процессов в Евросоюзе зависят от того, по какому сценарию они будут развиваться (нулевая миграция или высокие темпы ее прироста), от их качественного состава и возможностей стран – членов ЕС принять, распределить потоки мигрантов и постепенно интегрировать их в европейское общество. Этот процесс достаточно сложный и долгосрочный. Скорее всего миграция будет носить волнообразный характер с периодическим нарастанием и спадом. Общеввропейская миграционная политика будет подстраиваться под меняющиеся национальные подходы к новой миграционной ситуации и пытаться их нивелировать.

Необратимость миграционных процессов и ее превращение в структурный фактор экономики потребуют более тщательной проработки методов регулирования миграции и определения долгосрочных целей и приоритетов на двух уровнях – наднациональном и национальном. Не менее важным представляется межгосударственное регулирование миграционных процессов со странами-донорами, так как Евросоюз будет оставаться одним из самых привлекательных направлений для мигрантов. ЕС стоит сейчас перед проблемой, как сделать миграционную политику результативной, более гибкой и адекватной в новых условиях, а наднациональные регулирующие институты реально соответствующими функциональной интеграции, с учетом постоянно меняющихся переходов полномочий с национального уровня на наднациональный и наоборот, особенно в период кризисов.

Научное издание

МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В ЕВРОСОЮЗЕ:
СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ВЫЗОВЫ

Ответственный редактор:
Трофимова Ольга Ефимовна

Коллективная монография

ISBN 978-5-9535-0562-8

Подписано в печать 18.12.2019.
Формат 60×84/8. Печать офсетная.
Объем 26,5 п.л., 16.9 а.л. Тираж 150 экз. Заказ № 40/2019

Издательство ИМЭМО РАН
Адрес: 117997, Москва, Профсоюзная ул., 23