

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ**

**ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК**

**МИГРАЦИОННЫЕ ПРОБЛЕМЫ
В ЕВРОПЕ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ**

МОСКВА 2015

**Федеральное государственное
бюджетное учреждение науки**

**Институт Европы
Российской академии наук**

**МИГРАЦИОННЫЕ ПРОБЛЕМЫ
В ЕВРОПЕ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ**

**Доклады Института Европы
№ 315**

Москва 2015

УДК 325.2(4)
ББК 66.4(4),32
М57

Редакционный совет:
Ал.А. Громько (председатель),
Е.В. Ананьева, Ю.А. Борко,
В.В. Журкин, М.Г. Носов, В.П. Фёдоров

Под редакцией Н.Б. Кондратьевой (отв. ред.), О.Ю. Потемкиной

Рецензенты:

Борко Юрий Антонович, доктор экономических наук
Кавешников Николай Юрьевич, кандидат политических наук

Номер государственной регистрации: № 115022670062
«Россия – ЕС: проблемы и перспективы развития отношений.
Современные проблемы европейской интеграции»

В подготовке материалов к печати принимали участие
Е.В. Дрожжина, М.Л. Грачёва

Миграционные проблемы в Европе и пути их решения = Migration in Europe: problems and remedies / [под ред. Н.Б. Кондратьевой (отв. ред.), О.Ю. Потемкиной]. – М. : Ин-т Европы РАН , 2015. – 144 с. – (Доклады Института Европы = Reports of the Institute of Europe / Федеральное гос. бюджет. учреждение науки Ин-т Европы Российской акад. наук ; № 315). – Парал. тит. л. англ. – ISBN 978-5-98163-053-8.

В книге представлены экспертные оценки миграционной ситуации в Европе с особым акцентом на аналогичные проблемы в Европейском союзе и России, остроту которых необходимо снижать либо совместными усилиями, либо схожими методами.

Мнение авторов может не совпадать с мнением редакционного совета.

ISBN 978-5-98163-053-8

© ИЕ РАН, подготовка текста, 2015

Russian Academy of Sciences

Institute of Europe RAS

**MIGRATION IN EUROPE:
PROBLEMS AND REMEDIES**

**Reports of the Institute of Europe
№ 315**

Moscow 2015

Аннотация

Коллективная монография посвящена миграционным проблемам в Европе. Авторы анализируют влияние миграционных проблем на социально-политическую ситуацию в Европейском союзе, трудности государств-членов в интеграции мигрантов, оценивают нормативную базу иммиграционной политики ЕС и новые предложения по противодействию нелегальной иммиграции. Внимание научного коллектива обращено также на проблемы реализации российской иммиграционной политики. Эксперты выявляют специфические черты трудовой миграции в России и способы привлечения иностранных работников, последние изменения в российском законодательстве, проблемы Южного федерального округа в контексте российской иммиграционной политики, возможности и границы применения опыта ЕС и перспективы сотрудничества России и ЕС в вопросах миграции.

Авторы с тревогой констатируют слабую эффективность иммиграционной политики в различных частях Европы даже при наличии множества программ, законов и институтов.

Annotation

This monograph deals with migration issues in Europe. The authors examine how migration affects the social and political situation in the European Union and point out difficulties in integrating immigrants in the EU Member States. They analyse the normative base of the EU immigration policy and consider new proposals in combating illegal migration as well.

Challenges for the Russian immigration policy are also in the focus of authors' attention. Experts define specific features of labour immigration to Russia and characterise different channels to attract foreign workers. The latest changes in the Russian immigration law, a case of the Southern Federal District in the context of Russian immigration policy, applicability of the EU's experience and the EU-Russia cooperation in migration are also observed.

In conclusion the authors express their concern over the fact that even with existing programmes, laws and institutions immigration policy in different parts of Europe is still lacking efficiency.

СОДЕРЖАНИЕ

Н.Б. Кондратьева. Введение.....	7
Часть I. Изменения иммиграционной ситуации в Европе и ответы Евросоюза.....	10
О.Ю. Потемкина. Иммиграционная политика Европейского союза: итоги и новые вызовы.....	10
Н.В. Говорова. Мигранты в Европейском союзе: социальный профиль.....	27
Часть II. Интеграция иммигрантов в странах ЕС: трудности и успешная практика.....	38
Е.В. Романова. Смена миграционной парадигмы в Германии в XXI веке.....	38
Е.П. Тимошенкова. Партийно-политическая дискуссия в Германии по вопросу предоставления двойного гражданства.....	45
С.М. Фёдоров. Франция. Трудные поиски обновления «республиканской модели» интеграции иммигрантов.....	54
Л.О. Бабынина. Европеизация иммиграционной политики государств-членов ЕС: особый случай Соединённого Королевства.....	68
К.В. Власова. Миграционная политика Греции: вызовы, проблемы и перспективы.....	78
Часть III. Развитие российской иммиграционной политики.....	92
А.И. Тэвдой-Бурмули. Российская политика в отношении трудовой миграции на современном этапе: цели и результаты.....	92
В.В. Войников. Трудовая миграция в России: направления регулирования и использование опыта Европейского союза.....	104
И.М. Узнародов. Миграционные процессы на юге России.....	117
Л.С. Биссон. Возможности и границы применения опыта иммиграционной политики ЕС в России.....	125
О.Ю. Потемкина. Заключение.....	140

Contents

N.B. Kondratieva. Introduction.....	7
Part I. The Changing migratory situation in Europe and the EU responses.....	10
O.Y. Potemkina. European Union's Immigration Policy: achievements and new challenges.....	10
N.V. Govorova. Migrants in the European Union: social profile.....	27
Part II. Integration of immigrants in the EU Member States: difficulties and successful practices.....	38
E.V. Romanova. The change of migration paradigm in Germany in the 21 st century.....	38
E.P. Timoshenkova. Political and party discussion on dual citizenship in Germany.....	45
S.M. Fyodorov. France: In search of a renewed republican model of immigrant integration.....	54
L.O. Babynina. Europeanization of immigration policy: the case of the UK.....	68
K.V. Vlasova. Greece immigration policy: challenges and prospects.....	78
Part III. Development of Russian migration policy.....	92
A.I. Tevdoy-Burmuli. Russian labour immigration policy: goals and achievements.....	92
V.V.Voinikov. Labour migration in Russia: aspects of regulation and the EU experience.....	104
I.M. Uznarodov. Migration processes in Southern Russia.....	117
L.S. Bisson. Applicability of the EU immigration policy in Russia: scope and limitations.....	125
O.Y. Potemkina. Conclusion.....	140

ВВЕДЕНИЕ¹

Отправной точкой для настоящей коллективной монографии стали результаты международной конференции, состоявшейся 27 октября 2014 г. в Институте Европы РАН «Миграционные проблемы в Европе и пути их решения». Мероприятие подготовил Отдел исследований европейской интеграции совместно с российской межрегиональной общественной организацией «Ассоциация европейских исследований» и Московским представительством Фонда им. Конрада Аденауэра.

Обращение к теме обусловлено чрезвычайной остротой накопившихся проблем. «Восстания в пригородах Парижа, превращение Средиземного моря в море скорби по тысячам погибших в попытке перебраться в Европу, трагические события в Испании и других странах Евросоюза возвели миграционную политику в разряд наиболее проблемных», – так сказал в своём вступительном слове на конференции директор Института Европы д.полит.н. Ал.А. Громыко. Миграционная тема, отметил он, всё сильнее влияет на конфигурацию партийно-политической системы современной Европы, это наглядно продемонстрировали выборы в Европарламент в мае 2014 г. Миграционные проблемы рассматриваются одновременно и как вызов основам европейской интеграции, и как неизбежная плата за людские ресурсы, без которых население Европы ожидало бы катастрофическое старение и сокращение.

Нельзя не упомянуть о том, что и Россия в последнее десятилетие вошла в ряд крупнейших реципиентов легальных и нелегальных мигрантов, а также соискателей убежища, главным образом, из Украины. Точно также в недавнем прошлом Евросоюз стал убежищем для тысяч ливийцев, сирийцев, албанцев, жителей бывшей Югославии.

* Кондратьева Наталия Борисовна, к.э.н., доцент, руководитель Центра экономической интеграции Института Европы РАН; доцент НИУ «Высшая школа экономики».

¹ Во введении использованы материалы ИЕ РАН о проведённой конференции. См., в частности, статью Кондратьевой Н.Б. «Миграция в Европе: реалии и вызовы» в журнале «Современная Европа», 2015. № 1. С. 147-149.

В предлагаемой вниманию читателей монографии анализ проблем выходит за рамки состоявшегося в Институте Европы обсуждения.

В первой части рассмотрены изменения в миграционной ситуации в Европе и выявлены ответные тенденции в иммиграционной политике на уровне ЕС. Наряду с положительной оценкой новшеств и наличием множества достижений в исследовании указано на недостаточную эффективность решений по ряду острых проблем.

Во второй части авторы обращаются к тематике имплементации миграционных нормативов ЕС в политическую практику и правовую базу государств-членов, акцентируют трудности и успешные примеры интеграции мигрантов, обозначают новые предложения и действия национальных властей по регулированию легальной иммиграции и противодействию нелегальному притоку людей. С особой тревогой говорится о ситуации во Франции и её отчаянных попытках открыть новую страницу в реализации иммиграционной политики.

Третья часть посвящена проблемам и перспективам российской иммиграционной политики. Авторы анализируют основные черты трудовой миграции и способы привлечения иностранных работников, последние изменения в российском законодательстве, проблемы Южного федерального округа в контексте российской миграционной политики, возможности и границы применения опыта ЕС в России, перспективы сотрудничества России и ЕС в вопросах миграции.

Эксперты отмечают, что российское миграционное законодательство развивается интенсивно, хотя и противоречиво: с одной стороны происходит ужесточение, с другой – либерализация. Соответственно, его базовые понятия и изменения остаются сложными для восприятия рядовыми гражданами. В результате серьёзные проблемы, если не угрозы, могут возникнуть со вступлением Киргизии и Таджикистана в Евразийский экономический союз, южные рубежи которых практически свободны для проникновения нелегалов из Ирана и Афганистана. Очевидно, что исследовательским направлением на перспективу должен стать и пример оперативного расселения и трудоу-

ройства жителей Донецкой и Луганской областей, нашедших убежище в российских регионах в 2014–2015 гг. Практическая ценность данного опыта видится в совершенствовании инструментов трудоустройства мигрантов, ревизии потребностей региональных рынков труда, формировании ясного представления о возможностях субъектов федерации принимать на себя соответствующие социальные и экономические обязательства, наконец, о дальнейшей поддержке соотечественников.

В итоге авторы монографии с тревогой констатируют отсутствие на сегодняшний день как в ЕС, так и в России, однозначных успехов в решении проблем, создаваемых «гражданами с миграционным фоном», несоответствие структуры привлекаемой рабочей силы запросу рынков труда, а также неэффективность иммиграционной политики в достижении искомым целей, даже при наличии множества программ, законов и институтов. Ситуация в разных частях Европы, схожая по многим параметрам, требует к себе пристального внимания со стороны политиков, практиков и экспертов.

ЧАСТЬ I. ИЗМЕНЕНИЯ ИММИГРАЦИОННОЙ СИТУАЦИИ В ЕВРОПЕ И ОТВЕТЫ ЕВРОСОЮЗА

*О.Ю. Потемкина**

ИММИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА: ИТОГИ И НОВЫЕ ВЫЗОВЫ

На фоне кризиса и медленного восстановления экономики, подъёма евроскептицизма и жарких дебатов в обществе о границах и масштабах притока мигрантов в Европу, Европейский союз переходит к новой стадии иммиграционной политики и политики убежища. Переход осуществляется в тот момент, когда на южных границах Европы складывается поистине критическая ситуация, требующая самых активных усилий и пристального внимания. «Арабская весна», военная операция в Ливии, сирийский конфликт превратили миллионы людей в «перемещённые лица», и число желающих пуститься в плавание к северным берегам Средиземноморья растёт, несмотря на многочисленные жертвы на этом опасном маршруте.

В июне 2014 г. Европейский союз оказался перед лицом нелёгких задач: разработать и утвердить новые принципы и программу действий в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия, в том числе, и для иммиграционной политики; установить долгосрочные цели и приоритеты, одновременно безуспешно пытаясь урегулировать сложившуюся ситуацию. Европейский совет обсуждал новые принципы, прекрасно сознавая, что в последнее время реализация иммиграционной политики проходила с большими трудностями, а энтузиазма в формировании новых подходов не наблюдалось ни у политиков, ни у населения европейских стран.

Регулирование миграционных процессов в XXI в. постепенно становилось всё более значимым направлением деятельности Европейского союза, приоритетным пунктом экономической и политической повестки дня современной Европы. ЕС объявил

* Потемкина Ольга Юрьевна, д.полит.н., заведующая Отделом исследований европейской интеграции Института Европы РАН; профессор Факультета мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова.

своей целью формирование «всеобъемлющей миграционной политики» на основе общих базовых принципов допуска граждан третьих стран на территорию государств-членов» при одновременном обеспечении охраны общей границы Евросоюза².

Достижения в реализации этой задачи ни в коем случае не следует недооценивать. Увеличение объема законодательства впечатляет, как и намерение его кодифицировать. С 2006 г. действует Шенгенский, а с 2011 г. – Визовый кодексы ЕС, на очереди создание Кодекса трудовой миграции, запланированное на 2015 г. Было принято законодательство о правах и условиях въезда в ЕС членов семей мигрантов, студентов, исследователей, специалистов высокой квалификации. Посредством директив были введены положения о возвращении на родину нелегальных иммигрантов, а также санкции против предпринимателей, использующих иностранную рабочую силу незаконно³.

Весомый вклад в регулирование миграционных потоков вносят агентства, выполняющие посредническую функцию между институтами ЕС и государствами ЕС. В 2005 г. агентство Фронтекс начало свою трудную деятельность по координации усилий государств-членов в охране границы и патрулированию прибрежной морской зоны. Учрежденное в 2011 г. Европейского бюро по оказанию поддержки просителям убежища (ЕБПУ) пытается внести свою лепту в регулирование притока претендентов на убежище и выявление тех, кто действительно нуждается в защите.

Активная иммиграционная политика ЕС отражает общественные настроения: по данным Евробарометра, в 2013 г. европейцы придавали иммиграции большее значение, чем налогам, пенсиям, образованию и даже терроризму⁴. Впрочем, последствия участия граждан ЕС в военных действиях на Ближнем Востоке вновь вывели на первый план угрозу терроризма в европей-

² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on The Global Approach to Migration and Mobility (COM (2011) 743 final). 18.11.2011. P. 4.

³ См. подробнее: Потемкина О.Ю. Иммиграционная политика Европейского союза: проблемы и перспективы. М., Русский сувенир, 2010.

⁴ Standard Eurobarometer 80 Autumn 2013. Public Opinion in the European Union. European Commission, Brussels, 2013. P. 12.

ских государствах, а также традиционную связь между иммиграцией и безопасностью. Всё большее значение в ЕС придают внешнему измерению иммиграционной политики, справедливо полагая, что эффективность регулирования миграционных потоков во многом зависит от отношений ЕС с окружающим миром.

Остров Лампедуза – европейская иммиграционная трагедия

По данным Международной организации по миграции (МОМ), в 2013 г. более 3 тыс. мигрантов погибли, пытаясь переправиться через Средиземное море⁵. Гибель 300 африканских мигрантов в море у острова Лампедуза в октябре 2013 г. потрясла мировую общественность и стала отправной точкой дискуссии о коренных изменениях в иммиграционной политике ЕС. А. Альфано, в то время министр внутренних дел Италии, назвал эту трагедию не только итальянской, но и европейской. Он выступил за пересмотр действующих правил, в соответствии с которыми южные страны ЕС вынуждены нести непосильную нагрузку по приёму соискателей убежища. В свою очередь, Европарламент заявил, что трагедии можно было бы избежать при наличии большей солидарности государств-членов и координации их иммиграционной политики. Председатель Европарламента М. Шульц выступил за реформирование политики убежища в сторону большей гибкости с тем, чтобы облегчить тяжёлое бремя стран, вынужденных принимать большое число ищущих убежище; например, для острова Лампедуза с населением шесть тысяч жителей задача принять десять тысяч мигрантов представляется непосильной.

ЕС и государства-члены в оперативном порядке предприняли ряд мер, которые могли бы предотвратить повторение лампедузской трагедии. По горячим следам инцидента в конце октября 2013 г. открылось заседание специальной рабочей группы, которая взялась за изучение миграционной ситуации в Средиземноморье и подготовку доклада с рекомендациями. Трагедию Лампедузы обсудили главы государств и правительств на специальном саммите 25 октября в Брюсселе. «Мы должны предпринять решительные действия, чтобы люди не погибали

⁵ Bulletin Quotidien Europe 11165 – 30.09.2014.

в море и подобные трагедии больше не повторялись», – с таким совместным заявлением выступили участники саммита. Они ещё раз подтвердили три принципа иммиграционной политики Евросоюза – сотрудничество со странами происхождения мигрантов, укрепление пограничного контроля и противодействие торговле людьми⁶.

Уже через месяц группа представила результаты своей работы. Европейская комиссия, ознакомившись с докладом, предложила 38 конкретных мер в пяти направлениях, которые могли бы исправить положение: усиление патрулирования общей границы, помощь южным странам ЕС, расширение возможностей въезда в ЕС законным путём, расселение беженцев по странам ЕС, сотрудничество с государствами, поставляющими мигрантов, и транзитными странами. Член Комиссии С. Мальстрём призвала государства-члены проявить солидарность в деле расселения беженцев, пообещав материальную поддержку из европейских фондов в 2014–2020 гг. По данным на конец 2012 г., всего лишь 4390 человек были приняты в Чехии, Дании, Германии, Ирландии, Испании, Франции, Великобритании, Швеции, Португалии, Финляндии, Литве и Нидерландах, тогда как США предоставили свою территорию 50 тыс. сирийцев⁷.

В апреле 2014 г. главы европейских и африканских государств согласовали план из пяти пунктов, чтобы не допустить повторения лампедузской трагедии. В декларации о мобильности и миграции участники встречи обязались противодействовать нелегальной миграции, укрепляя всестороннее сотрудничество. План действий до 2017 г. включает: противодействие торговле людьми (укрепление партнерства для предотвращения торговли и преследования тех, кто её ведёт); сотрудничество для предотвращения трагических последствий попыток нелегальной миграции и спасения жизней мигрантов (усовершенствование регулирования миграции и охраны границы, реадмиссия); усиление связи между миграцией и развитием; поощрение легальной миграции и мобильности; усиление междуна-

⁶ European Council. 24-25 October 2013. Conclusions. Brussels, 25 October 2013. P. 17-18.

⁷ Европейский союз: факты и комментарии. Вып. 76-77, апрель-сентябрь 2014. С. 34-35.

родной защиты⁸.

Одновременно на сессии в Страсбурге Европарламент утвердил новые правила спасения мигрантов в воде и на суше в рамках операций, которые координирует Фронтекс. Новый регламент заменит действующее рамочное решение 2010 г. В соответствии с регламентом, в отношении мигранта нельзя будет предпринимать никаких действий, пока не будет установлена его личность. Мигранта нельзя высылать на родину в случаях, если его жизни угрожает опасность, его ждут пытки и преследования. Ответственность за жизнь и судьбу мигранта будет лежать на той стране, что взяла его на борт своего катера, при этом Фронтекс и участвующие в патрулировании страны могут воспользоваться помощью координационного центра, чтобы определить, где высадить спасённого.

В мае 2014 г. Европейского бюро по оказанию поддержки просителям убежища (ЕБПУ) объявила о начале сотрудничества с Иорданией, Тунисом и Марокко. Эти государства согласились участвовать в операциях агентства Фронтекс по патрулированию морских границ ЕС. Подписав соглашения о мобильном партнёрстве с Марокко (2013 г.) и Тунисом (2014 г.), ЕС приступил к переговорам об аналогичном соглашении с Иорданией⁹.

Однако, несмотря на все усилия, проблема нелегальной иммиграции не поддаётся решению и остаётся одной из самых злободневных для политиков и населения европейских стран. В своём ежегодном докладе агентство Фронтекс зафиксировало рост притока нелегальных иммигрантов в ЕС в 2013 г. (107 тыс.) в сравнении с 2012 г. (72,5 тыс.). В докладе выделено три вызывающих тревогу фактора: значительное увеличение числа беженцев из Сирии, сохранение массового притока нелегалов из Северной Африки в Италию, резкий рост задержаний нелегальных иммигрантов на западно-балканском пути. Численность сирийцев возросла втрое, ²/₃ прошений об убежище они

⁸ Action Plan 2014–2017: Priorities for future cooperation in the area of Migration and Mobility in the framework of the Africa-EU Strategic Partnership.

⁹ Соответствующие соглашения были заключены также с Молдавией (2008 г.), Кабо Верде (2008 г.), Грузией (2009 г.), Арменией (2011 г.), Азербайджаном (2013 г.).

подают в Германию, Швецию и Болгарию. 38% нелегалов используют средиземноморский путь, чтобы попасть в ЕС через Италию; их доля, впрочем, пока не достигает уровня 2011 г., непосредственно после «арабской весны». Мигранты из глубины Африки используют проложенный путь через Сахару в Ливию, а оттуда – к итальянским берегам. На западно-средиземноморском направлении по-прежнему перевалочным пунктом служат греко-турецкая и болгаро-турецкая границы. Граница же между Сербией и Венгрией занимает третье место в числе «горячих точек» обнаружения нелегалов (втрое больше по сравнению с 2012 г.)¹⁰.

Выводы Фронтекс подтвердились и в докладе Европейской комиссии о функционировании шенгенского пространства, в котором она засвидетельствовала значительный рост (на 48% сравнительно с 2012 г.) попыток нелегального перехода границы ЕС, в основном на средиземноморском направлении. Больше всего таких попыток было выявлено на границах Италии, Греции, Испании, Венгрии и Болгарии; всего задержано было около 108 тыс. нелегалов, главным образом, из Сирии, Афганистана, Эритреи и Албании¹¹.

Новые принципы развития пространства свободы, безопасности и правосудия

В преддверии июньского саммита 2014 г., на котором предполагалось принять новые «Стратегические принципы для законодательного и оперативного планирования пространства свободы, безопасности и правосудия», Комиссия ЕС выступила с серией Сообщений, подводящих итоги пятилетней Стокгольмской программы построения пространства и определяющих главные вызовы и задачи на перспективу¹².

Совет в составе министров внутренних дел и правосудия

¹⁰ Frontex. Annual Risk Analysis 2014. Warsaw, May 2014. P. 7.

¹¹ Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Fifth bi-annual report on the functioning of the Schengen area. 1 November 2013 – 30 April 2014 Brussels, 26.05.2014. COM(2014) 292 final. P. 2.

¹² Commission Communication, «An Open and Secure Europe: Making it Happen», COM(2014) 154, 11 March 2014; Commission Communication, «The EU Justice Agenda for 2020 – Strengthening Trust, Mobility and Growth within the Union», COM(2014) 144, 11 March 2014; and Commission Communication, «A New EU Framework to Strengthen Rule of Law», COM(2014) 158, 19 March 2014.

также представил своё видение новой программы развития пространства свободы, безопасности и правосудия на ближайшие пять лет. Его изложила председательствующая Греция для передачи преемнице – Италии. Министры предложили не радикальные перемены, а, скорее, упрочение прогресса в создании пространства, укрепление связи между внутренним и внешним его измерениями, чтобы адаптироваться к сложной геополитической ситуации, решить проблему безопасности и преодолеть последствия глобального экономического кризиса. Стокгольмская программа 2010–2014 гг., по мнению министров, заложила основы нормативной базы для укрепления пространства; наступает время повысить качество законодательства и его согласованной имплементации. Что касается внешнего направления, то предложено сосредоточиться на диалоге и глобальном партнёрстве с третьими странами на основе принципа «позитивной обусловленности»: любое соглашение о сотрудничестве должно включать обязательство сдерживать нелегальную миграцию. Приоритетными направлениями будущей своей деятельности министры назвали управление границей и возвращение мигрантов на родину; конвергенцию практики государств-членов по укреплению общего европейского режима предоставления убежища; распределение бремени по приёму просителей убежища между всеми странами ЕС.

Тем не менее, накануне июньского саммита 2014 г. повторилась, по сути, ситуация пятилетней давности, когда саммиту в Стокгольме предоставлены были две программы – от Комиссии и от Совета. Напомним, что в период 2009–2014 гг. на вооружении Евросоюза не было единой программы действий в отношении внутренних дел и юстиции. Вместо этого множились различные стратегии, дорожные карты, планы действий относительно широкого спектра направлений пространства.

На саммите в июне 2014 г. главы государств и правительств ЕС попытались изменить наметившуюся тенденцию. Саммит утвердил «новые стратегические принципы» для пространства свободы, безопасности и правосудия на 2014–2020 гг. в соот-

ветствии с очередным бюджетным циклом¹³. В отличие от предыдущих программ, новый документ не получил географической привязки. Всё же его неофициально назвали «Ипрскими принципами» по месту проведения саммита – бельгийскому городу Ипру, который был выбран для саммита в память о погибших в Первой мировой войне. «Ипрские принципы» пришли на смену «Вехам Тампере» (1999 г.), Гаагской (2004 г.) и Стокгольмской (2009 г.) программам, посредством которых Европейский совет заложил принципы и основные направления развития пространства свободы, безопасности и правосудия. «Принципы» призваны систематизировать и направить в единое русло поток заявленных программ и стратегий; результат их реализации главы государств и правительств смогут оценить в 2017 г. В соответствии с заданной линией предполагается сконцентрироваться на своевременном переносе директив ЕС в национальные законодательства государств-членов, а также с большей пользой задействовать наличные инструменты иммиграционной политики ЕС.

Дискуссия, предшествовавшая утверждению новых руководящих принципов управления пространством свободы, безопасности и правосудия, в том числе, и иммиграционной политикой, проходила в довольно напряжённой атмосфере. Многие её участники полагали, что в современной ситуации нет необходимости в новой программе, так как пространство уже обрело чёткую форму и структуру, наполнилось необходимым содержанием: было принято множество правовых и политических инструментов его совершенствования и развития. Отсюда, несмотря на неоднократные заявления о «новизне» предлагаемых мер, в Заключениях саммита не содержалось новых идей, а лишь подтверждались традиционные направления развития пространства свободы, безопасности и правосудия: необходимость выполнения прежних программ, например, законодательного пакета по убежищу; усиление противодействия нелегальной иммиграции и сотрудничества с третьими странами. Саммит предложил вернуться к проекту Европейского пограничного корпу-

¹³ European Council. 26-27 June 2014 «Strategic Agenda for the Union in times of change». P. 6.

са, постепенно расширяя полномочия агентства Фронтекс. Главы государств и правительств постановили усилить противодействие торговцам людьми, разработать региональные программы поддержки расселения сирийских беженцев в соседних с Сирией странах за пределами ЕС, а также в гораздо более расплывчатых формулировках призвал государства-члены принять сирийцев у себя. Кроме того, в Заключениях подчёркивалась необходимость усилить роль Координатора ЕС по борьбе с терроризмом, особенно в связи с участием граждан ЕС в военных действиях в Сирии¹⁴.

Половинчатость ряда положений «новых принципов» медленно вызвала критические замечания в экспертной среде. Глав государств и правительств обвинили в «узком понимании» смысла функционирования ЕБПУ: придать ему главную роль в регулировании гармонизации законодательств государств-членов по убежищу и обеспечении претендентам на убежище «одинаковых процедурных гарантий и защиты на всей территории Евросоюза». Данное намерение требует поправок в пакет законов об убежище и самом ЕБПУ, что противоречит общим положениям «Ипрских принципов» – не принимать новое законодательство. Ранее обсуждали возможность расширить функции Бюро – координировать взаимное признание не только негативных, но и позитивных решений национальных государств о предоставлении убежища. Однако её отодвинули на неопределённое время, что лишний раз свидетельствует о растущем недоверии между государствами-членами.

«Новые принципы», касающиеся виз, учитывают последние изменения визовой политики ЕС в сторону её прагматичности и учёта экономических факторов – необходимости модернизировать процедуру выдачи виз с тем, чтобы привлечь в страны ЕС возможно больше туристов. «Новые принципы» предлагают усилить сотрудничество шенгенских стран, но не включают амбициозную задачу – институциональные преобразования визовой политики, а именно, учреждение единого визового центра, где желающие могли бы получать шенгенские визы.

Некоторые предложения, вошедшие в новый документ, да-

¹⁴ European Council Conclusions. 26-27 June 2014. P. 2-7.

вно ожидали своей очереди – совместное рассмотрение заявлений об убежище, шенгенские визовые центры. Другие положения возвращают к старым инициативам Комиссии. Например, кодифицированное законодательство о трудовой миграции Комиссия уже разрабатывала в 2001 г.¹⁵

В целом «Ипрские принципы» – результат консенсуса глав государств и правительств ЕС – в своей содержательной части гораздо менее амбициозны, чем предложения Комиссии, опубликованные ранее, в марте 2014 г.¹⁶ Не подкреплены реально предложения и традиционные призывы к укреплению солидарности и справедливому распределению беженцев в государствах-членах. Комиссия и Совет расходятся в понимании методов достижения данной приоритетной цели, что может обострить традиционное противостояние Комиссии и Совета в составе министров внутренних дел и юстиции по многим пунктам досье¹⁷.

На первой неформальной встрече под председательством Италии (Милан, 8-9 июля 2014 г.) министры внутренних дел и юстиции согласились с тем, что итальянские власти нуждаются в помощи по приёму мигрантов (за предыдущие 8 месяцев в страну прибыло 73 тыс. человек). В то же время никто не выразил желания откликнуться на предложение Италии распределить ответственность за приём ищущих убежище. Так, министры сначала не захотели переложить на агентство ЕС Фронтекс расходы на операцию «Mare Nostrum» у итальянских берегов, которая стала слишком тяжёлым бременем для страны (расходы на морское патрулирование составляли 9-11 млн евро еже-

¹⁵ Peers S. The next multi-year EU Justice and Home Affairs programme. Views of the Commission and the Member States. 12 March 2014. URL: <http://www.statewatch.org/analyses/no-238-new-jha-programme.pdf>.

¹⁶ В своём Сообщении Комиссия предлагала создать платформу для обмена мнениями между странами о ситуации на рынках труда, «единое миграционное пространство», основанное на взаимном признании решений, а также единый Шенгенский визовый центр. «An open and secure Europe: make it happen» of 11 March 2014.

¹⁷ De Bruycker Ph. The Missed Opportunity of the «Ypres Guidelines» of the European Council Regarding Immigration and Asylum. European University Institute, Florence. July 29, 2014. URL: <http://blogs.eui.eu/migrationpolicycentre/the-missed-opportunity-of-the-ypres-guidelines-of-the-european-council-regarding-immigration-and-asylum>.

месячно). Однако уже в сентябре министр внутренних дел Франции Б. Казенёв во время встречи с членом Комиссии С. Мальстрём объявил о готовности Франции участвовать в операции Фронтекс+, которая придёт на смену итальянской «Mare Nostrum». Операция под кодовым названием «Тритон» началась 1 ноября 2014 г. Агентство Фронтекс возглавило масштабное патрулирование у берегов Ливии, объединив под своим началом две действующие операции – «Гермес» и «Эней». Комиссия запланировала увеличить бюджет агентства, который в 2014 г. составил 90 млн евро.

В июле 2014 г. ЕБПУ опубликовало статистические данные о предоставлении убежища в странах ЕС. В соответствии с докладом, в 2013 г. зарегистрировано было больше всего просителей из Сирии (на 109% больше, чем в 2012 г., России (на 71% больше) и шести западно-балканских стран (на 36% больше). В целом, в 2013 г. с просьбой об убежище обратились 435,76 тыс. человек, что на 30% больше по сравнению с 2012 г. Италия вместе с Германией, Францией, Швецией и Великобританией оказалась в пятёрке стран, вынужденных принимать максимальное число просителей. К этой группе в скором времени присоединится и Польша. В среднем ходатайства об убежище были удовлетворены на 34,4%; статус беженца, дополнительная и гуманитарная защита предоставлены были, главным образом, выходцам из Сирии и Эритреи. Что касается жителей балканских стран, то их ходатайства практически все отвергают, что подталкивает С. Мальстрём к мысли применить принятую в 2013 г. поправку к правилам отмены шенгенских виз для населения этих стран в случае, если они будут предоставлять фальшивые мотивации в своих ходатайствах¹⁸.

В то же время Комиссия отметила прогресс, достигнутый Косово на пути выполнения требований для отмены шенгенских виз: эффективно функционирует институт реадмиссии и проведены реформы охраны границ, регулирование миграционных потоков и ходатайств об убежище. Оценке Комиссии несколько противоречит доклад ЕБПУ, фиксирующий значитель-

¹⁸ European Asylum Support Office. Annual Report. Situation of Asylum in the European Union 2013. EASO 2014. P. 7.

ный рост торговли людьми и контрабанды из Косово, а также увеличение числа желающих получить убежище в странах ЕС.

В июле 2014 г. правительство Болгарии объявило об окончании строительства забора из колючей проволоки на границе с Турцией длиной 30 и высотой 3 метра. Строительство началось в ноябре 2013 г. после того, как власти заявили, что больше не в состоянии справиться с притоком иммигрантов, в основном из Сирии. Официальная версия строительства забора – не препятствовать иммигрантам проникнуть в ЕС, а лишь направить их к пунктам погранпереходов. «Амнести Интернешнл» не поверила объяснению и осудила иммиграционную политику ЕС, заявив, что ЕС тратит гораздо больше средств на заборы и укрепление границ, чем на приём и помощь беженцам. По данным организации, за 2007–2013 гг. из европейских фондов было выделено 4 млрд евро на защиту границ и лишь 700 млн на улучшение положения беженцев и просителей убежища.

Статистика, а также такие нетривиальные методы противодействия наплыву иммигрантов, как забор с колючей проволокой на границе свидетельствуют о крайне тяжёлой иммиграционной ситуации в Евросоюзе. Приоритетное внимание институтов ЕС, а также несомненные достижения в данной сфере до сих пор не дали видимых результатов. Чем объясняется отсутствие должной эффективности иммиграционной политики ЕС? Представляется, что свою негативную роль сыграли несколько факторов.

Экономический фактор

Глобальный экономический кризис, начавшийся в 2008 г., хотя и не повлиял существенно на содержание Стокгольмской программы, но, тем не менее, воспрепятствовал реализации многих её пунктов. Политики и практики как национального, так и европейского уровней вынуждены были отвлечься на преодоление последствий экономических и социальных потрясений, усугублявшихся кризисом зоны евро и неослабевающим ростом безработицы и неполной занятости. В странах, наиболее пострадавших от финансового кризиса – Греции и Испании, уровень безработицы превысил средний показатель по ЕС; безработица же среди иммигрантов возросла втрое – с 8,8% в

2007 г. до 26,6% в 2012 г. Те же граждане третьих стран с низкой и средней профессиональной квалификацией, что прибыли недавно, оказались наиболее уязвимыми.

Понятно, что политикам было трудно, а практически невозможно объяснить испытывающему трудности и скептически настроенному населению собственных стран необходимость сократить безработицу и одновременно привлечь новых экономических мигрантов. Неудивительно, что государства-члены без энтузиазма выполняли свои обязательства по имплементации законодательных норм ЕС в данной сфере.

Более того, правительства стран ЕС лишились былых финансовых возможностей реализовать широкомасштабные инициативы ЕС. Практически все они, более всего Ирландия и Греция, а также и другие страны южной части ЕС, оказались под давлением сокращения расходов бюджета и одновременного выполнения обязательств наднационального уровня. Последствия кризиса уже сказались на формировании программ интеграции иммигрантов, особенно Испании и Нидерландов, которые сократили в последнее пятилетие соответствующие затраты.

Фактор кризиса уменьшил желание государств-членов поддерживать новые законодательные инициативы Комиссии, которые, как они подозревали, обернутся существенными затратами на имплементацию директив, адаптацию действующих систем ко вновь устанавливаемым правилам. Стоимость некоторых амбициозных проектов прошедшего пятилетия, например, учреждение Шенгенской информационной системы второго поколения, значительно превзошла первоначально планируемую как на страновом, так и на наднациональном уровнях¹⁹. Пакет очередных предложений в стадии обсуждения – развитие системы контроля над въездом и выездом, программа регистрации часто путешествующих граждан – подвергается самому тщательному разбору под предлогом того, что бюджеты, заложенные на их реализацию, слишком малы.

¹⁹ В докладе 19 мая 2014 г. Европейский суд аудиторов раскритиковал Комиссию за малоэффективное управление Шенгенской информационной системой (ШИС-2). Суд считает, что по вине Комиссии ШИС-2 начала работать на шесть лет позже запланированного срока, при этом бюджет системы превысил первоначальный почти в восемь раз (167 млн евро против 23 млн).

Политический фактор

Ещё один фактор, не позволивший повысить эффективность иммиграционной политики ЕС – новая роль популистских партий и движений во многих государствах-членах. Всё больше избирателей по всей Европе считают, что их правительства потеряли контроль над иммиграцией, не могут должным образом регулировать приток иммигрантов и их интеграцию. Популистские партии, от Нидерландов до Греции, набрали политические очки на подобных настроениях и оказывают давление на правительства с тем, чтобы те признали их требования законными. На уровне ЕС рост влияния правых партий также охлаждает энтузиазм министров внутренних дел, которые вынуждены вести переговоры в Совете с оглядкой на проходящие в их странах дебаты по проблемам иммиграции.

Позиция же Евросоюза в этих дебатах осложняется нарастанием евроскептицизма. В результате многие национальные правительства за столом переговоров отошли от своих прежних позиций общеевропейского сотрудничества, что естественно осложняет дальнейшее формирование европейского направления иммиграционной политики, как впрочем, и некоторых других. Так, британское правительство требует изменить баланс компетенций ЕС и государств-членов, а в Нидерландах опубликован «обзор subsidiarity» – перечисление ряда сфер, где национальное правительство должно играть ведущую роль. Утешением для Комиссии служит то обстоятельство, что, в отличие от Великобритании, правительство Нидерландов признаёт значимость роли ЕС в иммиграционной политике и политике убежища. Отсюда при дальнейшем планировании политики внутренних дел и юстиции Комиссии придётся не только ставить реалистичные цели, но и принимать во внимание экономическую ситуацию в странах ЕС, а также обратить внимание на тревогу и озабоченность граждан. Выборы в Европарламент в мае 2014 г., ознаменовавшиеся успехом партий евроскептиков и крайне-правых движений, выявили наличие горячей смеси скептицизма в обществе по отношению к Брюсселю, недовольство результатами деятельности традиционных политических партий и страхом перед наплывом иммигрантов. Это об-

стоятельство определяет следующий этап развития иммиграционной политики Евросоюза.

Геополитический фактор

Наконец, воздействие геополитических факторов помешало Евросоюзу эффективно реализовать положения Стокгольмской программы. Наплыв нелегальных иммигрантов вместе с теми, кто действительно мог претендовать на получение статуса беженца, – традиционная проблема для южных стран Средиземноморья. Однако в течение последних пяти лет целая цепь взаимосвязанных событий привела к очень серьёзным испытаниям для иммиграционной политики ЕС.

Предполагается, что сотрудничество между государствами-членами должно базироваться на высокой степени доверия, особенно в том, что касается охраны общей границы на основе Шенгенского кодекса. Трудности возникли, прежде всего, с Грецией как слабым звеном в системе приема соискателей убежища и обеспечения безопасности южного участка границы Евросоюза. Предоставив Греции помощь посредством операций агентства Фронтекс на её границе с Турцией, Комиссия поставила в то же время вопрос об исключении Греции из Шенгенской зоны.

Ситуация у берегов европейского Средиземноморья ещё больше осложнилась после «Арабской весны» и военной операции в Ливии в марте 2011 г. Известно, что Сильвио Берлускони, в то время премьер-министр Италии, предупреждал коллег по ЕС о последствиях удара по Ливии для иммиграционной ситуации в Средиземноморском регионе, да и в Евросоюзе в целом. Однако ожидаемые выгоды от свержения режима Каддафи оказались сильнее опасений по поводу возможного наплыва иммигрантов. Напомним, что ранее ЕС приложил огромные усилия, чтобы добиться сотрудничества с Ливией, которая в результате длительных переговоров взяла на себя обязанность сдерживать нелегальную иммиграцию из глубинных регионов Африки. После гибели Каддафи шлюз открылся, и неконтролируемый поток нелегалов устремился в Италию, Францию, Испанию, на Мальту и Кипр. Через несколько лет случилась трагедия у острова Лампедуза, которая вскоре повторилась неоднократно, что резко обострило иммиграционную ситуацию и

усилило критику политики Евросоюза.

В отношении других североафриканских стран Европейский союз на протяжении нескольких лет предпринимал значительные усилия, чтобы снизить иммиграционный приток посредством диалогов и соглашений о «партнёрстве для мобильности» с ключевыми странами региона – Марокко и Тунисом²⁰. Однако «Арабская весна» породила конфликтную ситуацию внутри ЕС; причиной её стало решение правительства Италии выдать разрешение о краткосрочном виде на жительство нескольким сотням мигрантов из Туниса с тем, чтобы они воспользовались возможностями этого статуса и отбыли во Францию. Последовавший франко-итальянский конфликт вызвал бурную политическую дискуссию о необходимости восстановить контроль на границах государств-членов и перевёл фокус иммиграционной политики ЕС с внешнего аспекта на внутренний. В результате несколько лет было потрачено на дебаты между Комиссией и Европарламентом, с одной стороны, и государствами-членами – с другой, об изменении механизма управления Шенгеном вместо того, чтобы консолидировать партнёрство со странами южного Средиземноморья, которое день ото дня становится всё более решающим для контроля над миграционной ситуацией в регионе.

Ещё больше осложняются условия проведения иммиграционной политики ЕС в свете сирийского кризиса, который вряд ли в скором времени разрешится. Пока беженцы из Сирии находили прибежище в соседних государствах – Ливане, Турции, Иордании – ЕС мог позволить себе реагировать удалённо, путём предоставления финансовой помощи принимающим странам. Призывы к государствам-членам расселить сирийцев не нашли отклика – всего лишь несколько стран, главным образом, Швеция и Германия, согласились принять беженцев. Рост количества ходатайств об убежище со стороны Сирии вынуждает Евросоюз заняться проблемой сирийских иммигрантов уже внутри ЕС, а не только за его пределами.

Таким образом, резкий рост миграционных потоков с нача-

²⁰ Пасякина Л.С. ЕС: иммигранты как необходимость и как проблема. Современная Европа. 2012. № 4 (52). С. 34-43.

ла весны 2011 г., вызвавший кризис шенгенской системы и солидарности государств-членов, ещё раз продемонстрировал, что любые внешнеполитические действия государств-членов и Евросоюза в целом имеют вполне определённые последствия и для внутривнутриполитической ситуации, в том числе для развития пространства свободы, безопасности и правосудия.

Перспективы пост-стокгольмской иммиграционной политики ЕС

Новые «руководящие принципы», утверждённые Европейским советом в июне 2014 г., предполагают детальный план действий. Его разработка стала первой задачей нового состава Комиссии ЕС, где иммиграционные вопросы курирует Димитрис Аврамопулос (бывший министр иностранных дел, а до этого – министр обороны Греции). Остроумная идея нового Председателя Комиссии Ж.-К. Юнкера назначить на данный пост представителя «слабого звена» иммиграционной политики ЕС, заинтересованного в укреплении её наднационального начала, позволит консолидировать солидарность государств-членов, что, впрочем, способно вызвать ответную реакцию протеста. Одной из важных причин отсутствия должного взаимопонимания институтов ЕС и государств-членов следует считать разрыв между концептуальным и практическим воплощением программных установок. Для институтов ЕС развитие общей политики иммиграции – инструмент для построения «более тесного союза» (*ever-close union*), для углубления политической интеграции, поэтому общая политика – безусловный приоритет в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия. Этот оправданный подход, тем не менее, способен подменить практические цели реализации, если во главу угла поставлен формальный принцип – распространить полномочия Комиссии и Европарламента на возможно большую сферу иммиграционной политики. Государства-члены могут признать иммиграционную политику эффективной лишь тогда, когда она обращена на конкретные цели. К ним относятся уменьшение давления нелегальной иммиграции и претендентов на убежище, интеграция иммигрантов, независимо от того, на каком уровне она проводится – наднациональном, национальном, региональном или муниципаль-

ном. Безусловно, существуют примеры совпадения целей институтов ЕС и национальных государств, например, в том, что касается визовой политики и охраны границ. Однако правительствам стран ЕС приходится иметь дело с каждодневными насущными проблемами избирателей в условиях бюджетных сокращений, поэтому они пытаются сопротивляться любым формальным подходам Комиссии, что в конечном итоге ослабляет взаимопонимание и сотрудничество²¹.

Комиссии предстоит решить нелёгкую задачу – разработать программу иммиграционной политики нового поколения, в которой интересы и амбиции государств-членов сочетались бы с общими целями, которые определяют социально-экономическое и политическое будущее ЕС. Период реализации Стокгольмской программы оказался не очень удачным в данном аспекте. Следует отметить, что «общая» иммиграционная политика ЕС не предполагает единого наличия свода правил, идентичного для всех стран, а лишь следование общим установкам, целям и принципам на основе subsidiarity. Неизменен тот факт, что Европейский союз, несмотря на тяжёлые кризисные времена, остаётся и, видимо, будет оставаться привлекательным для граждан третьих стран в течение длительного времени. Данное обстоятельство имеет большое значение в момент, когда европейские политики будут принимать конкретные решения о том, ограничивать ли им приток иммигрантов.

*Н.В. Говорова**

МИГРАНТЫ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ: СОЦИАЛЬНЫЙ ПРОФИЛЬ

Одна из ключевых целей социально-экономического развития ЕС до 2020 г. – достижение 75%-ного общего уровня заня-

²¹ Collett E. Future EU Policy Development on Immigration and Asylum: Understanding the Challenge. Policy Brief. June 2014. P. 8.

* Говорова Наталья Викторовна, к.э.н., ведущий научный сотрудник Центра международных социально-экономических сопоставлений Института Европы РАН, доцент Негосударственного образовательного учреждения высшего образования Московский технологический институт.

тости трудоспособного населения, на фоне повышения трудовой активности молодёжи, пожилых и малоквалифицированных работников, а также легальных мигрантов. Согласно данным Европейской статистической службы, рост населения Евросоюза (507,4 млн человек на 1 января 2014 г.) происходит главным образом за счёт миграции. По мнению Европейской комиссии (ЕК), представленному 18 сентября 2014 г. в совместном с ОЭСР докладе о проблемах в сфере занятости, основная роль в борьбе с демографическими вызовами и дисбалансом спроса и предложения на европейском рынке труда отводится мобильности трудящихся и трудовой миграции. По прогнозам ЕК, экономически активное население ЕС уменьшится к 2020 г. на 7,5 млн чел., или на 2,2%, а без учёта миграции – на 11,7 млн, или на 3,5%²². В ответ Комиссия предлагает содействовать трудовой подвижности внутри ЕС, а также оптимизировать количество и качество рабочей силы из третьих стран.

В конце 2011 г. увидело свет сообщение ЕК «Глобальный подход к миграции и мобильности», в котором отмечается настоятельная необходимость привлечь легальных иммигрантов на европейский рынок труда и одновременно эффективно бороться с нелегальной иммиграцией²³. Тогда же была одобрена директива, уравнивающая в правах иммигрантов и граждан Союза в трудовой и социальной сфере (зарплата, охрана труда, процедура найма-увольнения, доступ к общественным благам, социальному обеспечению, участию в профсоюзах)²⁴. Однако пока мигранты остаются наиболее уязвимой частью европейского общества, наряду с молодёжью, неквалифицированными и временно занятыми работниками.

²² European Commission – Press release. Employment: report shows worker mobility key to tackle EU demographic and skills challenges, 18.11.2014. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1016_en.htm.

²³ The Global Approach to Migration and Mobility, Brussels, {SEC(2011) 1353 final}, Brussels, 18.11.2011. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0743:FIN:EN:PDF>.

²⁴ Directive 2011/98/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0098&qid=1423774295030&from=EN>.

Общая численность граждан других государств, проживающих в ЕС²⁵, в период 2010–2013 гг. изменялась незначительно (порядка 20,4 млн чел.) и составляла все эти годы примерно 4% всего населения ЕС. Вид на жительство ежегодно получали более 2 млн иностранных граждан (почти треть по причине воссоединения семьи, по 22-23% – на основании трудоустройства, получения образования и т.п.). В течение 2012 г. на территорию ЕС прибыл 1,7 млн мигрантов из стран, не входящих в него, главным образом в Германию, Великобританию, Италию, Францию и Испанию. В процентном отношении к местному населению больше всего приезжих пришлось на Люксембург, Кипр, Мальту и Бельгию. В большинстве стран ЕС мужчины составляют основную часть мигрантов, особенно в Словакии, Польше, Латвии, Германии, Болгарии и на Мальте; женщины преобладают среди мигрантов на Кипре, во Франции, Италии, Испании и Ирландии; 85% мигрантов – лица трудоспособного возраста (15-64 лет). Средний возраст мигрантов повсюду в ЕС значительно ниже, чем коренных жителей (42 года)²⁶.

Для измерения степени интеграции мигрантов, мониторинга их социально-экономического положения и результатов соответствующей политики стран ЕС используются согласованные индикаторы, оценивающие интеграцию мигрантов по четырём направлениям: занятость, образование, социальная включённость и гражданское участие²⁷. Показатели были разработаны по результатам встречи министров стран ЕС по вопросам интеграции мигрантов в испанском городе Сарагоса (Сарагосская декларация²⁸) и утверждены Советом по вопросам юстиции и внутренних дел в июне 2010 г.

²⁵ Именно их в этой статье будем называть мигрантами в отличие от мобильных граждан одной страны ЕС временно проживающих в другой.

²⁶ Здесь и далее по тексту, если не указан иной источник, данные приводятся с официального сайта статистической службы Европейского союза (Евростат) для лиц 20-64 лет. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat>.

²⁷ Для их расчёта используют данные обследования рабочей силы (EU-LFS), статистики доходов и условий жизни Европейского союза (EU-SILC) и статистики миграции Евростата, Международной программы ОЭСР по оценке образовательных достижений учащихся (PISA).

²⁸ European Ministerial Conference on integration (Zaragoza, 15 and 16 April 2010). Draft Declaration http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_13055_519941744.pdf.

Сарагосские индикаторы интеграции мигрантов²⁹
(широкие группы населения), ЕС-28

Индикаторы ³⁰	Коренное население стран ЕС	Мобильные граждане ЕС*	Мигранты
Рынок труда, %, 2013 г.			
Экономическая активность	76,6	85,5	71,4
Уровень безработицы	10,0	12,4	21,5
Долговременная безработица	49,4	42,4	48,9
Уровень занятости	68,9	70,7	56,0
Молодёжная занятость (15-29 лет)	~54,0	~46,0	~38,0
Самозанятость	14,9	15,1	11,5
Временная занятость	12,4	16,6	20,4
Неполная занятость	18,0	22,3	24,7
Социальная включённость, %, 2012 г.			
Риск бедности или социального отчуждения	24,3	27,7	45,0
Средний доход, евро	16428	17259	12623
Наиболее нуждающиеся	9,6	6,6	17,6

* Граждане одной страны ЕС, временно проживающие в другой.

Источники: European Commission. Eurostat. Migrant integration statistics – employment; http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migrant_integration_statistics_-_employment; European Commission. Eurostat. Migrant integration statistics – social inclusion; http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migrant_integration_statistics_-_social_inclusion.

Разрыв в показателях участия на общеевропейском рынке труда между мигрантами, коренным населением и мобильными гражданами ЕС в последние годы увеличивается. На протяжении 2007–2013 гг. экономическая активность мигрантов была устойчиво ниже, чем у граждан Союза. Разница в показателях резко увеличивается с 2009 г. и составляет к концу периода 5,3% по сравнению коренным населением и 6,6% – по сравнению с мобильной рабочей силой стран ЕС³¹. Самый низкий уро-

²⁹ Сарагосская декларация содержит также ряд важных дополнительных показателей, таких как доля занятых с избыточной квалификацией для своего рабочего места, языковые навыки, опыт дискриминации, доверие к институтам, явка избирателей на выборы среди лиц, имеющих право голоса, продолжительность жизни и др., но по ним в Евростате для большинства стран отсутствуют достоверные данные.

³⁰ По мнению ЕК, качество и доступность данных, необходимых для расчёта этих индикаторов, не всегда и не у всех стран вызывают полное доверие.

³¹ European Commission. Eurostat. Migrant integration statistics – employment. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migrant_integration_statistics_-_employment.

вень экономической активности (не превышает 40%) у лиц, не являющихся гражданами ЕС, отмечен в возрастной категории 55-64 лет в Бельгии, Австрии и Франции; наиболее высокий (более 80%) и превышающий показатели коренного населения – в Чехии, Эстонии, Греции, Испании, Португалии, Литве, на Кипре в возрастной категории 25-54 лет. Большой разрыв в данном показателе отмечается как по возрасту, так и по полу, причём как у коренного населения, так и среди работников-мигрантов; наиболее уязвимы женщины и лица предпенсионного возраста. Экономическая активность женщин-мигрантов на треть ниже, чем у мужчин во Франции, Швеции, Бельгии, Мальте, Греции и Германии; в Дании и Португалии – этот показатель не превышает 10%, на Кипре – чуть более 1%.

В тот же период уровень безработицы среди мигрантов существенно превышал этот показатель для коренного населения, и в 2013 г. был наиболее высок (около 40%) среди мигрантов в Испании и Греции (на фоне значительной безработицы коренного населения); втрое-вчетверо выше, чем у местного населения в Бельгии (29,7 и 7,2%), Люксембурге (14,0 и 3,3%), Финляндии (20,0 и 7,2%) и Швеции (28,7 и 6,2%). Самый низкий уровень безработицы среди мигрантов наблюдался в Чехии, на Кипре и Мальте (до 10%). Молодёжная безработица (15-29 лет) среди лиц, родившихся за пределами ЕС, увеличилась на 15,5% в период 2007–2013 гг. и достигла 30,8% в сравнении с 18,2% среди коренного населения. Во всех странах Евросоюза наблюдается схожая ситуация с молодёжной безработицей, исключение – Чехия, Ирландия и Кипр, где среди мигрантов она ниже, соответственно, на 5,5, 5,9 и 9,9%. Долговременная безработица в целом по ЕС росла постоянно в течение последних лет (с 28,5 до 48,9% в 2009–2013 гг.) независимо от страны происхождения работников. Больше всего лиц, не имеющих работу дольше 12 месяцев среди работников старшего возраста, родившихся вне ЕС, проживающих в Хорватии, Португалии и Бельгии (81,0, 76,2, 68,9% соответственно), наиболее благополучная ситуация в этом отношении в Люксембурге, Финляндии и Австрии (20,3, 21,4, 30,5%). При этом наибольшая разница в показателях между возрастными группами 25-54 и 55-64 года – в Хор-

ватии, Португалии, Великобритании и Швеции. Отметим, что в одних странах (Люксембурге, Ирландии, Великобритании и Италии) данный показатель заметно ниже (на 5-10%) для родившихся вне страны пребывания, в других (Чехии, Нидерландах, Швеции и Бельгии) – существенно выше (более 10%).

На протяжении исследуемого периода занятость мигрантов была существенно ниже, чем у коренных жителей ЕС (за исключением Чехии, Италии, Кипра и Латвии). С 2009 г. данный показатель начинает резко снижаться, и в 2013 г. составил 56,0% в сравнении с 68,9% с характерной гендерной разницей для всех широких групп населения. Наиболее сильны гендерные различия в сфере занятости у мигрантов в Польше, Словении, Чехии, Германии, Италии и Бельгии, обратная ситуация – только на Кипре. Наиболее низка занятость у женщин в Бельгии, Словении и Франции. Наилучшим образом ситуация складывается в Чехии (и Латвии), здесь занятость мигрантов заметно выше, чем у коренного населения, как мужчин, так и женщин и немного превышает занятость мобильных граждан ЕС, проживающих в этой стране. В Чехии зафиксирован самый высокий уровень занятости по ЕС-28 – 90,2% (у мужчин-мигрантов). Высокий уровень занятости среди мигрантов отмечается также на Кипре и в Литве, а также у мужчин в Польше, Словении и Венгрии. Самые высокие показатели молодежной занятости (около 60%) – на Кипре, Мальте и в Эстонии, самые низкие – в Греции, Испании, Франции и Италии (менее 40%). Наибольшая разница в показателях (11-20%) – в Нидерландах, Великобритании, Бельгии и Швеции.

В последнее десятилетие число самозанятых в ЕС постоянно росло и достигло в 2013 г. 30,5 млн человек, из которых 892,5 тыс. мигрантов. Больше всего самозанятых (в процентном отношении к населению в целом) в Греции и Италии, менее всего – в Люксембурге, Дании, Эстонии и Швеции. Наибольшая доля этой категории работающих мигрантов трудится в Чехии, Румынии, Польше и Болгарии, а в абсолютном выражении – в Италии, Германии, Великобритании и Испании (135-197 тыс.). При этом большинство самозанятых всех категорий – индивидуально работающие, только порядка 30% имеют нанятых работников.

Участники рынка труда неоднозначно трактуют частичную и временную занятость как возможность сохранить рабочее место во время кризиса или гибкость при трудоустройстве, или как наступление на права наёмных работников и снижение уровня их социальной защищённости. Временная занятость во всех странах ЕС-28 сильно различается для мигрантов и коренных жителей, особенно на Кипре, где 79,2% мигрантов трудятся на временной основе по сравнению с 10% коренных жителей; не намного лучше ситуация в Швеции, Словении, Бельгии, Финляндии, Испании и Португалии. Юношеский сегмент временной занятости демонстрирует обратную тенденцию: в период 2007–2013 гг. данный показатель снижался (за исключением небольшого периода в 2010–2011 гг.), и к 2013 г. показатели для коренного населения и мигрантов отличаются не более чем на 5–6%. Неполная занятость мигрантов выше и растёт более быстрыми темпами, чем коренного населения ЕС, особенно высока она у мигрантов 55–64 лет. Однако в Литве, Великобритании, Австрии и Нидерландах этот показатель почти одинаков. Частичная занятость женщин-мигранток повсюду выше, чем мужчин (исключение – Кипр). В Ирландии, Нидерландах, Великобритании и Австрии, а также на Кипре и Мальте их занятость выше, чем у местных уроженков. Молодёжная неполная занятость увеличивается последние семь лет независимо от страны происхождения, в целом по ЕС-28 она выше у мигрантов, особенно в Нидерландах и Дании (на фоне самых высоких показателей и у местной молодёжи).

На протяжении 2005–2012 гг. граждане третьих стран гораздо сильнее, чем граждане ЕС, подвергались риску бедности и социальной исключённости, а наиболее уязвимы были лица старшего возраста (в Бельгии, Греции и Люксембурге) и женщины (в Бельгии, Болгарии и Греции)³². Однако в Чехии, Дании, Греции, Испании, Франции, Нидерландах и Швеции у мужчин-мигрантов было больше шансов оказаться материально и социально неблагополучными, чем у женщин. В целом,

³² European Commission. Eurostat. Migrant integration statistics – social inclusion http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migrant_integration_statistics_-_social_inclusion.

самыми дружественными к мигрантам в этом отношении были Мальта, Австрия и Великобритания. В 2012 г. почти половина молодых мигрантов сталкивалась с риском бедности по сравнению с 28,3% коренных европейцев. Наиболее сложная ситуация для этой группы населения складывалась в Бельгии, Франции, Нидерландах и Словении. На Мальте, напротив, с большими трудностями сталкивалась местная молодёжь, а в Ирландии одинаково рисковали и те, и другие. В большинстве стран дети с миграционным прошлым (по крайней мере, один из родителей – мигрант) или дети мигрантов подвергались риску в большей степени, а именно почти вдвое больше, чем дети коренного населения. Хуже всего ситуация складывалась в Греции, Испании и Словении, где таких детей было в 2012 г. более половины. В категорию так называемых «работающих бедных» попадало также вдвое больше мигрантов (причём в большинстве стран мужчины чаще, чем женщины), единственное исключение – Латвия. Ситуация по странам здесь сильно разнится: самые большие различия – на Кипре, в Греции, Испании и Италии, почти не наблюдалось их в Литве, Португалии, Германии, Латвии и на Мальте.

Разница по доходам начала расти с 2008 г. и составляла к 2012 г. порядка 4 тыс. евро. Разница в среднемесячных доходах мигрантов и коренного населения доходит до 10 тыс. евро в Дании, Люксембурге и Швеции, гораздо меньше она (порядка 1 тыс. евро) в Эстонии, Литве и на Мальте, в Болгарии и Латвии.

Одна из целей стратегии «Европа 2020» – сократить на 20 млн число наиболее уязвимых европейцев. В конце 2012 г. Комиссия предложила создать фонд помощи наиболее нуждающимся. Через него Евросоюз решил поддерживать программы стран-членов, на основании которых наиболее обездоленные граждане будут получать продукты питания и товары первой необходимости. ЕК полагает, что такой фонд сделает доступной помощь для наиболее социально незащищённых групп, в том числе мигрантов, и содействует их интеграции в европейское общество. Фонд европейской помощи наиболее нуждающимся (FEAD) начал свою работу в 2014 г. В период 2014–2020 гг. страны получают помощь от ЕС на приобретение продуктов

питания и предметов первой необходимости для своих самых бедных граждан в размере 3,8 млрд евро. Согласно условиям, государства-члены самостоятельно разрабатывают и осуществляют свои национальные программы по борьбе с бедностью и социальной исключённостью, получая до 85% финансирования из Фонда³³. Среди мигрантов в ЕС-28 в целом почти в два раза больше людей, испытывающих серьёзные материальные лишения (см. таблицу 1); особенно тяжёлая ситуация в Болгарии и Греции, там половина мигрантов может быть отнесена к данной категории; наибольший разрыв в этом показателе по сравнению с коренным населением – в Бельгии, Швеции и Дании (в 5-7 раз), обратная ситуация – в Германии, на Мальте и Кипре. К неимущим в ЕС относятся лица, которые не могут позволить себе заплатить, по крайней мере, за три из девяти пунктов (погасить задолженность по ипотеке, коммунальным услугам, платежу по кредиту; ежегодный недельный отпуск вдали от дома; полноценное питание через день; неожиданные расходы; телефон, включая мобильный; цветной телевизор; стиральную машину; автомобиль; отопление жилища), в то время как те, кто неспособен обеспечить четыре или более пунктов, относятся к наиболее нуждающимся.

Что касается образовательного уровня мигрантов, то в 2011 г. на уровне ЕС-27 более трети из них имели начальное образование или ниже. Молодые мигранты находятся в группе риска раннего окончания обучения, не достигнув уровня вторичного (среднего) образования. Доля населения иностранного происхождения с основным общим образованием или ниже составляла 36%, с верхним уровнем вторичного (среднего) образования – 38%, с более высокими уровнями образования – 26%. В Великобритании, Ирландии, Люксембурге, Эстонии, Швеции и на Кипре отмечались самые высокие показатели населения иностранного происхождения с третичным образованием (35-48%), в то время как в Италии, Греции, Словении и Австрии – самые низкие (11-18%). Больше всего в процентном отношении

³³ European Commission – Press release. Poverty: Commission welcomes final adoption of new Fund for European Aid to the Most Deprived, 10.03.2014. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-230_en.htm.

малообразованных мигрантов в Греции, на Мальте, в Италии, Франции, Португалии, Испании и Бельгии (40-49%). На уровне ЕС доля лиц в возрасте 18-24 лет, покинувших образовательные учреждения, не окончив курс обучения, среди населения иностранного происхождения в течение 2009–2011 гг. была на 12% процентных пунктов выше, чем для населения в целом; в Италии, Испании и Греции не закончили образование более 40% молодых мигрантов.

Показателем интеграции мигрантов считается также доля мигрантов, получивших гражданство или разрешение на постоянное/долгосрочное проживание. Натурализацию иностранного населения считают важным фактором интеграции, так как натурализованные иностранцы лучше встроены в рынок труда и общество в целом. В 2011 г. Ирландия держала пальму первенства по этому показателю, далее следовали Польша, Швеции и Великобритания; Литва, Латвия, Чехия и Словакия – страны с самой низкой долей натурализации. В большинстве стран доля детей (0-14 лет), получивших гражданство, превышает долю взрослых (исключение – Ирландия), особенно в Эстонии, Нидерландах, Польше, Португалии, Швеции и Великобритании.

Судя по доступным статистическим данным, в течение 2009–2011 гг. в целом по ЕС-27 доли иностранного и всего населения, определяющие своё здоровье как хорошее, эквивалентны (75-77%). В страновом разрезе наибольшие различия в пользу населения в целом по этому показателю наблюдались в 2011 г. в Латвии (37 и 55%), а также в Болгарии, Австрии и Словакии, обратная картина отмечена на Мальте, в Португалии и Венгрии.

* * *

После выхода из кризиса Евросоюз не сумеет удержать свои конкурентные позиции в мире, если не будет использовать потенциал управляемой, легальной миграции. Население ЕС, по данным Европейского статистического агентства, в течение ближайших 50 лет увеличится на 10 млн человек, но численность трудоспособных граждан в то же время сократится на 50 млн. Подсчитано также, что к 2060 г. в ЕС будет находиться около 58 млн иммигрантов. Учитывая недостаток собственных трудовых ресурсов (уже в 2015 г. Евросоюз ощутит нехватку 700 тыс. специалистов в области информационных технологий, а к 2020 г.

возникнет большой дефицит медиков – 2 млн), их потенциал необходимо оптимально использовать³⁴. Европейскому союзу следует оставаться привлекательным для талантливых и квалифицированных работников³⁵, причём не только с точки зрения возможности высокого заработка, но и достойных условий для трудовой деятельности и проживания.

Таким образом, демографические перспективы ЕС требуют от него эффективной и хорошо управляемой политики в сфере миграции. В феврале 2014 г. Комиссия опубликовала доклад об итогах политики в сфере миграции, в котором отметила усилия по сохранению привлекательности ЕС для талантливых и квалифицированных работников, оптимизации потенциала легальной миграции. Соглашения о партнёрстве для мобильности были заключены и реализуются с Молдавией и Кабо-Верде (2008), Грузией (2009); Арменией (2011), Азербайджаном и Марокко (2013), Тунисом и Иорданией (2014). Цель таких договорённостей – общее регулирование миграционных потоков, поощрение легальной иммиграции и интеграции иммигрантов³⁶.

Среди мер, позволяющих в полной мере раскрыть потенциал мигрантов – признание иностранных дипломов, предложение языковых курсов соответствующего уровня и обеспечение доступа к различным программам, действующим на рынке труда, поощрение участия в жизни общества, сотрудничество с деловым сообществом и социальными партнёрами. Европейский союз мог бы получить больше пользы от иммиграции, если бы власти и общество воспринимали мигрантов как перспективный ресурс, а расходы на миграционную политику – как необходимые прибыльные инвестиции.

³⁴ Говорова Н. Социальная политика. Европейский союз: факты и комментарии, выпуск 63-64: январь-июнь 2011. С. 24. URL: http://www.edc-aes.ru/data-edcaes/content/user_files/images/63-64.pdf.

³⁵ С целью повысить привлекательность для квалифицированной рабочей силы (учёных, аспирантов, студентов) в феврале 2014 г. был принят (в первом чтении) законопроект, облегчающий въезд и пребывание этой категории мигрантов; в мае Совет утвердил директиву об облегчённых условиях въезда и пребывания высококвалифицированных сотрудников ТНК.

³⁶ Потемкина О. Пространство свободы, безопасности и правосудия. Европейский союз: факты и комментарии, выпуск 75: январь-апрель 2014 г. С. 26-27. http://www.edc-aes.ru/data-edcaes/content/user_files/images/75.pdf.

ЧАСТЬ II. ИНТЕГРАЦИЯ ИММИГРАНТОВ В СТРАНАХ ЕС: ТРУДНОСТИ И УСПЕШНАЯ ПРАКТИКА

*Е.В. Романова**

СМЕНА МИГРАЦИОННОЙ ПАРАДИГМЫ В ГЕРМАНИИ В XXI ВЕКЕ

В последние годы потоки миграции в Германию значительно возросли. Это связано как с движением европейской интеграции на Восток, так и с последствиями экономического кризиса и усилением притока лиц из стран Южной и Восточной Европы. Большие опасения немцев связаны с тем, что бедность в среде приезжих растёт, как и нагрузка на рынок труда и социальную систему. Отсюда важно разобраться, как поменялся в последние годы состав мигрантов и как миграция воздействует на современный рынок труда в Германии. Необходимо учитывать и тот факт, что часть миграционных потоков относится к передвижениям людей внутри ЕС; граждане новых государств-членов, воспользовавшиеся своим правом на свободу передвижения, по сути, не относятся к мигрантам, а представляют собой категорию высококомобильных лиц. Национальная статистика не берёт в расчёт этот нюанс, создавая дополнительные сложности.

Изменения в географии миграционных потоков в Германию

В начале 2013 г. были опубликованы первые результаты переписи населения Германии. Оказалось, что в Германии живёт на 1,5 млн человек меньше, чем показывали прежние расчёты. Таким образом, численность жителей страны была уменьшена на 1,9% до 80,3 млн человек на конец 2011 г. вместо 81,8 млн. Одновременно, согласно новым данным переписи, численность иностранцев сократилась почти на один миллион граждан, составив только порядка 6,2 млн человек.

За период с 2009 по 2013 гг. чистый приток мигрантов составил почти 1,2 млн человек. В 2013 г. население увеличилось

* Романова Екатерина Владимировна, к.э.н., старший научный сотрудник Института Европы РАН, доцент МГУ им. М.В. Ломоносова.

до 80,8 млн, при этом естественная убыль составила порядка 211,8 тыс. человек, а миграционный прирост дал порядка 428,6 тыс. человек. Это наиболее сильный прирост с 2007 г., когда общая численность иностранцев в стране снова стала расти. Таким образом, к 2014 г. в Германии проживало уже порядка 7 млн иностранцев или 8,7% населения³⁷. Вместе с гражданами с миграционным фоном³⁸ их доля составила в 2013 г. около 20,5%, или 16,5 млн человек (одна треть из них родилась в Германии).

За прошедшие два десятилетия существенно поменялась география иммиграции в Германию. Пик численности турецких мигрантов пришёлся на конец 1990-х гг., когда она превысила 2,1 млн человек. В середине 1990-х гг. волна политических беженцев из бывшей Югославии достигла 1,3 млн человек. До начала века нарастала также численность прибывших из Италии и Греции.

Затем особенно чувствительный спад миграции наблюдался в начале и середине прошлого десятилетия, когда Германию, по ставшему крылатым выражению немецкого экономиста профессора Ханса Вернера Зинна, называли «больным человеком Европы» в связи со снижением темпов экономического роста и безработицей, превысившей 5 млн человек.

С 2004 г. в связи со вступлением в ЕС десяти новых стран стал нарастать приток из стран Восточной Европы, в первую очередь, Польши. За этот период численность приезжих из этой страны практически удвоилась, превысив 600 тыс. человек. После вступления в ЕС Болгарии и Румынии численность выходцев из этих стран также выросла более чем в три раза. Если накануне вступления в ЕС (в 2006 г.) в Германии было зарегистрировано порядка 40 тыс. болгар и 73 тыс. румын, то к 2013 г. их численность возросла до 147 и 267 тыс., соответственно. С началом финансово-экономического кризиса в 2008 г. активизировался приток мигрантов, в особенности из Италии, Испании, Греции и балканских стран; скачок притока лиц из Хорватии (почти на 20 тыс.) произошёл после вступления этой стра-

³⁷ Statistische Ämter des Bundes und der Länder. URL: http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/de_jb01_jahrtab2.asp.

³⁸ Лица с миграционным фоном.

ны в ЕС в 2013 г. Следует учитывать, что с 1 мая 2011 г. для восьми восточно-европейских государств, ставших членами ЕС в 2004 г., были сняты ограничения на трудоустройство в Германии, а также других старых членах ЕС (кроме Великобритании и Ирландии, где ограничения были сняты ещё в 2004 г.)³⁹.

Состав мигрантов

Возможно, для широких слоёв общества осталось незамеченным, что доминировавшая долгие десятилетия миграция гастарбайтеров и их семей с начала нынешнего века постепенно меняется в пользу квалифицированных мигрантов. По данным микроценса⁴⁰ бóльшая часть мигрантов имеет высокую квалификацию. В целом около 85% вновь прибывших мигрантов в возрасте от 18 до 24 лет имеют школьный аттестат.

Огромное значение в привлечении высококвалифицированных специалистов стали играть университеты. В середине 1990-х гг. доля иностранцев среди поступающих в вузы составляла только 14%, к 2013 г. она возросла до 20%. В общей численности обучающихся в немецких вузах доля иностранцев за тот же период возросла с 7% до 11,5%⁴¹.

Для сравнения: по данным на 2013 г. доля лиц, имеющих аттестат о среднем образовании, среди граждан Германии составляла 72,9% у мужчин и 65,6% – у женщин; в то же время среди лиц с миграционным фоном их доля составляла 43,5% и 40,3%, соответственно. Доля немцев с дипломом об окончании университета составляет 9,2% у мужчин и 7,3% у женщин. Среди лиц с миграционным фоном доля обладателей диплома о высшем образовании была выше у женщин: 7,3% и 8,7%, соответственно.

Влияние миграции на рынок труда

В середине 2012 г. на рынке труда было около 900 тыс. вакансий и 2,9 млн безработных, ещё около одного миллиона бы-

³⁹ До сих пор лишь немногим удавалось получить подтверждение своей квалификации. Федеральный закон предусматривает расширение возможностей с помощью создания единых и прозрачных критериев.

⁴⁰ Микроцenz (Mikrozensus) – ежегодная случайная выборка служебной статистики, охватывающая 1% населения. Данные микроценса собирает и публикует Статистический федеральный совет – Statistische Bundesamt: GESIS-ZUMA Abt, Soziale Indikatoren.

⁴¹ Statistisches Bundesamt <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/BildungForschungKultur/Hochschulen/Hochschulen.html>, февраль 2015.

ли задействованы на общественных работах. Отметим, что доля людей с неполной занятостью велика, однако предприятия лишь с трудом заполняют вакансии по многим специальностям. Сегодня Германия находится на пике потенциала занятости (около 45 млн человек). Вместе с тем ожидается, что в средне- и долгосрочной перспективе в связи с влиянием демографического фактора количество вакансий будет сокращаться. Без миграции в закрытой системе потенциал занятых сократится к 2050 г. до 18,1 млн человек или на 40%.

Наибольший дефицит трудовых кадров ФРГ испытывает по таким специальностям как инженеры, IT-эксперты, высококвалифицированные специалисты в отрасли металлообработки и электротехники, воспитатели и няни, врачи, сиделки, специалисты в области логистики и гостиничного хозяйства. Негативные демографические тенденции усугубляют положение: для сохранения статус-кво в количестве квалифицированной рабочей силы к 2020 г. необходимо добиться того, чтобы 70% выпускников средних учебных заведений получили диплом об окончании высшего учебного заведения, и около половины из них должны будут заканчивать университеты с красным дипломом⁴².

В период с октября 2000 по октябрь 2011 гг. безработица по специальностям МИЕТ⁴³ сократилась на 51%, а количество вакантных мест по специальности «инженер» в сентябре 2011 г. достигло рекордного уровня с 2000 г.⁴⁴ К 2013 г. в Германии количество вакантных академических мест достигло порядка 330 тыс., в том числе около 70 тыс. в области естественных наук и около 85 тыс. инженеров.

Следует отметить, что приезжая в страну и получая воз-

⁴² Отчёт Федерального агентства по труду «Перспективы 2025». URL: <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Sonstiges/Perspektive-2025.pdf>, февраль 2012.

⁴³ Математика, информатика, естественные науки, технические науки.

⁴⁴ Согласно подготовленному в ноябре 2011 г. МИЕТ – отчету Института немецкой экономики в Кёльне по высококвалифицированным специальностям в области математики, информатики, естественных наук и техники, в октябре 2011 г. сохранялись незанятыми 240 тыс. рабочих мест. Одновременно работу по данным специальностям в 2011 г. искало около 74 тыс. человек. Таким образом, нехватка специалистов составила около 167 тыс. человек MINT – Report 2011. Zehn gute Gründe für ein MINT-Studium. Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW). November 2011.

возможность применить навыки и реализовать свой человеческий капитал, мигрант становится своеобразным инвестором в экономику принимающей страны, способствуя её росту. Специалист, в отличие от низкоквалифицированного мигранта, не только восполняет нехватку на рынке труда, но и создаёт дополнительные рабочие места. Одно из его главных преимуществ состоит в том, что, уже обладая определённым набором знаний и навыков (принимающему государству не нужно оплачивать его обучение), он может генерировать новое знание, создавать инновации, тем самым повышая конкурентоспособность экономики страны-реципиента. Привлечение из-за рубежа больших контингентов учёных и инженеров стимулирует изобретательскую активность и распространение инноваций в экономике, ускоряя темпы её роста (согласно макромоделям, на 0,5% в год)⁴⁵. Естественно, на современном этапе большинство европейских государств проводит политику привлечения на территорию страны высококвалифицированных мигрантов.

За период с 2001 по 2010 гг. на Германию пришлось около 7,4% иммигрантов, вовлечённых в создание патентов. Это второе место после США в мире. Анализируя долю иммигрантов среди авторов всех патентов и их долю в прорывных патентах, можно сделать общий вывод о том, что для большинства развитых стран характерна концентрация иммигрантов среди авторов наиболее цитируемых патентов. В Германии доля иммигрантов составляет 20% среди авторов всех прорывных патентов. Таким образом, мигранты участвуют в создании наиболее ценных и востребованных изобретений и технологий. Однако, в сравнении с другими европейскими странами, в Германии участие иммигрантов в создании патентов невысоко: только 12,2% всех патентов были зарегистрированы иностранцами⁴⁶.

Нововведения в миграционной политике ФРГ в XXI веке

В 1973 г. после первого нефтяного кризиса Германия ввела заметные ограничения на рынке труда, чтобы предотвратить

⁴⁵ International Migration Outlook: 2008 Edition. P.: OECD, 2008. P. 69, 83.

⁴⁶ Ивлиева О.Д. Рукопись курсового проекта «Экономико-географическая характеристика миграции высококвалифицированных специалистов в Германию», М. 2014.

рост безработицы и сокращение заработных плат. Также считалось, что мигранты повысят нагрузку на социальное государство и систему соцзащиты. В связи с этим были введены значительные ограничения для граждан из третьих стран, а при расширении ЕС на Юг и Восток использовались долгие переходные сроки, регулирующие доступ к национальному рынку труда.

Ограничительная миграционная политика имела следствием тот факт, что воссоединение семей и приток беженцев стали ключевыми каналами миграции в Германию. Именно поэтому в среднем квалификация лиц с миграционным фоном и иностранцев всё ещё более низка, чем у немцев. Эти контрасты в Германии выше, чем в среднем по странам ОЭСР.

Со временем миграцию стали рассматривать не как угрозу, а как шанс для привлечения на рынок труда специалистов, которые помогут разгрузить социальную систему страхования.

Как многие иммигранты в Германии, так и лица немецкого происхождения имеют высокие квалификации, полученные в других странах, но не могут трудоустроиться в Германии по специальности. Они востребованы на рынке труда, но проблемы с трудоустройством возникают из-за отсутствия процедур признания дипломов. По оценкам микроцента Федерального министерства образования и науки в Германии проживает около 2,9 млн лиц с миграционным фоном, которые получили аттестаты за границей. Тех, кого потенциально могли бы затронуть реформы, насчитывается около 300 тыс. человек.

Для решения этого вопроса был предпринят ряд законодательных инициатив. В особенности действенными стали «Green Card» (введена красно-зелёной коалицией), закон о мигрантах (2005 г.), а также меры 2009 и 2012 гг., включающие нормативы ЕС по высококвалифицированным специалистам (введение европейской «Blue Card»). В декабре 2011 г. правительство согласовало проект закона, вносящий изменения в действие так называемой «голубой карты». Запущенная с мая 2009 г. соответствующая программа облегчает трудоустройство высококвалифицированных специалистов не из стран Европейского союза. Теперь действие карты распространяется на любую высококвалифицированную деятельность.

В будущем признание зарубежных дипломов будет облегчено. Соответствующий закон «Об улучшении признания полученных за границей квалификаций» был подписан в конце сентября 2011 г. в Бундестаге и согласован в начале ноября в Верхней палате. Закон вступил в силу 1 апреля 2012 г. Вехой в аттестационной практике в Германии является введение права на оценку около 350 нерегламентированных ранее специальностей. Согласно букве закона, граждане ЕС и граждане третьих стран могут требовать проверку аттестационных документов на соответствие квалификации вне зависимости от своего гражданства. Правительство также рассчитывает на приток квалифицированной рабочей силы из стран Центральной и Восточной Европы и третьих стран⁴⁷. Нововведения предполагают снижение планки по уровню доходов специалиста-иммигранта с 66 тыс. евро в год до 48 тыс. евро. Для информатиков и инженеров годовая шкала доходов в 33 тыс. евро, согласно договору, достаточна, чтобы получить разрешение на пребывание и трудоустройство в Германии. Специалисты с хорошим знанием языка, чей средний годовой доход составляет не менее 48 тыс. евро, имеют право получить бессрочное разрешение на регистрацию компании уже после двух лет пребывания в стране. Программа быстрого привлечения программистов из-за рубежа на рынок труда была закреплена в законе о миграции, что предоставило специальные привилегированные права иммигрантам, работающим в сфере IT⁴⁸.

Тем не менее, эффект от существующих мер пока весьма незначителен: $\frac{3}{4}$ приезжих в Германию – выходцы из стран ЕС и Европейского экономического пространства, в особенности из новых стран ЕС. Принятые законы практически не касаются граждан третьих стран. Количество выданных на работу и пребывание в стране разрешений в результате принятых мер, регули-

⁴⁷ Bundesbericht: Fachkräftesicherung. Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung. 2011. S. 33.

⁴⁸ Bundeszentrale für politische Bildung. Deutschland: Einführung der «EU Blue Card» für Hochqualifizierte: http://www.bpb.de/themen/65MRBY,0,Deutschland%3A_Einf%FCrung_der_EU_Blue_Card_f%FCr_Hochqualifizierte.html, http://www.bpb.de/themen/65MRBY,0,Deutschland%3A_Einf%FCrung_der_EU_Blue_Card_f%FCr_Hochqualifizierte.html, февраль 2012.

рующих высококвалифицированную миграцию, оказалось весьма скромным.

* * *

Сейчас Германия получает дополнительный приток граждан из других стран ЕС в результате последствий финансово-экономического кризиса, но необходимо продумывать стратегию для миграции из третьих стран, так как рано или поздно ситуация в них будет улучшаться. Первые шаги уже сделаны: введена «Blue Card» для высококвалифицированных специалистов в соответствии с директивой ЕС и изменено регулирование на рынке труда. Необходимо также сократить количество правовых ограничений для мигрантов из третьих стран, а также улучшить отношение к мигрантам: по словам Ангелы Меркель, «политика мультикультурализма» в Германии полностью провалилась. Потенциал вербовки новых кадров на востоке ЕС пока не полностью исчерпан. По-прежнему сохраняется множество препятствий для активного участия на рынке труда: языковые трудности, различия в образовательных системах, нехватка информации о вакансиях. Так, принятый закон о признании дипломов показал, что существенного рывка не произошло. Сами немецкие предприятия зачастую плохо информированы о том, какие существуют образовательные учреждения за рубежом, и политика привлечения иностранных занятых требует согласованной работы на всех уровнях.

*Е.П. Тимошенкова**

ПАРТИЙНО-ПОЛИТИЧЕСКАЯ ДИСКУССИЯ В ГЕРМАНИИ ПО ВОПРОСУ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ДВОЙНОГО ГРАЖДАНСТВА⁴⁹

Одной из главных тем, взволновавших немецкое общество в 2014 г., стала миграционная политика государства. В центре внимания оказался вопрос об условиях предоставления двойно-

* Тимошенкова Екатерина Петровна, к.и.н., ведущий научный сотрудник Центра германских исследований Института Европы РАН.

⁴⁹ Материал подготовлен при поддержке фонда РГНФ, проект №: 13-03-00450.

го гражданства детям иностранцев, рождённых на территории Германии. Едва ли партии-победительницы парламентских выборов 2013 г. – ХДС/ХСС и СДПГ – могли предположить, что достигнутый ими в ходе долгих и трудных переговоров по заключению коалиционного соглашения компромисс не только будет подвергнут критике со стороны СМИ и представителей мигрантов, но и внесёт напряжённость в работу правительства. Тем более что с инициативой обсуждения этой проблемы выступила оппозиция.

16 января 2014 г. в бундестаге состоялись публичные дебаты по вопросу предоставления гражданства нескольких государств. Поводом для жёсткой дискуссии стали законопроекты, внесённые фракциями «зелёных» (*«потеря немецкого гражданства и отказ от принудительного выбора»*) и «левых» (*«за прогрессивное право на получение гражданства»*). В своём запросе «Союз 90/Зелёные» выступили за отмену так называемого принудительного выбора (*«Optionspflicht»*), согласно которому дети иностранцев, рождённые в Германии после 1 января 2000 г. при наступлении совершеннолетия (18 лет) и до 23 лет включительно должны выбирать между немецким гражданством и гражданством родителей. В случае уклонения от выбора, немецкий паспорт считался автоматически аннулированным. Депутаты предложили разрешить категории лиц, попадающей под действие этого закона, оставлять за собой право на двойное гражданство и выступили за упрощение процедуры натурализации. Тем же, кто в силу действующего законодательства уже утратил право на немецкий паспорт, следовало, по их мнению, предоставить возможность быстро, без бюрократических проволочек и дополнительных денежных взносов восстановить его при сохранении уже имеющегося гражданства⁵⁰.

Фракция партии «Левая» также призвала отменить принудительный выбор и предложила распространить принцип гражданства нескольких государств автоматически для всех тех, кто

⁵⁰ Antrag der Fraktion der BUNDNIS 90/DIE GRÜNEN «Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit bis Abschaffung des Optionszwanges vermeiden», Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, Drucksache 18/186, 16.12.2013. URL: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/001/1800186.pdf>.

родился в Германии, при условии, что один из родителей «обычно» проживает на территории страны. По мнению парламентариев левой фракции, основанием для получения взрослыми мигрантами гражданства могло бы стать их 5-летнее проживание в Германии, что значительно упростило бы действующее в данной области законодательство⁵¹.

Следует отметить, что при обсуждении вопроса о предоставлении двойного гражданства речь идёт, прежде всего, о мигрантах турецкого происхождения, поскольку дети граждан ЕС, Швейцарии и США действию принудительного выбора не подвергаются и автоматически получают второй паспорт. Согласно переписи населения, проведённой в 2012 г., на территории Германии проживает около 1,4 млн человек с двойным гражданством. Административные органы, ответственные за предоставление гражданства, приводят цифру 5,5 млн чел. Разницу в оценках Федеральный комитет по статистике объясняет тем, что многие просто не знают о существовании у них второго (немецкого) паспорта и чувствуют себя в большей степени связанными с родиной родителей, а не с Германией. Доля лиц турецкого происхождения в рассматриваемой категории составила в 2012 г. 37,9%⁵². Федеральное ведомство по делам мигрантов и беженцев провело в 2011 г. своё собственное исследование и пришло к выводу, что треть опрошенных предпочла бы не принимать решение о выборе гражданства. Примечательно, что в этом же исследовании приводятся и другие цифры. Так, например, только 176 чел., рождённых в 1990 г., отказались от немецкого гражданства. 98% попадающих под действие закона, выбрали немецкий паспорт. Согласно данным фракции «зелёных», в 2014 г. выбор должны были сделать 5343 человек⁵³.

⁵¹ Antrag der Fraktion DIE LINKE «Für ein fortschrittliches Staatsangehörigkeitsrecht», Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, Drucksache 18/286 15.01.2014. URL: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/002/1800286.pdf>.

⁵² Источник: «Mehr als ein Papier», 18.11.2013. URL: <http://www.tagesspiegel.de/zeitung/streit-um-die-doppelte-staatsbuergerschaft-mehr-als-ein-papier/9094134.html>.

⁵³ Antrag der Fraktion der BUNDNIS 90/DIE GRÜNEN «Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit bis Abschaffung des Optionszwanges vermeiden», Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, Drucksache 18/186, 16.12.2013. URL: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/001/1800186.pdf>.

Приведённая статистика подтверждает, что в действительности, численность лиц, попадающих под действие закона и заставляющих с принятием решения в пользу того или иного гражданства, не так уж и велика, как представляют политические партии. Речь идёт о потенциальных избирателях, которые вместе с гражданством получают право участвовать в земельных и федеральных выборах, и, следовательно, смогут голосовать за ту или иную партию. Поскольку мигранты, прежде всего, турецкого происхождения, в силу социальных причин не относятся пока к электорату ХДС/ХСС и по своим политическим воззрениям стоят ближе к партиям левой направленности, вопрос о сохранении этими лицами двойного гражданства является во многом продолжением избирательной кампании, направленной на критику интеграционной политики ХДС. Председатель партии и канцлер ФРГ А. Меркель ещё в 2010 г. после общественного резонанса, вызванного публикацией книги Т. Саррацина «Германия самоликвидируется», заявила о крахе политики мультикультурализма в стране и провозгласила в отношении мигрантов принцип *«развивать и требовать»*. Тем самым, Христианский демократический союз вместе со своим партнёром ХСС некоторое время оставались единственными среди эстаблированных партий на политической арене Германии, которые придерживались строгой интеграционной политики и не включали в свои предвыборные программы обещания двойного гражданства. Это давно сделали социал-демократы, «зелёные» и «левые». Даже бывшие партнёры ХДС/ХСС по коалиции – свободные либералы, которые не сумели в 2013 г. преодолеть 5%-ный избирательный барьер и не вошли в парламент Германии, выступают за введение двойного гражданства⁵⁴.

Для Социал-демократической партии Германии положительное решение вопроса о предоставлении двойного гражданства носит принципиальный характер. Возглавляемое ими красно-зелёное правительство в 2000 г. не смогло реализовать зако-

⁵⁴ В феврале 2013 г. между бывшими партнёрами по коалиции ХДС/ХСС и СвДП разгорелся очередной скандал из-за заявлений министра юстиции (СвДП) Лойтхойзер–Шнарренбургер о том, что «развивать и требовать можно и при наличии двойного гражданства».

нодательную инициативу по этому вопросу из-за сопротивления ХДС. Правящим партиям не удалось получить необходимое количество голосов в бундесрате – верхней палате парламента. В результате они были вынуждены пойти на компромисс с консервативным блоком и согласиться на введение принципа принудительного выбора, который превратился в главный элемент для критики закона⁵⁵. В 2011 г. фракция СДПГ в бундестаге во главе с Ф.-В. Штайнмайером предприняла новую попытку внести изменения в действовавшее законодательство и предложила отменить достигнутый ранее компромисс, но безрезультатно⁵⁶.

Отмена выбора и возможность получить двойное гражданство стали одним из центральных пунктов предвыборной кампании социал-демократов в 2013 г. Председатель СДПГ З. Габриэль публично заявил на съезде партии в Лейпциге после выборов, что не поставит свою подпись под коалиционным соглашением, в котором не будет пункта о двойном гражданстве. По этому вопросу между ХДС/ХСС и СДПГ велись долгие дебаты. Рабочей группе не удалось прийти к соглашению, и проблема обсуждалась на высоком уровне в так называемой «большой группе». В результате, председатели партий А. Меркель, З. Габриэль и Х. Зеехофер лично согласовывали компромиссную формулировку, в соответствии с которой «для **родившихся и выросших** в Германии детей иностранных родителей в будущем отпадёт необходимость выбирать гражданство (имеется в виду гражданство ФРГ или страны родителей, прим. автора) и будет признаваться гражданство нескольких государств»⁵⁷.

⁵⁵ Согласно законодательной инициативе красно-зелёного правительства 2000 г., ребёнок, рождённый в Германии, один из родителей которого проживал на территории страны не менее 8 лет и имеет разрешение на неограниченное пребывание, должен автоматически получать немецкое гражданство. Лица, рождённые в период 1990–1999 гг., дополнительно к родному гражданству имеют право на сохранение немецкого.

⁵⁶ Antrag der Fraktion der SPD «Staatsangehörigkeitsrecht modernisieren – Mehrfache bzw. doppelte Staatsbürgerschaft ermöglichen», Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, Drucksache 17/7654, 09.11.2011, <http://www.wider-den-optionszwang.de/dl/Optionspflicht-DS-17-7654.pdf>.

⁵⁷ «Deutschlands Zukunft gestalten» Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, 2013. S.105.

Поскольку в договоре отсутствовало подробное объяснение того, что следует понимать под словом «выросли», найденный компромисс вызвал много споров, особенно со стороны турецких общин и оппозиционных партий, тем более что союз ХДС/ХСС практически сразу заявил, что под этим термином они понимают окончание школы. Мнения среди социал-демократов разделились. Например, заместитель председателя партии СДПГ и новый министр по вопросам интеграции Айдан Ойцогус заявила общественности, что, согласно достигнутым договорённостям, новый закон должен быть разработан в ближайшее время, а принцип принудительного выбора отменён. По её мнению, формулировка «выросли» – неточна и трудно реализуема на практике. Она также призвала правительства земель до принятия нового закона о гражданстве не принуждать молодых людей делать выбор и приостановить действие старых норм. Её поддержали представители трёх федеральных земель, возглавляемых «Союзом 90/Зелёные» и СДПГ – Шлезвиг-Гольштейн, Райнланд-Пфальц, Баден-Вюртемберг, которые попытались 11 апреля 2014 г. в бундесрате добиться полной отмены принципа принудительного выбора. В то же время, председатель фракции СДПГ Томас Опперманн заявил о приверженности партии коалиционному договору, а также о том, что под достигнутым компромиссом стороны чётко договорились понимать «окончание школы и владение немецким языком»⁵⁸.

Ответственным за разработку нового закона стало федеральное министерство внутренних дел, возглавляемое Томасом Де Мезьером (ХДС). После продолжительных дебатов в бундестаге, а также интенсивных переговоров между министерством внутренних дел и министерством юстиции и защиты прав потребителей, возглавляемым Хайко Маасом (СДПГ), представители правящих партий пришли к компромиссному решению и договорились внести изменения в параграф 29 Закона о гражданстве. Согласно новому законопроекту⁵⁹:

⁵⁸ «Doppelpass wird “Chefsache“ in der Regierung». URL: <http://www.welt.de/politik/deutschland/article124328369/Doppelpass-wird-Chefsache-in-der-Regierung.html>.

⁵⁹ Новый законопроект затрагивает только те положения закона о гражданстве, которые регулируют процедуру так называемого «выбора гражданства».

– «от обязанности выбирать гражданство освобождаются те лица, которые на момент своего 21-летия проживали преимущественно на территории Германии в течение восьми лет. Это же правило действует в случаях: посещения в течение шести лет школы в Германии; наличия аттестата об окончании школы или профессионального учебного учреждения в Германии;

– по заявлению заинтересованного лица устанавливающие гражданство органы констатируют наличие необходимых предпосылок и, тем самым, определяют возможность дальнейшего сохранения немецкого гражданства ещё до достижения 21-летия. По истечении 21-летия ведомство проверяет предпосылки. Если предоставленная информация подтверждается данными из регистра (имеется в виду база данных о месте жительства – прим. автора), то дальнейших доказательств не требуется. В ином случае, опираясь на выше названные критерии, заинтересованному лицу необходимо доказать, что он вырос в Германии. Это можно сделать, предоставив, например, школьный аттестат»⁶⁰.

5 мая 2014 г. проект закона, составленный министерством внутренних дел, а также рекомендации Национального контрольного совета по правовым нормам были направлены от имени канцлера А. Меркель для ознакомления президенту ФРГ. Первое слушание законопроекта «О предоставлении гражданам, рождённым и проживающим в ФРГ, наряду с немецким гражданством гражданство других государств» состоялось в бундестаге 5 июня 2014 г. Второе и третье чтение проходили 3 июля 2014 г. Наряду с проектом министерства внутренних дел были заслушаны законопроекты партии «Левая» и «Союз 90/Зелёные». В ходе голосования силами ХДС/ХСС и СДПГ законодательные инициативы оппозиции были отклонены. В результате депутаты приняли законопроект, предложенный министерством внутренних дел и одобренный специальным комитетом бундестага, созданным для анализа выдвинутых инициатив: за проголосовало 461, против – 110, воздержался – 1⁶¹.

⁶⁰ Источник: «DEUTSCHE STAATSANGEHÖRIGKEIT. Neuregelung der Optionspflicht», 8. April 2014. URL: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2014/04/2014-04-07-staatsangehoerigkeit.html>.

⁶¹ Basisinformationen über den Vorgang. Zweites Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes. URL: <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/594/594>

Таким образом, несмотря на сопротивление депутатов оппозиционных фракций и критику со стороны представителей общественности, прежде всего, турецкой общины, парламент Германии проголосовал за внесение изменений в действующий закон о гражданстве. 19 сентября 2014 г. свою позицию определил бундесрат, так как для законов федерального значения, согласно Конституции ФРГ, требуется одобрение палаты земель. В результате 13 ноября 2014 г. новый закон о гражданстве вступил в силу⁶².

Новый закон затрагивает, прежде всего, детей турецкого происхождения, живущих на территории Германии. По оценкам уполномоченного по делам интеграции при правительстве, с 2018 г. изменениями в законодательстве о гражданстве ежегодно будут пользоваться около 40 тыс. человек. Для граждан ЕС и Швейцарии действует правило сохранения двойного гражданства. С пониманием правительство Германии относится и к мигрантам, прибывшим из стран, в которых запрещена денатурализация (например, Иран, Сирия, Алжир и некоторые латиноамериканские страны).

* * *

Поправки, внесённые парламентом в федеральный закон о гражданстве, в действительности представляют собой компромисс для обеих правящих партий: ХДС/ХСС пришлось пойти на значительные уступки своему партнёру и отказаться от требования 12-летнего проживания на территории Германии. СДПГ не удалось в полной мере реализовать своё предвыборное обещание – отменить принудительный выбор гражданства для лиц, рождённых на территории ФРГ, без каких-либо дополнительных условий. Отсюда достигнутое соглашение подвергается критике не только со стороны оппозиции «левых и «зелёных», но и в рядах правительственных партий. Председатель турецкой общины в Германии Кенан Колат охарактеризовал новый закон, как «закон, продолжающий принуждать к выбору», который вместо отмены этого принципа, порождает ещё больше бю-

39.html.

⁶² «Abstimmung über Doppelpass und Asylrecht im Herbst». URL: <http://www.bundesrat.de/SharedDocs/texte/14/20140709-doppelpass.html?nn=4969076>.

рократии. Многие немецкие СМИ обратили внимание на недостатки и пробелы в принятом законопроекте⁶³.

Так, в представленном правительством положении отсутствует чёткое регулирование так называемых «старых случаев», затрагивающих детей, рождённых до 1990 г. Согласно новому закону, данная категория лиц может обратиться в соответствующие инстанции с запросом о предоставлении им немецкого паспорта, в случае если они выбрали гражданство страны родителей, или о разрешении получить паспорт другой страны при сохранении немецкого, если при достижении 23 лет был сделан выбор в пользу гражданства ФРГ⁶⁴.

Основные элементы критики сводятся к следующему: закон не предполагает полного введения двойного гражданства для иностранцев, так как относится лишь к определённой, не столь многочисленной группе лиц – рождённых и выросших в Германии; недостаточно чётко определяет документы, необходимые для доказательства 8-летнего проживания в ФРГ, и поэтому является бюрократическим.

Созданная в 2012 г. новая партия «Альтернатива для Германии» (АдГ) выступила с жёсткой критикой политики правительства по вопросам миграции и интеграции и нашла понимание и поддержку среди обычных граждан. Для традиционных немецких политических партий она стала сильным конкурентом. Приставка «анти» в программных положениях АдГ: «антиЕвропа», «антиинтеграция», «антимиграция», «антиэтаблированные партии», за которую отдают голоса граждане, отражает наличие в немецком обществе диффузного культурного недовольства, ограниченность или отсутствие альтернатив общественного развития, которые традиционные партии не отражают в необходимом объёме. Успешное прохождение «Альтернативы» в 2014 г. в Европарламент, ландтаги Саксонии, Бранденбурга, Тюрингии и Гамбурга, а так же еженедельные многотысячные демонстрации на востоке Германии, организованные новым обществен-

⁶³ Критический анализ законопроекта содержится, например, в материалах изданий: «Spiegel – Online», «Zeit – Online»; «Bild», «Wirtschaftswoche», «Deutsche Welle».

⁶⁴ «Debatte über Aufhebung der Optionspflicht». URL: <http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2014/staatsangehoerigkeit/281606>.

ным движением «ПЕГИДА» («Патриотические европейцы против исламизации Европы») привели к резкому обострению темы беженцев, мигрантов и взаимоотношений между представителями разных конфессий. Вопросы реформирования существующего в Германии миграционного законодательства по канадской модели, внесение изменений в закон о беженцах, ужесточение антитеррористического закона и отношение к исламу вновь вышли на передний план. Если немецкие традиционные партии продолжают игнорировать затрагиваемые «Альтернативой для Германии» и «ПЕГИДОЙ» проблемы и не разработают в ближайшее время отвечающие потребностям избирателей концепции и решения, у новых политических игроков появятся хорошие шансы развить свой успех. Это может привести к обострению противоречий между мигрантами и коренным населением, сужению границ толерантности немецкого общества, чем не применят воспользоваться радикально настроенные правопопулистские организации.

*С.М. Фёдоров**

ФРАНЦИЯ. ТРУДНЫЕ ПОИСКИ ОБНОВЛЕНИЯ «РЕСПУБЛИКАНСКОЙ МОДЕЛИ» ИНТЕГРАЦИИ ИММИГРАНТОВ

Трагические события, произошедшие в Париже в начале января 2015 г., вызвали мощнейший общественный резонанс как во Франции, так и во всём мире. Одновременно они вновь обострили дискуссию по вопросам терроризма и борьбы с ним, а также по проблемам интеграции и социальной адаптации иммигрантских слоёв населения.

Представители крайне правых политических сил в террористической атаке на редакцию журнала «Шарли Эбдо» увидели подтверждение правоты своих опасений по поводу крайне негативного влияния массового, по их мнению, притока имми-

* Фёдоров Сергей Матвеевич, к.полит.н., ведущий научный сотрудник Института Европы РАН; доцент Факультета мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова.

грантов, в особенности из стран Северной Африки, и ползучей исламизации Франции.

Левые также традиционно призвали не делать неправильных обобщений и не обвинять огульно мусульманское сообщество страны (одно из самых многочисленных в Европе) в распространении экстремистских идей. Они видят главные причины большинства проблем мигрантов в недостаточном внимании французского общества и государства к их социально-экономическому положению, пробелах образовательной системы, фактической сегрегации иммигрантов и т.д. Так, премьер-министр М. Вальс, комментируя сложившуюся ситуацию и высвечивая её причины, произнёс весьма резкие слова для политика такого ранга (наверное, под влиянием эмоций) о том, что иммигранты, обосновавшиеся в пригородах столицы и других крупных агломераций, напоминающих гетто, живут фактически в условиях апартеида.

В этих противоположных оценках можно разглядеть, тем не менее, один общий момент, а именно: констатацию того факта, что французская модель интеграции иммигрантов если ещё и работает, то очень плохо, и уж точно, не в состоянии решить всё возрастающие проблемы в этой сфере. Очевидно, что перед властями страны стоит непростая задача – реформировать эту модель и отыскать пути сплочения французского общества, этническое и культурное многообразие которого возрастает под воздействием массовой миграции, затронувшей европейские страны в последние десятилетия.

Особенности французской модели интеграции иммигрантов

Принципы, лежащие в основе французской политики интеграции иммигрантов, восходят к идеям французской революции и отождествлению понятий национальности и гражданства. Французское гражданство предоставляется на основе так называемого права почвы, а не права крови, то есть любые этнические, расовые, культурно-лингвистические, религиозные идентичности не принимаются во внимание и считаются частным делом. Подразумевалось, что получая французское гражданство, иммигрант автоматически признавал базовые республикан-

ские ценности (идеалы «свободы, равенства, братства», принцип секуляризма и пр.) и на этой основе мог успешно «вписаться» во французское общество. Теоретики французской модели интеграции особо подчёркивают, что Франция – страна *этичности*, а не *этничности*. Соответственно, французское право признаёт и защищает права только отдельного гражданина, невзирая на его принадлежность к какой-либо этнической группе или сообществу. Понятие этнического меньшинства не признаётся, так как французская республика, согласно конституции страны, представляет собой «единое и неделимое» сообщество граждан. В силу вышесказанного французскую модель интеграции зачастую называют «республиканской моделью». По сути, до недавних пор она предполагала ассимиляцию иммигрантов принимающим обществом.

В принципе, так оно и было на протяжении многих десятилетий, когда подавляющую часть иммигрантов составляли португальцы, итальянцы, поляки, русские – то есть главным образом европейское христианское население, способное принять французские республиканские ценности. Однако ситуация довольно резко изменилась с начала 1970-х гг., когда быстрыми темпами стала возрастать в иммигрантских потоках доля выходцев из стран Северной и Тропической Африки – бывших колоний Франции.

Нельзя не упомянуть и о другой особенности французской модели интеграции, связанной со своеобразной трактовкой понятия «иммигрант». Так, согласно французской статистике, под иммигрантом понимается лицо, родившееся от родителей-иностранцев за пределами Франции и приехавшее затем на постоянное место жительства в страну. Даже если это лицо получило в дальнейшем французское гражданство (процедура натурализации), оно всё равно продолжает считаться иммигрантом⁶⁵. В силу этих обстоятельств во французской статистике и средствах массовой информации фигурируют данные по количеству как иммигрантов (40% из которых имеют французское граж-

⁶⁵ Например, в недавнем прошлом первая леди Франции – Карла Бруни Саркози, принявшая французское гражданство после брака с президентом страны в 2008 г., является типичным иммигрантом.

данство), так и иностранцев, что зачастую приводит к путанице и двойному счёту (складывать число иммигрантов и иностранцев, таким образом, нельзя!). Так, по данным Национального института статистики и экономических исследований (INSEE), на 2012 г. в стране проживало 5,5 млн иммигрантов, среди которых 3,2 млн были иностранцами, а 2,3 млн – натурализованными французами. При этом в расчёт не принимали 0,6 млн лиц без французского гражданства, родившихся во Франции. Таким образом, общее количество иностранцев, проживавших в стране, составляло 3,8 млн. В процентном отношении это составляло, соответственно, 8,5% и 5,9% от общей численности населения (64,6 млн чел.).

Для лучшего понимания проблем интеграции иммигрантов во Франции необходимо также принять во внимание и ещё одну, третью особенность – количественную оценку прямых потомков иммигрантов (2-3-4 поколения, считающихся уже «настоящими французами»). К ним относятся, по некоторым оценкам (этническая статистика в стране запрещена), примерно 6,7 млн человек⁶⁶. Среди них потомки выходцев из стран Магриба (так называемые «бёры»)⁶⁷ составляли порядка 1,2-1,5 млн чел.

Таким образом, в целом численность иммигрантов и их потомков во Франции на начало второго десятилетия XXI в. составляла примерно 12,2 млн чел., или около 19% от всего населения. Эти данные объясняют тот факт, что французская политика интеграции фактически разбита на две части – политику интеграции в отношении впервые прибывающих мигрантов, с одной стороны, и политику в отношении иммигрантских слоёв населения (де-юре граждан Франции, но так и не сумевших интегрироваться во французское общество), с другой стороны.

Эволюция модели: от «ассимиляции» до «инклюзивного общества»

Специалист по данной проблематике Бенуа Норманд, бывший генеральный секретарь Высшего совета по интеграции, от-

⁶⁶ Immigrés et descendants d'immigrés en France. Edition 2012, INSEE.

⁶⁷ Жаргонное название выходцев из стран Северной Африки (Алжир, Марокко), ведущее свою этимологию, вероятно, от французского слова *beurre* – сливочное масло, напоминающее смугловатый цвет кожи североафриканцев.

мечает двойственность и непоследовательность французской политики интеграции, которая стала складываться после алжирской войны⁶⁸. В подтверждение своего тезиса он обращает внимание на «словесную ссору» между терминами «ассимиляция», «адаптация» (*insertion*) и «интеграция» иммигрантов. Последнему термину он отдаёт предпочтение, считая, что под ним понимается «процесс взаимных усилий мигранта и принимающего социума, достижение многообразия, обогащающего общество, но одновременно и ответственное желание гарантировать и создать общую демократическую культуру»⁶⁹. По мнению автора, подобное понимание термина противоречит ст. 21-24 Гражданского кодекса страны, где говорится о необходимости ассимиляции во французское сообщество для того, чтобы получить французское гражданство.

Бенуа Норманд усматривает также противоречие в том, что термин «интеграция» применяется только в отношении лиц, впервые получающих вид на жительство, тогда как об «адаптации» – социальной, культурной, экономической – говорится применительно ко второму и последующим поколениям иммигрантов, то есть, по идее, уже к «нормальным» французам.

Автор, на наш взгляд, выявил мнимую «ссору терминов», хотя он, сам того не ведая, очень точно периодизировал эволюцию французской модели интеграции, каждому этапу которой соответствовали приведённые выше термины.

В самом деле, в первые послевоенные десятилетия (в период «славного тридцатилетия») французская экономика остро нуждалась в рабочей силе, поэтому въезд в страну (в том числе из бывших колоний, ставших независимыми государствами) был свободным. Вопросы трудоустройства рабочих-иностранцев и организации их размещения решало Национальное агентство по иммиграции (*ONI*). Правда, на практике наймом гастарбайтеров и их обустройством занимались зачастую сами предприятия и несколько общественных организаций, таких как SONA-

⁶⁸ Normand Benoît. Quelle efficacité pour les politiques d'intégration? Cinquante ans de politiques publiques d'intégration. Cahiers français, № 352. La Documentation Française, 2011. P. 1-8.

⁶⁹ Op. cit. P. 1.

COTRA (Национальная компания по строительству жилья для рабочих) и FAS (Фонд социальной помощи).

Неудовлетворительные условия жизни рабочих-иммигрантов, в частности появление так называемых бидонвилей, первые акции протеста в защиту своих прав получили широкий общественный резонанс и заставили власти обратить внимание на новую социальную проблему страны. Именно в этот период, на рубеже 1960–1970-х гг. в официальном лексиконе возник термин «адаптация», заменивший вышедшую из моды «ассимиляцию». Термин подразумевал признание в качестве полноправных членов национального сообщества граждан «неместного» происхождения. Более того, термин «ассимиляция» даже стал своего рода табу для политиков левого и центристского толка, но напротив, вошёл в активный оборот зародившегося в начале 1970-х гг. Национального Фронта.

Так, в одном из решений Совета министров Франции от 9 октября 1974 г. уточнялось, что «политика адаптации» касается приёма и размещения иммигрантов, их образования, профессионального обучения и культурного развития⁷⁰. Уместно напомнить, что президент Валери Жискар д'Эстен в середине 1970-х гг. предлагал создать государственный комитет по вопросам иммиграции, однако его инициатива не нашла поддержки.

Резкая смена политики в области иммиграции и социальной адаптации иммигрантов наступила во второй половине 1970-х гг., когда на смену «славному тридцатилетию» пришёл длительный период экономических неурядиц и низких темпов экономического роста. Французское правительство закрывает свободный въезд в страну иностранной рабочей силы, начинается борьба с нелегальной иммиграцией, поощряется добровольное возвращение иммигрантов на родину (для этого выдаются денежные пособия). В это время меняется и сам характер иммиграции – на первое место выходит семейная миграция в рамках объединения семей.

К началу 1980-х гг. после 35-летнего перерыва к власти вернулись левые силы во главе с социалистами, и руководители страны приближаются к осознанию того факта, что иммигра-

⁷⁰ Histoire de l'immigration en dates (доступно на сайте www.vie-publique.fr).

ционная проблема стала долговременной социальной проблемой, угрожающей стабильности французского общества. В частности, тема иммиграции затрагивалась в ходе президентской кампании 1981 г. Уже тогда Ф. Миттеран включил в свою программу предложение предоставить иммигрантам, не имеющим французского гражданства, право участвовать в выборах.

Следует обратить внимание на то обстоятельство, что обострение проблем социальной адаптации и интеграции иммигрантов, появление первых районов-гетто в пригородах Парижа и других крупных городах страны хронологически совпадает с периодом вхождения во взрослую жизнь второго и третьего поколения иммигрантов, не нашедших своего места в обществе. Неслучайно на этот период приходятся такие явления, как протестные марши «бёров».

Нельзя не отметить некоторую двойственность политики социалистов в области иммиграции. С одной стороны, власти в начале 1980-х гг. свернули практику принудительной высылки нелегальных мигрантов. Более того, за первые три года своего правления левое правительство легализовало 132 тыс. незаконных иммигрантов. Много делалось для улучшения положения населения неблагополучных кварталов, вводились новые программы обучения в школах для плохо успевающих подростков (так называемые зоны приоритетного образования – ZEP) и пр. С другой стороны, одновременно власти ужесточили контроль на границах, усилили наказание работодателей за нелегальное использование рабочей силы. Политика сдерживания иммиграции и борьбы с нелегальными мигрантами взяла заметный верх над практикой их социальной адаптации. В немалой степени этому способствовали периоды «политического сожительства» президента-социалиста с правыми правительствами (1986–1988 гг., 1993–1995 гг.). Именно тогда на смену термину «адаптация» приходит понятие «интеграции» иммигрантов, получившее официальную прописку в политическом лексиконе. Так, Клод Эвен, министр по социальным делам и национальной солидарности в правительстве М. Рокара, в своей речи 22 ноября 1988 г. предложил «говорить теперь, скорее, об интеграции иммигрантов, а не их адаптации», а также о стремлении прави-

тельства «сохранять культурную идентичность мигрантов, возможность исповедовать свою религию и право на выражение различий, правда, в рамках общих ценностей, представляющих наследие нашей истории и фундамент нашего общества»⁷¹.

Важно отметить, что термин «интеграция» стал в то время употребляться и в отношении коренных французов, выброшенных на обочину жизни в период экономического кризиса и массовой безработицы.

После 14 лет правления Ф. Миттерана к власти в 1995 г. пришёл правый президент Ж. Ширак. Его главным предвыборным лозунгом стало преодоление «социального разлома» Франции, в том числе и в вопросах интеграции иммигрантов. На деле же мало что изменилось. Дело в том, что началось третье в новейшей истории страны «политическое сожительство» – на этот раз правого президента и левого правительства Л. Жоспена (1997–2002 гг.). Правительство Л. Жоспена приняло решение о новой легализации порядка 180 тыс. незаконных мигрантов.

С началом второго президентского мандата Ж. Ширака (2002–2007 гг.) наступил новый этап в эволюции «республиканской модели». Его закрепил и продолжил президент Н. Саркози (2007–2012 гг.). Своёобразным стартом нового этапа ознаменовала речь президента Ширака в Труа 14 октября 2002 г., в которой он изложил задачи по реформированию системы интеграции иммигрантов. Новая политика интеграции, по убеждению президента, должна была усилить национальное сплочение, разьедаемое дискриминацией, расизмом, безработицей и коммунитаризмом. Жак Ширак призывал «упрочить республиканский пакт с тем, чтобы все французы были объединены вокруг одних и тех же целей и ценностей»⁷².

Главным направлением реализации этой новой политики стало не только более пристальное внимание к социальной адаптации иммигрантских слоёв и улучшению ситуации в неблагополучных кварталах (в качестве примера можно привести «план Борло»): были ужесточены правила въезда в страну мигрантов, а также усилена борьба с нелегальной миграцией. Так,

⁷¹ Actualité-Migrations. Revue de l'OMI, № 253, 21-25 novembre 1988.

⁷² URL: <http://discours.vie-publique.fr/notices/027000276.html>.

за время второго президентского мандата Ж. Ширака было принято пять законов по вопросам иммиграции и пребывания иностранцев на территории Франции. Однако пожалуй, наиболее инновационным шагом властей стало решение об обязательном заключении «контракта приёма и интеграции» (CAI), представляющего своего рода договор между впервые прибывающим в страну иммигрантом и французскими властями. Иммигрант брал на себя обязательство уважать ценности Пятой республики, предварительно пройдя курс обучения основам французской конституции. Со своей стороны государство должно было содействовать трудоустройству и размещению прибывающих на ПМЖ во Францию. Юридическое обоснование CAI было закреплено «Законом о социальном сплочении», принятым 18 января 2005 г., а обязательное исполнение началось в 2007 г., уже при президенте Н. Саркози⁷³.

Изменения коснулись и институтов, занятых реализацией политики в области интеграции и иммиграции. В июле 2004 г. под руководством министра по делам занятости, социального сплочения и жилищного строительства Ж.-Л. Борло была создана «Статистическая обсерватория по иммиграции и интеграции», а в январе 2005 г. – Национальное агентство по делам иностранцев и мигрантов (ANAEM).

Одновременно власти предприняли усилия по борьбе с дискриминацией во французском обществе. Этому способствовало принятие 10 декабря 2002 г. «Закона Лелюша», ужесточившего наказания за расистские и антисемитские акты, учреждение Высокого представителя по борьбе с дискриминацией и вопросам равенства (HALDE), Национального агентства по социальному сплочению и равенству шансов (ACSE) – в 2006 г., а также открытие Национального центра истории иммиграции (CNHI).

Одним из главных вдохновителей и исполнителей новой политики в области интеграции и миграции был Н. Саркози, занимавший в то время пост министра внутренних дел. Его жёст-

⁷³ Справедливости ради нельзя не отметить, что принятые меры, конечно, не смогли в одночасье исправить ситуацию, складывавшуюся годами, если не десятилетиями, и предотвратить масштабные беспорядки в пригородах Парижа осенью 2005 г.

кая позиция в отношении незаконных мигрантов, эффективное руководство полицией в трудный период «французской интифады» осенью 2005 г., несомненно, способствовали победе Н. Саркози на президентских выборах 2007 г.

Шестой президент Пятой республики ещё более энергично взялся за реализацию перехода от «массовой» к «выборочной» миграции и модернизацию французской модели интеграции. Намеченные планы предстояло осуществить новому министерству с нестандартным названием – «министерство по делам иммиграции, интеграции, национальной идентичности и соразвитию», которое было учреждено 18 мая 2007 г. Произошло также объединение различных организаций и агентств, занимающихся приёмом и социальной адаптацией мигрантов, в одну структуру – Французскую службу по иммиграции и интеграции (OFII). В её обязанности входило отслеживать «интеграцию мигрантов в течение первых пяти лет пребывания во Франции».

Следует отметить, что левая оппозиция критиковала создание нового министерства, в чем они увидели признаки ксенофобии и даже расизма. Однако правительство Ф. Фийона в целом, как представляется, правильно определило приоритеты политики интеграции. Она носила комплексный характер и наряду с ограничительными административными мерами (выдворение из страны нелегальных мигрантов, ужесточение правил предоставления убежища, воссоединения семей и пр.) включала вопросы школьного обучения, занятости, этнического разнообразия, соблюдения прав женщин, распространения лучшего опыта успешной интеграции, а также совершенствования практики CAI.

В частности, заключение контрактов приёма и интеграции стало распространяться и на лиц, стремящихся попасть во Францию в рамках воссоединения семей. Причём оценку знаний французского языка, конституции и республиканских ценностей потенциальным иммигрантом, от которой зависело получение долгосрочной визы, стали проводить в зарубежных представительствах Франции, а не по прибытии иммигранта в страну.

Привлечь внимание общественности к сложным вопросам социальной и культурной адаптации иммигрантов и осмыслить

эти болезненные для многих французов темы была призвана общенациональная дискуссия по проблемам национальной идентичности. Она проходила в 2009–2010 гг. под эгидой профильного министра Эрика Бессона. Однако говорить однозначно о её успехе было бы неверно. По мнению многих аналитиков, дискуссия принесла не столько пользу, сколько вред, усилив социальную и этническую напряжённость в обществе.

Нельзя не упомянуть также о стремлении руководства страны обеспечить достойное место представителям «цветной Франции» во властных структурах, что было, как представляется, важной частью политики «позитивной дискриминации» в её французском варианте.

Наконец, следует принять во внимание то обстоятельство, что более решительный подход правительства к вопросам иммиграционной политики и интеграции иммигрантов объяснялся не только эффектом «горячей осени» 2005 г., но и стремлением правоцентристов во главе с Н. Саркози перехватить инициативу в этой сфере у всё более крепнущего Национального Фронта. Эта политическая тактика была успешной в ходе президентской кампании 2007 г., когда будущему шестому президенту Пятой республики удалось перетянуть на свою сторону значительную часть фронтистского электората. Однако в 2012 г. такой манёвр не удался – к власти вернулись социалисты.

Несмотря на критику в адрес правых за сползание в вопросах иммиграции-интеграции на позиции НФ и ликвидацию одиозного, по мнению социалистов, «Министерства национальной идентичности», в целом правительство Ж.-М. Эйро и, в частности, министр внутренних дел М. Вальс (занимавший эту должность в 2012–2014 гг.) продолжили курс своих предшественников. Конечно, некоторые изменения всё же произошли. Так, в силу упразднения вышеупомянутого министерства, Французская служба по иммиграции и интеграции была частично реорганизована и перешла под эгиду министерства внутренних дел. М. Вальс планировал изменить, но не отменить, практику заключения САИ, считая её слишком формальной. Предполагалось увеличить сроки действия видов на жительство с одного до 3-4 лет. Новый министр внутренних дел не менее жёстко, чем

его предшественники, вёл борьбу с нелегальными мигрантами. В качестве примера можно привести историю, получившую большой общественный резонанс, с албанской девушкой Леонардой – дочерью нелегальных мигрантов, которую полиция задержала прямо во время школьных занятий с целью дальнейшей депортации из страны.

Впрочем, отмеченная выше преемственность, была, скорее, вынужденной, нежели добровольной. Дело в том, что по горячим следам победы на президентских и парламентских выборах правительство анонсировало глубокую реформу всей системы интеграции иммигрантов во Франции. На базе публичного доклада «Большая нация: за инклюзивное общество», выполненного коллективом авторов под руководством государственного советника Тьерри Тюо и представленного на суд общественности в феврале 2013 г., правительство утвердило создание пяти рабочих групп по ключевым проблемам политики интеграции и социального сплочения. Они подготовили к ноябрю того же года предложения по реформированию республиканской модели интеграции.

Однако правительство, проанализировав предложения экспертов и в особенности приняв во внимание отклики общественности (по большей части негативные) на идеи, содержащиеся в «докладе Тюо», решило не рисковать и отложило до лучших дней масштабную реформу французской системы интеграции мигрантов. Такая политическая осторожность не выглядела излишней, так как многие положения доклада и предложения экспертов (а среди них: полная легализация незаконных мигрантов, введение упрощённой процедуры принятия гражданства, ставка на активизацию роли НПО в деле интеграции мигрантов, «лучшая интеграция ислама, которому нужно дать место большой религии», разрешение публичных молитв и прочее) фактически означали отход от республиканской модели интеграции и явный переход на позиции мультикультурализма в чистом виде, против чего выступает большинство французов, не говоря уже о политическом классе страны.

Глубокую реформу политики интеграции иммигрантов пришлось заменить на весьма скромный законопроект, касающийся-

ся прав иностранцев, выдвинутый в июле 2014 г. (его рассмотрение в нижней палате парламента планируется в 2015 г.). Как сказано в пресс-релизе министерства внутренних дел, законопроект направлен на решение трёх задач: улучшить приём и интеграцию иностранцев, привлечь в страну таланты и усилить борьбу с нелегальной иммиграцией. В документе министерства особо подчёркивается, что эти приоритеты носят одновременно ясный, «республиканский» и, что немаловажно, «консенсусный» характер.

Учитывая общий расклад политических сил в стране, крайне низкую (до последнего времени) популярность президента Ф. Олланда, да и правительства в целом, равно как и сложное социально-экономическое положение Франции, можно предположить, что масштабные перемены не грозят французской модели интеграции иммигрантов, тем более, с учётом приближения нового избирательного цикла.

Можно ли сохранить французскую модель интеграции иммигрантов?

Подводя итог краткому ретроспективному описанию эволюции французской республиканской модели, задаёшься законным вопросом: адекватна ли эта модель и её принципы реалиям французского общества, де-факто ставшего мультикультурным? В этой связи обращает на себя внимание некоторая противоречивость в оценках французским руководством политики интеграции и социальной адаптации мигрантов. С одной стороны, звучат заклинания в преданности незыблемым республиканским ценностям, на которые опирается французская модель. С другой – констатируется чуть ли не полный провал нескольких десятилетий политики интеграции, несмотря на многочисленные и дорогостоящие программы в области урбанизма (реабилитация неблагополучных кварталов), образования, социальной адаптации иммигрантов и их потомков. С такой оценкой, кстати сказать, согласны не менее 70-80% французов, если судить по данным опросов.

Вызывает не меньшее удивление причина, по которой Н. Саркози в 2011 г., практически в унисон с А. Меркель и Д. Камероном, констатировал провал политики мультикультурализ-

ма во Франции. Ведь официально эту политику никто и не проводил, если учесть приверженность французских властей идеалам республиканской модели. Однако удивление проходит, если вспомнить, что тот же Саркози в ходе президентской кампании 2007 г. заметил, что Франция из «сине-бело-красной» превратилась в «жёлто-бело-чёрную» (beug-blanc-black). Кстати сказать, он сам предложил создать в начале прошлого десятилетия Совет мусульманских культов Франции. Цель последнего состояла не только в том, чтобы формировать цивилизованный, *французский* ислам (в противоположность «исламу во Франции»), но и взрастить авторитетное руководство, представляющее интересы исламского сообщества Франции. Разве в этом не проглядываются контуры политики коммунитаризма – антипода французской модели?

Драматические события во Франции в начале 2015 г. ещё раз продемонстрировали, что рост идей исламского интегризма и религиозного экстремизма делает труднореализуемой задачу успешной интеграции слабо адаптирующейся и одновременно одной из самых многочисленных частей французского населения – выходцев из стран Северной Африки. Конечно, многое можно объяснить экономическими и социальными проблемами, с которыми сталкиваются иммигранты, дискриминацией или плохим образованием; однако цивилизационно-религиозные факторы, наверное, доминируют. Вряд ли традиционные меры – такие, как улучшение городской среды обитания, жилищных условий, увеличение пособий, позитивная дискриминация – смогут в корне изменить ситуацию.

В этой связи можно с достаточной степенью уверенности предположить, что французская «республиканская модель» интеграции будет и дальше размываться и принимать черты мультикультурной модели. Французский «плавильный котёл» ассимиляции уже давно работает с перебоями, если вообще работает. Надежды на модель «французского лукового супа» (местный вариант «томатного») также не оправдали себя. Судя по всему, французской политической кухне в разделе интеграции иммигрантов придётся освоить рецепт нового блюда под названием «миска салата». Правда, под французским соусом.

ЕВРОПЕИЗАЦИЯ ИММИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ ЕС: ОСОБЫЙ СЛУЧАЙ СОЕДИНЁННОГО КОРОЛЕВСТВА

Европеизация – неотъемлемая и постоянно функционирующая часть интеграционного процесса. Европеизацию можно охарактеризовать как двусторонний процесс, при котором устанавливаемые институтами Европейского союза новые нормы, правила и практики, с одной стороны, влияют на политические структуры и процессы в государствах-членах, а государства ЕС, с другой стороны, оказывают значительное влияние на формирование упомянутых норм, правил и практик через представление своих интересов на наднациональном уровне⁷⁴.

Участие Великобритании в реализации иммиграционной политики ЕС селективно и определяется в первую очередь её собственным желанием и интересами, в том числе заботой о сохранении национального суверенитета. Здесь особенно очевидна двунаправленная составляющая европеизации: Британия подчиняется наднациональным правилам, принимая часть проектов иммиграционной политики ЕС, и, со своей стороны, продвигает сотрудничество в тех её направлениях, которые в наибольшей степени соответствуют её интересам и нуждам.

Формирование иммиграционной политики Соединённого Королевства

Формирование отличной от других стран ЕС иммиграционной политики во многом обусловлено специфическим опытом Соединённого Королевства в данной сфере⁷⁵. Во-первых, потоки иммигрантов, прибывающие в Великобританию, по целому

* Бабынина Людмила Олеговна, к.полит.н., руководитель Центра политической интеграции, ведущий научный сотрудник Института Европы РАН; доцент факультета мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова.

⁷⁴ Подробнее, например, см.: Borzel T. Pace-Setting, Foot-Dragging and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization. JCMS 2002, vol. 40, № 2. P. 193-214.

⁷⁵ Freeman G. Commentary: Britain, the Deviant Case. Controlling Immigration: A Global Perspective. Eds. by W.A. Cornelius, P.L. Martin and J.F. Hollifield. Stanford: Stanford University Press, 1994. P. 297-302.

ряду характеристик качественно отличаются от тех, что направляются в другие страны ЕС. Во-вторых, на становление и развитие иммиграционной политики Великобритании значительное влияние оказало её колониальное наследие и существование Содружества наций. В-третьих, важную роль играют принципы организации иммиграционного контроля. В отличие от большинства стран ЕС, Великобритания осуществляет жёсткий контроль на внешних границах и достаточно мягкий контроль за передвижениями внутри страны. В-четвёртых, британская иммиграционная политика характеризуется относительно небольшим объёмом нормативных актов и широкими полномочиями исполнительных органов⁷⁶. Данные особенности во многом объясняют исключительную позицию Великобритании при реализации политики иммиграции, предоставления убежища, визовой политики, шенгенского сотрудничества.

С 60-х гг. XX в. британское законодательство в сфере иммиграции получило значительное развитие. Основные законодательные акты преследовали две цели – ограничить иммиграционные потоки, с одной стороны, и снизить расистские настроения в британском обществе, с другой⁷⁷. Акты об иммиграции из стран Содружества 1962 и 1968 гг. усложнили ранее лёгкий въезд граждан этих стран в бывшую метрополию, отдавая предпочтение прибывающим из бывших «белых» колоний. Следующий этап ограничений был связан с политикой консервативных кабинетов М. Тэтчер, стремившихся к «нулевой миграции»⁷⁸. Иммиграционный акт 1971 г. ликвидировал привилегии для прибывающих из стран Содружества и уравнивал их в правах с иммигрантами из других стран. Акт о британском гражданстве 1981 г. ужесточил правила получения гражданства, что привело к ощутимому снижению притока иммигрантов в Велико-

⁷⁶ Ette A. and Gerdes J. Against Exceptionalism: British Interests for Selectively Europeanizing its Immigration Policy. The Europeanization of national policies and politics of immigration: between autonomy and the European Union. Eds. by T. Faist and A. Ette. P. 94.

⁷⁷ Подробнее о развитии иммиграционного законодательства Великобритании см.: Андреева Т.Н. Основные направления иммиграционной политики Великобритании и ЕС. МЭиМО, 2011, № 9. С. 100-113.

⁷⁸ Там же. С. 101.

британию. С целью повысить безопасность внутри страны в 1988 г. был принят очередной Иммиграционный акт, упростивший процедуру депортации иммигрантов, представляющих угрозу для Великобритании. Параллельно британское правительство предпринимало меры (*The First Race Relations Act 1965*, *Race Relations Act 1976* и поправки к нему 2000 г.), направленные на устранение из повседневной жизни проявлений расовой дискриминации. В 1990-е гг. в Соединённом Королевстве были приняты законодательные акты, регулирующие предоставление убежища, в которые была инкорпорирована Женевская конвенция о статусе беженцев 1951 г.

В период пребывания у власти лейбористов с 1997 по 2010 гг. иммиграционная политика Соединённого Королевства претерпевает значительные изменения, во многом связанные с формированием общей иммиграционной политики ЕС и принятием Великобританией существенной части наднационального законодательства Союза. В частности, Акт о правах человека 1998 г. инкорпорировал Европейскую конвенцию о правах человека в британскую правовую систему и ограничил возможности высылки тех иммигрантов, которые покинули свои страны по политическим мотивам и могли подвергнуться преследованиям на родине.

В последние годы Великобритания последовательно ограничивает возможности относительно «лёгкого» получения гражданства. В 2009 г. был принят Акт о границах, гражданстве и иммиграции. Согласно его положениям, после пяти лет проживания в стране иммигрант не получает автоматически гражданство, а может подать заявку на постоянное проживание. Для получения полноценного гражданского статуса резидент должен его «заработать», а именно стать активным членом британского общества⁷⁹. Акт об иммиграции 2014 г. направлен на усиление контроля за возможным заключением фиктивных браков, в том числе гражданских, и получения таким людьми привилегий, предоставляемых легальным иммигрантам⁸⁰.

⁷⁹ Borders, Citizenship and Immigration Act 2009. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/11/contents>.

⁸⁰ Immigration Act 2014. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/22/>

Иммиграционная политика ЕС: британская специфика

Сотрудничество в области иммиграции в рамках ЕС было институализировано в Маастрихтском договоре. Однако на практике оно началось гораздо раньше на межправительственном уровне как в форме двусторонних проектов, так и в многостороннем формате. В большей части межправительственных инициатив Британия принимала весьма активное участие. В частности, страна была среди подписантов Неапольской конвенции 1967 г. и заменившей её в 1997 г. конвенции Неаполь II, участвовала в работе группы TREVI с 1975 г. В 1980-х гг. и особенно в период своего председательства в ЕЭС британское правительство Маргарет Тэтчер было среди учредителей и активных участников *Ad hoc* группы по иммиграции. В 1990 г. Великобритания присоединилась к Дублинской конвенции. На саммите в Тампере в октябре 1999 г. все государства-члены ЕС, включая Великобританию, подписали заключение саммита, включавшее положения о противодействии незаконной иммиграции и борьбе с преступностью. Британия входит также в неформальную группу министров внутренних дел G-6, которая сотрудничает по вопросам борьбы с нелегальной иммиграцией и терроризмом⁸¹. В 2001 г. премьер-министры Великобритании и Италии выступили с предложениями по борьбе с нелегальной иммиграцией. В этот период также активно развивалось двустороннее сотрудничество с Францией в сфере противодействия нелегальной иммиграции. В 2002 г. министры внутренних дел Великобритании и Франции договорились об усилении контроля за пересечением Ла-Манша нелегальными иммигрантами.

Формат сотрудничества в сфере иммиграционной политики ЕС изменился кардинальным образом со вступлением в силу Амстердамского договора 1 мая 1999 г., согласно которому данная область взаимодействия была перенесена из межправительственной в коммунитарную опору. Великобритания оговорила для себя исключения из всех положений нового раздела IV До-

contents/enacted/data.htm.

⁸¹ Группа была учреждена в 2003 г. в составе пяти крупнейших государств-членов ЕС – Германии, Франции, Великобритании, Италии и Испании, в 2006 г. к ней присоединилась Польша.

говора, учреждающего Европейское сообщество (ДУЕС) «Визы, предоставление убежища, иммиграционная политика и другие направления политики, связанные со свободным передвижением людей»⁸². При желании, однако, Британия может присоединяться к отдельным законопроектам на различных стадиях их реализации, о чём необходимо уведомить остальные государства-члены. После вступления в силу Лиссабонского договора британский формат участия в общей иммиграционной политике ЕС остался прежним⁸³. Одновременно можно говорить о том, что в этот период начался процесс европеизации иммиграционной политики Великобритании посредством принятия части законодательства ЕС или реализации собственных законопроектов, близких по духу к нормам Европейского союза.

Важным направлением регулирования иммиграционных потоков в Великобритании стало реформирование системы предоставления убежища. Акты об иммиграции и предоставлении убежища 1999 и 2004 гг., а также Акты о гражданстве, иммиграции и предоставлении убежища 2002 и 2006 гг. ужесточали правила подачи документов и нормы поведения для соискателей убежища, сложнее стало получить и сам статус беженца в Соединённом Королевстве. С другой стороны, перечисленные нормативные акты были направлены на защиту ищущих убежище по политическим мотивам.

Политика предоставления убежища – одна из наиболее коммуитаризированных в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия. Следует отметить, что активность Великобритании в данном направлении сотрудничества весьма высока. Соединённое Королевство не только принимает значительную часть законодательства ЕС, но и выдвигает собственные предложения в рамках политики предоставления убежища. В частности, Британия была активным участником разработки

⁸² Treaty of Amsterdam. Luxembourg, 1997. Protocol 4 on the position of the United Kingdom and Ireland.

⁸³ «Гибкий» подход к участию в законопроектах ЕС был распространён на всю сферу Пространства свободы, безопасности и правосудия. См.: Consolidated Versions of The Treaty on European Union and The Treaty on the Functioning of the European Union. Protocol 21 on the Position of the United Kingdom and Ireland in Respect of the Area of Freedom, Security and Justice.

списка «безопасных стран», граждане которых не могут претендовать на статус беженца.

В начальный период реализации политики предоставления убежища ЕС (1999–2004 гг.) Великобритания присоединилась ко всем предложенным законопроектам и часто участвовала в их разработке. Так, Британия приняла директиву о временной защите (2001/55), директиву об условиях приёма ищущих защиту (2003/9), директиву о субсидиарной защите (2004/83), директиву о процедуре предоставления убежища (2005/85), присоединилась к решениям о создании Европейского фонда беженцев. Перечисленные акты фактически согласовывали минимальные стандарты приёма претендентов на убежище в государствах-членах ЕС, причём часть из их положений фактически уже присутствовали в британском национальном праве. После 2004 г. участие Соединённого Королевства в законопроектах ЕС в рамках политики предоставления убежища становится более избирательным. Как правило, Великобритания отказывается от пересмотра уже принятых директив, в частности это относится к директивам 2004/83 и 2005/85, которые действуют на её территории в первоначальном варианте. В целом, Британия не желает изменения законодательства в сторону усиления позиций ищущих убежище⁸⁴. Не присоединилась Британия также к регламенту об учреждении Европейского бюро по поддержке предоставления убежища. Великобритания выступала против изменений, связанных с деятельностью Фонда беженцев и Фонда возвращения нелегальных иммигрантов, однако решения были приняты квалифицированным большинством голосов, и Британия приняла изменения. В рамках новых правил Великобритания активно участвует в программах переселения беженцев, что, кстати, нельзя сказать обо всех государствах-членах ЕС. В тоже время Британия занимает резко негативную позицию в отношении предложений Комиссии переселять ищущих убежище на Мальте и Италии в другие страны ЕС, полагая, что такие ме-

⁸⁴ Costello C. and Hancox E. The UK, the Common European Asylum System and EU Immigration Law. COMPAS. 2.05.2014. The University of Oxford. P. 7. URL: http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/sites/files/migobs/UK_EU_Asylum_Law_0.pdf.

ры приведут к «расползанию» нелегальной иммиграции по территории Евросоюза⁸⁵.

Присоединившись к Дублинской конвенции, Великобритания не стала отказываться от участия в этом проекте, когда конвенция в 2003 г. была заменена на Дублинский регламент. С самого начала Британия присоединилась и к работе дактилоскопической системы *Eurodac*. Британия принимала все пересмотры указанных регламентов (Дублин II, Дублин III и *Eurodac*). Участвуя в данных проектах, Великобритания делит ответственность за иммиграционный контроль с другими государствами-членами ЕС.

Великобритания, очевидно, заинтересована в развитии сотрудничества на наднациональном уровне в сфере борьбы с нелегальной иммиграцией. Она участвует практически во всех мерах, принятых в ЕС, в первую очередь направленных на возвращение нелегальных иммигрантов в страны исхода, а также в создании сети по взаимодействию офицеров иммиграционных служб (*ILO network*). При транспозиции норм ЕС серьёзные изменения претерпело британское законодательство в области борьбы с торговлей людьми. В то же время Британия не присоединилась к директиве о санкциях в отношении работодателей, использующих нелегальных иммигрантов, и директиве о разрешениях на проживание для жертв торговли людьми. Однако британское правительство ввело на национальном уровне штрафы для работодателей, использующих труд нелегальных иммигрантов. Великобритания отказалась также присоединиться к директиве об общих правилах высылки незаконных иммигрантов (*Return Directive 2008/15*), но не потому, что не видит пользы в этом решении, а потому, что считает национальное законодательство в данной сфере более эффективным.

Великобритания проявляет большую активность в сотрудничестве в рамках внешнего измерения иммиграционной политики ЕС, в частности, участвует во всех подписанных ЕС соглашениях о реадмиссии с третьими странами. В 2005 г. во время председательства Великобритании в ЕС при её активном учас-

⁸⁵ Потемкина О.Ю. Иммиграционная политика Европейского союза: проблемы и перспективы. Доклады Института Европы РАН № 254. М., 2010. С. 34.

тии была выдвинута новая программа взаимодействия со странами потенциальной иммиграции «Глобальный подход к иммиграции и мобильности» (ГПММ). Основными целями программы были заявлены: содействовать легальной иммиграции и повышать мобильность населения; предупреждать и бороться с нелегальной иммиграцией и торговлей людьми; усилить синергию между миграцией и развитием; укрепить международные системы по защите беженцев; уважать права и достоинства иммигрантов. В 2011 г. программа ГПММ была пересмотрена и вновь при активном участии Великобритании.

В то же время Великобритания практически не участвует в той части иммиграционного законодательства ЕС, которое регулирует легальную иммиграцию, полагая, что её собственное законодательство в данной сфере лучше отвечает нуждам страны и действует более эффективно. Из всех законодательных актов ЕС в сфере легальной иммиграции Великобритания присоединилась только к регламенту о формате резидентских разрешений (1030/2002) и его поправкам, вводящим биометрические паспорта (330/2008), регламенту о социальной безопасности для граждан третьих стран (859/2003), а также решениям по обмену информацией по предоставлению убежища и иммиграции 2006 г. и учреждению Европейского фонда интеграции мигрантов 2007 г. С 2004 г. в стране существуют программы привлечения высококвалифицированной рабочей силы и специалистов. В 2008 г. в Великобритании была принята новая система управления трудовой миграцией⁸⁶, основанная на системе подсчёта баллов у потенциальных иностранных работников и анализе потребностей британского рынка труда. Великобритания не стала присоединяться к директиве ЕС о «голубой карте», которая была принята в мае 2009 г.⁸⁷ Следует, однако, отметить, что британская система управления трудовой миграцией, по сути, очень близка к принципам работы «голубой карты» ЕС⁸⁸. Несмотря

⁸⁶ Home Office. A Points-Based System: Making Migration Work for Britain. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/272243/6741.pdf.

⁸⁷ Council Directive 2009/50 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment. OJ. 2009. L 155.

⁸⁸ Потемкина О.Ю. Иммиграционная политика Европейского союза: пробле-

на настоятельные рекомендации Палаты лордов⁸⁹, Великобритания не присоединилась к таким значимым инициативам ЕС как директива о воссоединении семей, директива о резидентах, проживающих длительное время на территории ЕС, директива о сезонных рабочих, проект директивы о трансферах внутри компаний. Более того, в 2012 г. Британия ввела более жёсткие требования⁹⁰ для претендующих на воссоединение семей, которые, правда, укладываются в общую для ЕС концепцию гражданского гражданства. Однако Комиссия отметила возросшие расхождения между политикой Великобритании и ЕС в области семейной иммиграции⁹¹.

Британские интересы в сфере иммиграционной политики и влияние европеизации

А. Этт и Й. Гердес выделяют три основных приоритета Великобритании в сфере иммиграционной политики⁹². Во-первых, Британия, очевидно, ужесточает иммиграционную политику, постепенно «закрывая» границы для иммигрантов, что сопровождается либерализацией межрасовых отношений внутри страны. Во-вторых, Британия предпочитает сфокусироваться на внешнем, а не на внутреннем контроле за иммиграционными потоками. В-третьих, страна конструктивно и позитивно настроена в отношении сотрудничества в иммиграционной сфере на уровне ЕС, но только в том случае, если такое взаимодействие не затрагивает национальный суверенитет и отвечает национальным интересам. В настоящее время в ЕС идёт активное обсуждение создания Кодекса по иммиграции. Значительное место в нём планируется уделить правам иммигрантов и регулирова-

мы и перспективы. Доклады Института Европы РАН № 254. М., 2010. С. 85.

⁸⁹ House of Lords European Union Committee. «Economic Migration to the EU». 14th report of session 2005–2006, HL Paper 58, House of Lords, London, 2005.

⁹⁰ Включают необходимое знание языка, минимальный доход и знания о жизни в Великобритании.

⁹¹ Costello C. and Hancox E. The UK, the Common European Asylum System and EU Immigration Law. COMPAS. 2.05.2014. The University of Oxford. P. 6. URL: http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/sites/files/migobs/UK_EU_Asylum_Law_0.pdf.

⁹² Ette A. and Gerdes J. Against Exceptionalism: British Interests for Selectively Europeanizing its Immigration Policy. The Europeanization of national policies and politics of immigration: between autonomy and the European Union. Eds. by T. Faist and A. Ette. P. 107-108.

нию легальной миграции. Исходя из приоритетов Великобритании в сфере иммиграционной политики, высока вероятность того, что страна в очередной раз воспользуется своим правом не участвовать в проектах ЕС в данной области.

Анализируя участие Великобритании в законопроектах ЕС, можно сделать несколько выводов. Соединённое Королевство предпочитает участвовать в мерах, направленных на ограничение доступа иммигрантов на территорию Евросоюза, и значительно меньше заинтересовано в реализации общих защитных и адаптационных мер по отношению к уже прибывшим иммигрантам из третьих стран. Европеизация британской иммиграционной политики не может быть оценена как высокая, поскольку законодательство ЕС или легко инкорпорируется в британскую правовую систему или, наоборот, не ведёт ни к каким правовым изменениям, так как аналогичные законы уже существуют в Великобритании⁹³. Соответственно, влияние иммиграционного законодательства ЕС на британскую политику в сфере иммиграции дискретно, наибольшие изменения можно наблюдать в области борьбы с нелегальной иммиграцией и торговлей людьми. В то время как в рамках политики предоставления убежища британское законодательство во многом опережало общее для ЕС в начальный период его становления (поэтому Британия не имела возражений против его принятия), а с развитием данного направления сотрудничества в ЕС, при повышении внимания к правам ищущих убежище, стала отвергать предлагаемые изменения. Министерство внутренних дел Соединённого Королевства создало достаточно эффективную систему транспозиции законодательных актов ЕС в национальное право Великобритании. В то же время, несмотря на особый статус в рамках иммиграционной политики и политики предоставления убежища, Британия ощутимо влияет на формирование определённых направлений сотрудничества в данной области⁹⁴.

Великобритания применяет селективный подход к участию

⁹³ Ibid. P. 93, 99.

⁹⁴ Kassim H. Representing the United Kingdom in Brussels: the Fine Art of Positive Co-ordination. The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level. Eds. by H. Kassim, G. Peters and V. Wright. Oxford University Press, 2001. P. 43.

в проектах ЕС, что обусловлено как попытками продемонстрировать сохранение национального суверенитета, так и реальными нуждами и особенностями устройства национального рынка труда и специфическим опытом в регулировании границ и иммиграционных потоков. С другой стороны, нельзя отрицать, что реализация общей иммиграционной политики ЕС оказывает определённое влияние на развитие данной сферы в Великобритании. Во-первых, в правовую систему государства добавляется наднациональная составляющая. Во-вторых, направления развития иммиграционной политики Британии коррелируются с общеевропейскими. В-третьих, несмотря на страновую специфику, государства ЕС сталкиваются с вызовами, которые требуют выработки общих ответов, эффективных только при участии наднациональных институтов ЕС. Именно данным обстоятельством объясняется повышенная активность Британии при решении ряда проблем в области иммиграции и предоставления убежища.

Таким образом, различия между Соединённым Королевством и другими государствами-членами в данной области взаимодействия обусловлены применяемой моделью европеизации, определяемой национальными интересами, а не её полным отсутствием.

*К.В. Власова**

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА ГРЕЦИИ: ВЫЗОВЫ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В последние десятилетия страны Южной Европы в силу географического положения оказались своего рода «воротами» Европейского союза, через которые хлынули неконтролируемые потоки нелегальных иммигрантов. С началом же «арабской весны» ситуация стала вовсе катастрофической, поскольку проблемы миграции достигли беспрецедентного уровня сложности

* Власова Ксения Викторовна, к.и.н., старший научный сотрудник, руководитель Центра по изучению проблем Южной Европы и Восточного Средиземноморья Института Европы РАН.

и масштабов. Вопрос противодействия нелегальной миграции на внешних границах встал как никогда остро.

Одним из приграничных государств Евросоюза, испытывающих на протяжении последнего времени прочность своей миграционной политики, является Греция. На сегодняшний день очевидно, что в стране была предпринята достаточно успешная попытка найти баланс между своими европейскими и международными юридическими и гуманитарными обязательствами, с одной стороны, и желанием самостоятельно управлять сухопутными и морскими границами – с другой.

Необходимо отметить, что по сравнению с другими странами Европейского союза Греция для иммигрантов не столь привлекательна. Чаще всего Греция служит местом отдыха для европейских соседей или перевалочным пунктом для нелегальных иммигрантов на пути в Западную и Северную Европу.

Что касается легально зарегистрированных мигрантов, проживающих на территории Греции, то, согласно официальной статистике по переписи населения, в 2001 г. в совокупности население Греции насчитывало около 10,9 млн человек, из которых 761,8 тыс. составляли иностранцы; в 2011 г. – 10,8 млн и 911,9 тыс., соответственно. Среди иностранцев 199,1 тыс. человек (или 1,8% от общей численности) имели гражданство стран Евросоюза. Из всех иностранцев, постоянно проживающих в Греции, 8,3% составляли граждане Болгарии (75915 человек), 5,1% – Румынии (46523), 1,7% – Великобритании (15386), 1,6% – Кипра (14446) и Польши (14145), 1,2% – Германии (10778)⁹⁵. Чаще всего мигранты из Евросоюза (и по большей части мужчины) предпочитают жить в городах и городских округах, нежели в деревнях и сельской местности.

Однако главную проблему Греции в миграционной сфере представляет не наличие легально зарегистрированных мигрантов, а тот факт, что это прибрежное государство с большим количеством островов и островков стало своеобразным перева-

⁹⁵ Ανακοίνωση δημογραφικών και κοινωνικών χαρακτηριστικών του Μόνιμου Πληθυσμού της Χώρας σύμφωνα με την Αγοραφή Πληθυσμού-Κατοικιών 2011. Σ. 9. URL: http://www.statistics.gr/portal/page/portal/ESYE/BUCKET/General/nws_SAM01_GR.PDF.

лочным пунктом нелегальной иммиграции в Европу: в 2012 г. около 75% всех нелегальных мигрантов, задержанных в Шенгенской зоне, прибыло в Европейский союз из Греции, Болгарии и Кипра⁹⁶, а из общего количества случаев нелегальной миграции восемь из десяти приходилось на Грецию⁹⁷. Тем не менее, своим конечным пунктом пребывания многие нелегальные мигранты в итоге выбрали не Грецию, а страны Центральной и Северной Европы (Германию, Австрию, Норвегию, Швецию) или Западной и Юго-Западной Европы (Великобританию, Францию, Испанию). Нелегальные мигранты прибыли в Грецию в основном через греко-албанскую, греко-турецкую, греко-македонскую, греко-болгарскую границы, а также через острова (Лесбос, Самос, Хиос, Крит и др.)⁹⁸. По национальному составу проникших в 2012–2014 гг. в Грецию нелегальных мигрантов «пятерку лидеров» заняли афганцы, албанцы, пакистанцы, сирийцы и бангладешцы⁹⁹.

В общей сложности в 2012 г. из 440 тыс. мигрантов 46,28% приехало с целью воссоединения с семьей, 21,38% – для работы, 1,36% – для учёбы и 30,98% – для других целей¹⁰⁰. Только за один 2012 г. проживающие в Греции мигранты заработали и вывезли из страны 598,9 млн евро: для сравнения в 2011 г. – 922,4 млн, в 2010 г. – 1,1 млрд¹⁰¹, и это учитывая бедственное положение внутри самой Греции с 2007 г.

Несмотря на огромное число мигрантов, необходимо всё же заметить, что большинство греков (55%), тем не менее, считает

⁹⁶ Biannual Report on the Functioning of the Schengen Area, 1 November 2011 – 30 April 2012. P. 3. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0230:FIN:EN:PDF>.

⁹⁷ Western Balkans. Annual Risk Analysis 2012. P. 18. URL: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/WB_ARA_2012.pdf.

⁹⁸ Συλληφθέντες μη νόμιμοι μετανάστες, για παράμνην είσοδο παραμονή, από αστυνομικές και λιμενικές Αρχές, ανά μεθόριο Σύγκριση 2013–2014. URL: http://www.astynomia.gr/images/stories/2014/statistics14/allod2014/statistics_all_2014_methorio.JPG.

⁹⁹ Στατιστικά στοιχεία παράνομης μετανάστευσης για τα 2012-2014 URL: http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=38019&Itemid=73&lang=.

¹⁰⁰ Ελλάδα. Ετήσια έκθεση πολιτικής 2012. Σ. 87. URL: <http://www.emmedia.gr/wp-content/uploads/2013/01/EMN-2012-gr-EMMEDIA-19.7.13-FINAL.pdf>.

¹⁰¹ Ibid. Σ. 79.

присутствие легальных (!) иностранцев в стране в целом положительным явлением, а наличие других национальностей в обществе – благоприятным фактором (65%). 88% греков также полагают, что присутствие легальных мигрантов необходимо в тех сферах деятельности, которые традиционно у них не престижны (строительство, сфера услуг, сельское хозяйство, уборка территорий, работы на дому и проч.)¹⁰².

Как показала статистика, с каждым годом численность нелегальных иммигрантов растёт и, соответственно, увеличивается количество связанных с ними проблем. В этой связи следует отметить, что в политическом плане Греция сделала два положительных вывода. Во-первых, была сформулирована более чёткая национальная миграционная политика, а также в значительной мере усовершенствовано местное законодательство. Во-вторых, несмотря на противоречивые практические действия, греческая миграционная политика в большей степени стала соответствовать общим целям и задачам Европейского союза в данной области, поскольку её принимали в русле общей миграционной политики ЕС.

Что касается совершенствования греческого законодательства в миграционной сфере, то следует отметить планомерное и последовательное его изменение уже с 1990-х гг. В общей сложности за последние 25 лет для решения миграционных проблем правительство Греции приняло следующие важнейшие законодательные инициативы:

– Закон 1975/1991 «Въезд, выезд, место жительства, трудоустройство, высылка иностранцев, процедура признания беженцев и другие положения», который определил условия въезда и пребывания иммигрантов в Греции, а также процедуру выдворения тех, кто находился на территории страны нелегально: для них в законе предусматривается наказание в виде лишения свободы сроком до пяти лет;

– Закон 2910/2001 «Въезд и пребывание иностранцев на гре-

¹⁰² Στάσεις και αντιλήψεις της ελληνικής κοινωνίας απέναντι στους μετανάστες. Θεωρητικό πλαίσιο και ανάλυση αποτελεσμάτων της πανελλαδικής ποσοτικής έρευνας VPRC. URL: http://www.iom.gr/inst/iom/gallery/Events/MME%20&%20Stereotupa/Presentation_VPRC.pdf.

ческой территории. Приобретение гражданства и другие положения», по которому с 15 до 2 лет сокращался срок пребывания мигранта в Греции для воссоединения с семьей. Несовершеннолетние мигранты получили право на обязательное образование, а также было закреплено право мигрантов на доступ к системе правосудия и социальной защиты. Кроме того, был в целом отрегулирован и в какой-то степени упрощена процедура получения греческого гражданства;

– Закон 3386/2005 «Въезд, проживание и социальная интеграция граждан третьих стран на греческой территории». Этот закон до недавнего времени считался ключевым инструментом греческой миграционной политики, поскольку в нём были реализованы директивы Евросоюза 2003/86 на воссоединение семей мигрантов и 2003/109 о статусе долгосрочного пребывания иностранца после пяти лет проживания в стране (предполагающем знание её языка, культуры и истории). Закон уменьшил бюрократическую волокиту путём консолидации в одном документе права разрешения на работу и права пребывания мигрантов. В то же время в законе были предусмотрены уголовные, финансовые и административные санкции к тем, кто оказывает услуги нелегальным мигрантам или гражданам третьих стран;

– Закон 3386/2007 «Специальные способы регулирования миграционной политики и другие вопросы, касающиеся Министерства внутренних дел, государственной администрации и децентрализации», где была уменьшена на 20% плата за сбор официальных бумаг, необходимых мигрантам для возобновления вида на жительство. Кроме того, родители-мигранты смогли приобрести соответствующие законные права, если их дети получали начальное или среднее образование в греческих образовательных учреждениях;

– Закон 3838/2010 об условиях приобретения греческого гражданства, в котором был модифицирован «код греческого гражданства», основанный на принципе так называемого «права крови»: теперь дети-иммигранты могли приобрести греческое гражданство по рождению в Греции при условии, что оба родителя проживали в стране постоянно и на законных основаниях в течение пяти лет подряд. Также дети иммигрантов, кото-

рые получали, по крайней мере, в течение шести лет греческое образование и проживали на законных основаниях в стране, смогли получить право на получение греческого гражданства. В свою очередь, иностранцы, желающие приобрести греческое гражданство, должны были законно проживать в Греции в течение семи лет подряд, не иметь судимости, знать греческий язык, интегрироваться в экономическую и социальную жизнь и быть знакомыми с институтами государственной власти;

– Закон 3952/2010 (так называемый «закон Калликратиса»), который в целом относится к реорганизации местных и региональных органов власти и предписывает создание особых «Советов по интеграции мигрантов» на муниципальном уровне. Эти советы должны были состоять из членов городского совета и социально заинтересованных сторон, включая самих мигрантов. Советы были совещательными и предоставляли консультации для мэрии по вопросам и проблемам, имевшим значение для местного населения, включая самих мигрантов;

– Закон 4018/2011 «Реорганизация системы лицензирования для пребывания иностранцев в стране», который был направлен на усиление общей безопасности в Греции;

– Закон 4251/2014 «Код миграции, социальная интеграция и другие положения», на настоящий момент основополагающий закон по миграционной проблематике в Греции, резюмирует предыдущие законы, опираясь на современное состояние дел в миграционной сфере. Закон тщательным образом определил основные права и обязанности граждан третьих стран, прибывающих на территорию Греции, их категории, условия устройства на работу и получения греческого гражданства, систему штрафов в случае нарушения режима пребывания и прочие вопросы.

Греция, как член Европейского союза, помимо совершенствования собственной законодательной базы, присоединилась к общеевропейским программам и инициативам, затрагивающим миграционную политику и политику убежища. В частности, Греция в качестве страны-председателя в 1994 и 2003 гг. проделала большую работу по укреплению Дублинской конвенции 1990 г.¹⁰³ (с 2003 г. – Дублинского регламента), где указаны

¹⁰³ Более подробно см.: Власова К.В. Председательство в Европейском союзе:

критерии и механизмы, определяющие, какое государство-член Евросоюза должно рассматривать ходатайство об убежище. Однако вследствие участвовавших нарушений обновленного Дублинского регламента и увеличения проигранного греческим государством количества заявок Верховному комиссару ООН по делам беженцев¹⁰⁴ Греция наряду с другими членами Евросоюза приняла новую редакцию регламента, который вступил в силу в июле 2013 г. Данный документ установил более четкие и прозрачные «критерии и механизмы определения государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайства о предоставлении международной защиты, поданного в одном из государств-членов гражданином третьей страны или лица без гражданства»¹⁰⁵. Таким образом, посредством Дублинского регламента ЕС пытается контролировать передвижение ищущих убежище в Европе.

В качестве двух дополнений к Дублинскому регламенту, в которых участвует греческая сторона, можно назвать программы «Евродак» (EURODAC) и «АИДА». Первая из них – общеевропейская база отпечатков пальцев для идентификации лиц, ищущих убежища, и нелегальных нарушителей границ. Вторая – общеевропейская база данных беженцев. Греция посильно вносит свою лепту в обе программы¹⁰⁶.

В качестве страны-председателя в ЕС в первой половине 2014 г. Греция, помимо других вопросов, объявила миграцион-

опыт Греческой Республики. Современная Греция в мировой экономике и политике. М., ИМЭМО РАН, 2013. С. 165-168.

¹⁰⁴ Например, см.: UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR Intervention before the European Court of Human Rights in the Case of M.S.S. v. Belgium and Greece, June 2010 URL: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=4c19e7512>.

¹⁰⁵ Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 Establishing the Criteria and Mechanisms for Determining the Member State Responsible for Examining an Application for International Protection Lodged in one of the Member States by a Third-Country National or a Stateless Person (Recast). Article 1. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:EN:PDF>.

¹⁰⁶ Annual Report on the 2013 Activities of the Central Unit of Eurodac Pursuant to Article 24(1) of Regulation (EC) № 2725/2000. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/agency/docs/eulisa_report_eurodac_en.pdf; <http://www.asylumineurope.org/annual-report-20132014>.

ную политику и улучшение морского законодательства важнейшими своими приоритетами¹⁰⁷. Так, одной из ключевых целей стало укрепление превентивных мер по отношению к государствам, которые поставляют нелегальных мигрантов, а также облегчение процедуры выдачи виз для граждан дружественных стран (несмотря на непопулярность идеи в ЕС, Греция постоянно предлагает облегчить визовый режим ЕС с Россией). Поскольку срок действия «Стокгольмской программы 2010–2014» уже подходил к концу, председательствовавшая Греция проводила тщательную работу по определению новых стратегических целей и установлению приоритетов ЕС в области юстиции и внутренних дел на период с 2014 по 2018 гг.¹⁰⁸ Наряду с этим Греция предприняла усилия по обновлению принятого в 2012 г. «Плана действий ЕС по борьбе с миграционным давлением» и по обеспечению более эффективной реализации ранее подписанных двусторонних соглашений Евросоюза, например, с Пакистаном (2010) и Турцией (2012)¹⁰⁹.

Что касается законодательства в морской сфере, то благодаря греческим усилиям на Брюссельском саммите по итогам председательства была принята новая «Морская концепция безопасности» Европейского союза¹¹⁰, где акцент был сделан на более качественном контроле за морскими границами Евросоюза и повышении общего уровня безопасности установленных морских зон.

Таковы принятые греческим правительством национальные

¹⁰⁷ Ατζέντα 2014. URL: www.mfa.gr/images/docs/periferiaki_politiki/agenda_2014_gr.pdf.

¹⁰⁸ Γ. Μιχελάκης: Προτεραιότητα η μεταναστευτική πολιτική της Ε.Ε. URL: <http://www.naftemporiki.gr/story/751264/g-mixelakis-proteraiotita-i-metanasteutiki-politiki-tis-ee>.

¹⁰⁹ Council Decision of 7 October 2010 on the Conclusion of the Agreement between the European Community and the Islamic Republic of Pakistan on the Readmission of Persons Residing without Authorization. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010D0649&from=EN>; Proposal for a Council Decision of [...] Concerning the Conclusion of the Agreement between the European Union and the Republic of Turkey on the Readmission of Persons Residing without Authorization. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0239:FIN:EN:PDF>.

¹¹⁰ European Union Maritime Security Strategy URL: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011205%202014%20INIT>.

программы и изменения в законодательстве, а также выдвинутые или поддержанные Грецией инициативы на уровне Европейского союза.

Теперь следует отметить, сколько средств затратило греческое правительство за последние годы на реализацию своей миграционной политики. В период с 2008 по 2013 гг. на предоставление убежища и управление миграционной политикой Греция израсходовала, по меньшей мере, 500 млн евро¹¹¹. Естественно, что для эффективного управления и решения миграционных проблем, помимо национальных ресурсов, Греция совместно и весьма плодотворно сотрудничала с Европейской комиссией (рамочная программа SOLID), агентством Фронтекс и в рамках подписанного соглашения с Норвегией, Лихтенштейном, Исландией (EEA Grants Framework).

Европейская комиссия с 2008 по 2013 гг. выделила Греции около 200 млн евро из Фонда внутренних границ, 130 млн из Фонда по возвращению и 56 млн из Фонда по делам беженцев¹¹².

Из бюджета Фронтекс Греция получила приблизительно 105 млн¹¹³. Самой крупной операцией, которую до сих пор реализует и поддерживает Фронтекс и другие фонды, считается «Посейдон» (на суше и на море)¹¹⁴.

По соглашению, подписанному в 1994 г. с Норвегией, Лихтенштейном и Исландией при поддержке Европейской комиссии, Греция с 2009 по 2014 гг. получила около 69 млн евро, из которых 21 млн был предоставлен для организации убежища в Греции и для содействия добровольному возвращению мигрантов¹¹⁵.

¹¹¹ Assessing the Cost-effectiveness of Irregular Migration Control Policies in Greece. P. 18. URL: <http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2014/11/MIDAS-REPORT.pdf>.

¹¹² URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/mapping-funds/countries/greece/index_en.htm.

¹¹³ Assessing the Cost-effectiveness of Irregular Migration Control Policies in Greece. P. 23.

¹¹⁴ FRONTEX – Κοινές Ευρωπαϊκές Επιχειρήσεις. URL: <http://www.mfa.gr/exoteriki-politiki/i-ellada-stin-ee/europaikos-horos-dikaiosinis-eleutherias-kai-asfa-leias.html?page=5>; FRONTEX. Archive of Operations. URL: <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/?year=&type=&host=Greece>.

¹¹⁵ Assessing the Cost-effectiveness of Irregular Migration Control Policies in

Греция пересмотрела принятый в 2009 г. «Национальный план действий»¹¹⁶ для того, чтобы можно было обеспечить доступ к международной защите всех нелегальных мигрантов, прибывающих на территорию страны. Однако на практике основной акцент был сделан на том, чтобы сдерживать наплыв и задерживать нелегальных мигрантов, и большая часть финансирования была потрачена именно на это.

По греческому законодательству, незаконный мигрант приравнен к уголовному преступнику. Въезд, проживание и выезд из страны без необходимых юридических формальностей наказуем, по крайней мере, тремя месяцами лишения свободы и минимальным штрафом в размере 1,5 тыс. евро (Закон 4251/2014). Однако на практике прокуроры чаще всего воздерживаются от возбуждения уголовного дела в отношении нелегальных мигрантов, которые, в свою очередь, становятся субъектами административного судопроизводства и процедуры возврата.

Исходя из этого положения, с 2012 г. усилия Греции были в основном сосредоточены на двух основных направлениях: во-первых, на обустройстве греко-турецкой сухопутной границы, которая до недавнего времени была основной линией проникновения нелегальных мигрантов на греческую территорию; и, во-вторых, на идентификации (а в идеале – на выдворении) всех незаконных мигрантов. Эти установки были реализованы в рамках операций «Аспида» и «Зевс».

Идея постройки физического барьера вдоль 206-километровой сухопутной греко-турецкой границы, по аналогии с границей между США и Мексикой, впервые была обнародована ещё в январе 2011 г. С одной стороны, Греция и Турция естественно разделены рекой Эврос, но, с другой, между ними имеется 10-километровая полоса земли, через которую мигранты спокойно пересекают границу пешком, что делает её, в свою оче-

Greece. P. 24.

¹¹⁶ Greek Action Plan on Asylum and Migration Management. Executive Summary. Progress Report. January–May 2013. URL: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/p4_progressreport/p4_progressreport_en.pdf; Αντιμετώπιση – διαχείριση μετανάστευσης. Αναφερόμενη ανάπτυξη στη χώρα. URL: <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/67715b2c-ec81-4f0c-ad6a-476a34d732bd/9011762.pdf>.

редь, наиболее вероятной точкой или линией проникновения в Грецию. Строительство хорошо оборудованного барьера с колючей проволокой проводили с октября 2011 г. по декабрь 2012 г. Общая протяжённость забора составила 12,5 км, а примерная стоимость проекта – 5,5 млн евро¹¹⁷. Надо сказать, что обустройство почти семиметрового в высоту барьера оказалось довольно эффективным и оправдало затраченные на него средства: если в 2012 г. через греко-турецкую границу в Грецию со стороны Турции проникло почти 35 тыс. человек самых разных национальностей, то в 2013 г. – 1109¹¹⁸, в 2014 г. – 1903¹¹⁹.

За три месяца до завершения строительства пограничной стены на реке Эврос, была запущена операция «Аспида» («Щит»), главной целью которой были контроль и сдерживание нелегальных мигрантов, что вылилось в круглосуточное полицейское патрулирование всего 206-километрового участка на греко-турецкой границе. «Щит» был запущен в августе 2012 г., и операцию продлевали несколько раз. За полтора года работы (с самого начала до середины 2013 г.) в рамках программы было истрачено приблизительно 24 млн евро¹²⁰. Для покрытия расходов на операцию греческое правительство задействовало собственные и общеевропейские фонды: заработную плату сотрудников полиции выделяли из средств национального бюджета, а функциональные расходы (например, на перевоз грузовых автомобилей) были поделены совместно с Европейской комиссией.

Операция «Зевс» была запущена фактически одновременно с операцией «Щит» для аналогичного контроля, но теперь уже на территории самой Греции. В июле 2014 г. программа была включена в стандартные процедуры полиции и переименована в операцию «Тесей».

Эта операция включает целую серию регулярных проверок,

¹¹⁷ Καθημερινή. 07.02.2012.

¹¹⁸ Συλλήψεις μη νόμιμων μεταναστών στα Ελληνοτουρκικά χερσαία και θαλάσσια σύνορα. Σύγκριση 2012-2013 URL: http://www.astynomia.gr/images/stories//2014/statistics14/2013_ethsio_all_5.JPG.

¹¹⁹ Συλλήψεις μη νόμιμων μεταναστών στα Ελληνοτουρκικά χερσαία σύνορα, ανά μήνα, για τα έτη 2013-2014 URL: http://www.astynomia.gr/images/stories//2014/statistics14/allod2014/statistics_all_2014_et_sunora_sugkrish2013.JPG.

¹²⁰ Assessing the Cost-effectiveness of Irregular Migration Control Policies in Greece. P. 28.

проводимых полицией в самых разных районах страны с высокой концентрацией нелегальных мигрантов, включая, в том числе, и обыск домов и улиц. В результате проверок каждый мигрант, оказавшийся в зоне охвата, мог быть остановлен и подвержен разного рода проверкам документов (сама процедура проверки могла занять несколько часов и зачастую проходить публично). Беженцы и легальные мигранты не были исключением. С августа 2012 г. по февраль 2013 г., когда полиция перестала публиковать статистические данные по этой операции, в общей сложности было проверено 84792 иностранца, из которых только 4811 находилось на территории Греции нелегально, то есть почти 94% проверенных находилось в стране на законных основаниях¹²¹. Неудивительно, что операция «Зевс» была подвергнута резкой критике не только со стороны греческого населения, но и Европейского совета по делам беженцев и изгнанников¹²².

Всего же за 2012 г. из Греции было выдворено 16584 афганца, 11136 пакистанцев, 10602 албанца, 7927 сирийцев и 7863 бангладешца¹²³, в то время как в 2014 г. – 612, 3563, 9677, 982 и 1012 человек, соответственно¹²⁴.

Нет сомнений в том, что за последние годы правительство Греции предприняло немало весьма успешных и результативных усилий для решения проблем нелегальной иммиграции, которую всё чаще стали называть поистине греческим национальным бедствием. Однако существенным недостатком стала широта подхода: зачастую принятые меры можно назвать экономически неэффективными, так как, с одной стороны, они порождают ненужные расходы, а с другой, в стремлении использовать сразу несколько инструментальных подходов для макси-

¹²¹ Το Βήμα. 13.06.2013.

¹²² См., например: ECRE Weekly Bulletin. 07 February 2014. URL: <http://ecre.org/component/downloads/downloads/849.html>.

¹²³ Αναλυτικά στοιχεία συλληθέντων μη νόμιμων μεταναστών για παράνομη είσοδο και παραμονή, ανά υπηκοότητα, από Αστυνομικές και Λιμενικές Αρχές το 2012. URL: http://www.astynomia.gr/images/stories//2012/statistics2012/paranom_hmetanasteush/ethsia/2012ethsio_yphkoothta_allodapoi.JPG.

¹²⁴ Απελαθέντες μη νόμιμοι μετανάστες, ανά υπηκοότητα 2014. URL: http://www.astynomia.gr/images/stories//2014/statistics14/allod2014/statistics_all_2014_apelaseis.JPG.

мальной отдачи довольно часто игнорируется сложность современных миграционных потоков.

Ряд греческих исследователей (Д. Ангели, А. Димитриади, А. Триандафилу) предлагают своему правительству принять к сведению в будущем планировании следующие рекомендации¹²⁵:

- инвестировать и проводить качественную информационно-пропагандистскую кампанию среди собственного населения и потенциальных нелегальных иммигрантов;

- сделать сбор статистических данных по миграционным потокам более полным и точным;

- инвестировать средства в системы быстрого определения поддельных документов;

- перераспределить средства в системах обучения и проверки (например, больше средств выделить для обучения сотрудников полиции на различных языковых курсах);

- проводить массовые проверки в отдельных случаях (порой, нет необходимости задерживать нелегальных мигрантов без разбора, так как, по греческому законодательству, претенденты на убежище не могут быть депортированы до тех пор, пока их требования изучаются). Наряду с фактором бесчеловечности длительного тюремного заключения, немалую роль также играет и фактор дороговизны содержания подобного рода задержанных;

- необходимо ввести систему предварительной юридической консультации, которую могли бы проводить социальные работники с потенциальными нелегальными иммигрантами или уже прибывшими соискателями убежища;

- инвестировать в языковые курсы: во многих государствах-членах Европейского союза обучение национальному языку для незаконных иммигрантов является главным приоритетом, что позволяет не только сократить стоимость услуг переводчиков, но и ускорить необходимые административные процедуры. Кроме того, это облегчает социальную и гражданскую интеграцию иммигрантов в тех случаях, когда человек хотел бы, в конечном итоге, остаться в стране на законных ос-

¹²⁵ Assessing the Cost-effectiveness of Irregular Migration Control Policies in Greece. P. 61-62.

нованиях;

– расширить консультации по программам возвращения. Как показывают исследования, определённые категории лиц (например, семьи с детьми), скорее всего, согласятся вернуться в родные страны;

– подписать двусторонние соглашения по сезонным работам с заинтересованными странами: греческие власти уже имеют богатый опыт сотрудничества в этой сфере с Албанией, Болгарией и Египтом.

Таким образом, за последние 25 лет Греция проделала кропотливую работу по улучшению национального законодательства в миграционной области, стремясь соответствовать общим целям и задачам Европейского союза в данной сфере, что в немалой степени было вызвано начавшейся в 2011 г. «арабской весной». Тем не менее, в греческой миграционной политике до сих пор имеется ряд неразрешённых вопросов и проблем (например, периодические крупномасштабные полицейские рейды по проверке не только нелегальных, но и легально зарегистрированных мигрантов). Однако в случае принятия вышеуказанных рекомендаций греческое правительство сможет сгладить или вовсе ликвидировать спорные вопросы и проблемы в национальной миграционной политике и, в конечном счёте, сделать её более эффективной.

ЧАСТЬ III. РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОЙ ИММИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

*А.И. Тэвдой-Бурмули**

РОССИЙСКАЯ ПОЛИТИКА В ОТНОШЕНИИ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ: ЦЕЛИ И РЕЗУЛЬТАТЫ

Миграционные процессы последнего десятилетия существенно трансформировали реальность российского общества. Как и в странах Западной Европы, столкнувшихся с иммиграционным бумом десятилетиями раньше, это обстоятельство порождает целый комплекс средне- и долгосрочных последствий – от переформатирования социально-экономической структуры и социокультурного пространства страны до деградации межэтнических отношений и появления националистического дискурса в политической повестке дня. В этом контексте миграционная политика РФ и, в частности, политика в отношении трудовой миграции, обречена выйти далеко за рамки отраслевого функционала и обрести черты системообразующей государственной стратегии.

Наша задача заключается в том, чтобы очертить состояние российской политики в области трудовой миграции с точки зрения соответствия её основным заявленным (либо имплицитно предполагаемым) целям.

Согласно принятой в 2012 г. Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г., целями миграционной политики РФ являются:

- обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, максимальная защищённость, комфортность и благополучие населения Российской Федерации;
- стабилизация и увеличение численности постоянного населения РФ;
- содействие обеспечению потребности экономики Россий-

* Тэвдой-Бурмули Александр Изяславович, к.полит.н., доцент кафедры интеграционных процессов МГИМО(У) МИД РФ.

ской Федерации в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности её отраслей» (Раздел III, ст.21).

К проблематике трудовой миграции очевидное отношение имеет, в первую очередь, третья из упомянутых целей (содействие экономическому развитию и конкурентоспособности РФ). С другой стороны, параметры трудовой миграции известным образом влияют на реализацию целей а) (например, в контексте минимизации негативных последствий миграции) и б) (в связи с изменениями демографического баланса в РФ). Следовательно, в своём анализе мы неизбежно затронем, в том числе, и проблематику последних.

Представляется очевидным, что главная цель привлечения трудовых мигрантов из-за пределов РФ – *обеспечение экономического роста*.

Данный тезис напрямую увязан с констатацией демографического кризиса: по оценкам Министерства труда и социальной защиты РФ, численность трудоспособного населения в РФ сокращалась в последние годы со скоростью 1 млн человек в год. При этом отрицательная динамика смягчалась, в частности, за счёт привлечения иностранной рабочей силы (рост с 2,1 до 2,9% рынка рабочей силы в РФ). Иммиграция, таким образом, рассматривается как компенсация демографического спада.

Попытаемся оценить релевантность данного тезиса¹²⁶.

По официальной статистике Федеральной миграционной службы, в 2013 г. на территорию РФ въехало 17,34 млн иностранных граждан, из них разрешение на работу получили 1,27 млн. За аналогичный период 2012 г. в страну въехало 15,88 млн

¹²⁶ Поскольку в задачу данного исследования входит лишь анализ институализированной государственной политики в сфере трудовой миграции, мы оставим в стороне перипетии миграционной динамики второй половины 2014 – начала 2015 гг., обусловленной украинскими событиями и сопутствующей деградацией социально-экономической и политической ситуации в РФ. Хотя данные факторы носят очевидно долгосрочный характер, обусловленные ими тренды ещё нуждаются в известной стабилизации и пока весьма противоречивы. Подробнее об этом см., в частности, Опалев С., Мязина О. Исследование РБК: как из России уезжают иностранцы. URL: [http://top.rbc.ru/society/04/02/2015/54d0c05e9a7947df123f23e1#xtor=AL-\[internal_traffic\]--\[top.rbc.ru\]-\[details_main\]-\[item_2-5\]](http://top.rbc.ru/society/04/02/2015/54d0c05e9a7947df123f23e1#xtor=AL-[internal_traffic]--[top.rbc.ru]-[details_main]-[item_2-5]).

человек, разрешение на работу было получено 1,34 млн. По прежним годам статистика схожая – следовательно, можно предположить, что каждый год на российский рынок труда прибывает из-за рубежа около 1,5 млн пар рабочих рук.

Следует учесть, что поскольку трудовые визы выдаются на срок до трёх лет и могут продлеваться, к указанному количеству надо приплюсовать иностранных работников, срок действия виз которых истекает лишь через год-два. Таким образом, только по данному параметру (наличие трудовой визы) итоговая цифра нарастает кумулятивно (не менее чем несколько сот тысяч чел. в год) и, следовательно, может быть существенно выше официально заявленной.

Помимо трудовых виз, каждый год ФМС РФ оформляет более 1 млн трудовых патентов (в 2013 г, например – 1289204 патента). Не все они оформляются заново, некоторые продлеваются, но и тут можно оценочно предположить минимум несколько сот тысяч новых патентов.

К указанной численности легальных трудовых мигрантов-иностранцев надо присовокупить и мигрантов-нелегалов, также занятых на российском рынке труда. Оценить реальный масштаб нелегальной миграции весьма сложно – по разным оценкам численность нелегальных мигрантов в России на 2013 г. составляла от 2 до 30 млн чел.¹²⁷ Средняя численность нелегалов, по консервативным оценкам, колеблется в районе 3-4 млн¹²⁸, что, в целом, совпадает с официальными данными ФМС¹²⁹. Известное количество нелегальных мигрантов прибывает в страну ежегодно. Долю таковых в общем потоке вычислить также непросто¹³⁰, но если сопоставить уже верифицированные выше

¹²⁷ Шматко Ю.О. Анализ и оценка нерегистрируемой миграции в России. *Демоскоп Weekly*, № 605-606, 1-24.08.2014.

¹²⁸ Там же.

¹²⁹ «По оценкам ФМС России, в стране находятся более 10 млн мигрантов. Более 1,3 млн работают на законных основаниях, 3,8 млн прибыли в гости и 4,4 миллиона въехали в страну нелегально». (Максюта Н.К. О вопросах миграционной политики в Российской Федерации и деятельности Федеральной миграционной службы. О вопросах миграционной политики в Российской Федерации и деятельности Федеральной миграционной службы. Аналитический вестник № 12 (530). Москва, 2014.

¹³⁰ Вакуленко Е.С., Цимайло В.В. Учёт нелегальной миграции населения:

цифры легально и нелегально работающих иностранцев, можно с достаточной уверенностью говорить минимум о нескольких сотнях тысяч нелегально въезжающих в РФ трудовых мигрантов ежегодно (и это будет крайне консервативная оценка).

Увеличивают итоговую численность работающих в России иностранцев и иностранные студенты. Согласно статье 13.4 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», с 1 января 2014 г. выдаются (и при необходимости продлеваются) разрешения на работу в Российской Федерации иностранным учащимся и студентам – на бесквотной основе, в ускоренном порядке и с представлением минимального перечня документов. Иными словами, российские работодатели могут привлекать иностранных студентов к трудовой деятельности без получения разрешения на привлечение и использование иностранных работников. К 2014 г. общая численность иностранных граждан, указавших учёбу в качестве цели въезда на территорию Российской Федерации, составила 168047 чел. Определить долю легально работающих среди этой категории мигрантов непросто; исходя из консервативной оценки данного ресурса в 20% от общей численности учащихся-иностранцев, получаем ещё 30-40 тыс. работников.

Наконец, не будем забывать и о натурализации иностранных легальных резидентов. Каждый год гражданами РФ становятся около 100 тыс. чел, не считая лиц по программе содействия соотечественникам.

Таким образом, помимо уже накопленного иностранного трудового потенциала, составляющего к настоящему времени минимум 5 млн человек, ежегодно на российский рынок труда прибывают не менее 1-1,5 млн новых работников всех категорий. Напомним, что убыль работоспособного населения РФ составляет в настоящее время около 1 млн чел в год. Это означает, что чисто количественно дефицит рабочей силы должен закрываться. В любом случае – темпы прироста рабочей силы опережают темпы её убывания.

Возникает закономерный вопрос: почему он не закрывается? Напомним – тезис о необходимости компенсировать естест-

венную убыль населения остаётся базовым для обоснования продолжения иммиграции. Ответ на этот вопрос нужно искать в структуре российского рынка труда и трудовой иммиграции, соответственно.

Уже стало общим местом утверждение, что коренное население РФ и иностранная рабочая сила локализованы в разных нишах: иммигранты – в секторе неквалифицированной рабочей силы (таковых – большинство) и среди топ-менеджмента (тут, конечно, преобладают выходцы из высокоразвитых стран), коренные преимущественно – в нишах квалифицированных рабочих и специалистов средней квалификации.

Наибольшая доля мигрантов трудоустроена в строительстве (37,8%), сфере услуг (16,3%), обрабатывающей промышленности (10,2%) и торговле (7,8%).

В то же время, структура потребности рынка в персонале выглядит совершенно иначе:

- высококвалифицированные специалисты – 23%;
- квалифицированные рабочие промышленных предприятий, строительства, транспорта, связи, геологии и разведки недр – 17%;
- специалисты средней квалификации – 16%;
- низкоквалифицированные кадры – 14%¹³¹.

Стоит обратить внимание на то обстоятельство, что согласно общей квоте к трудовой деятельности на территории России в 2013 г. могли быть привлечены 2260710 иностранных граждан, однако получили разрешение лишь 1,27 млн. Это подтверждает тезис о том, что состав иммиграционного потока не соответствует структуре рынка. По данным ОЭСР, около 60% малых и средних предприятий в РФ испытывали в 2012–2013 гг. нехватку квалифицированных кадров¹³².

Структурный перекос усугубляется и практикой выдачи патентов. Такие выдают прежде всего мигрантам, ведущим трудовую деятельность у нанимателей-физических лиц, то есть

¹³¹ Флоринская Ю. Масштабы трудовой миграции в Россию. URL: http://russiaincouncil.ru/inner/?id_4=2342#top.

¹³² Экономические обзоры ОЭСР: РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ. Январь 2014. Основные выводы и рекомендации. URL: http://www.oecd.org/economy/surveys/Overview_RUSSIA_Rus_2013.pdf.

преимущественно неквалифицированным кадрам.

Следовательно, сокращение местных кадров не компенсируется притоком иммигрантов. Теоретически это преодолимо, если бы иммигрировали так называемые соотечественники – их уровень и тип квалификации в максимальной степени соответствует потребностям российского рынка, но этого не происходит. На середину 2014 г. всего по Государственной программе переселения соотечественников (действует с 2007 г.) выдано 120 тыс. свидетельств (с членами семей это даёт 257 тыс. потенциальных переселенцев). По факту же в Российскую Федерацию прибыло 97 тыс. обладателей свидетельств, что с учётом их семей составило 129 тыс. человек¹³³. Более того, данный приток в последние годы уравнивается усилившимся оттоком российского высококвалифицированного персонала за границу (около 80% от общей численности эмигрантов)¹³⁴. Таким образом, нынешняя структура притока рабочей силы извне лишь консервирует (если не усиливает) существующие диспропорции между спросом и предложением на российском рынке труда.

Более того, данная тенденция консервирует не только указанную диспропорцию, но и системное отставание России от развитых стран по показателю производительности труда. Напомним: российский показатель составляет 39% от показателя США, а среди стран ОЭСР Россия по производительности труда опережает только Мексику¹³⁵. Вместо сокращения и перепрофилирования избыточной рабочей силы (а она налицо – достаточно вспомнить такие отрасли как строительство, ЖКХ, частный охранный бизнес, раздутые штаты правоохранительных структур и пр.) Россия продолжает импортировать низкоквали-

¹³³ Мониторинг реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на территориях вселения субъектов Российской Федерации во II квартале 2014 г. URL: http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/monitoring/2_kv_2014.pdf.

¹³⁴ Экономические обзоры ОЭСР: Российская Федерация. Январь 2014. Основные выводы и рекомендации. URL: http://www.oecd.org/eco/surveys/Overview_RUSSIA_Rus_2013.pdf.

¹³⁵ Общая оценка ситуации с производительностью труда в России: старт с предпоследнего места. URL: http://www.raexpert.ru/researches/regions/regions_work2013/part1.

фицированные кадры, лишь усугубляя существующее положение вещей.

Отдельно стоит рассмотреть вопрос о том, насколько трудовые мигранты обеспечивают экономический рост. До последних лет ответ на этот вопрос должен был быть уверенно положительным. Существующая модель экономического роста в основном опиралась на рост потребления и неторгуемые отрасли (строительство, услуги), где и были преимущественно сосредоточены иммигранты; при этом, что очевидно, они выступали в качестве потребителей – тем самым внося существенный вклад в рост ВВП. Теперь эта модель роста себя практически исчерпала¹³⁶. Где обеспечивается в настоящее время экономический рост? Судя по заявлениям российских официальных лиц, упор будет сделан в первую очередь на форсирование заказов ВПК¹³⁷. Между тем в этой сфере занято не так много трудовых мигрантов – максимум 10% (даже если считать всю обрабатывающую промышленность – ВПК). Вклад же остальных 90% в рост российского ВВП в нынешних экономических условиях явно минимизируется.

Между тем, структура трудовой иммиграции в РФ остаётся прежней.

Подводя промежуточный итог, можно констатировать, что нынешняя мотивация российской политики в области привлечения иностранных трудовых мигрантов (мотивация экономического роста) выглядит мало релевантной – как в силу структурных особенностей русского рынка труда, так и в контексте трендов, связанных со стагнацией неторгуемых (преимущественно «иммигрантских») секторов. Можно наращивать иммиграционный вал ещё больше, но роста он не прибавит. Скорее, наоборот, он прибавит расходов в силу социальной проблемности иммигрантского контингента¹³⁸.

¹³⁶ Всемирный банк в РФ. Доклад об экономике России, №30, сентябрь 2013. С. 5. URL: <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/ter-30-rus.pdf>.

¹³⁷ «Шевцова: рост гособоронзаказа сделает ВПК «драйвером» экономики РФ». URL: <http://ria.ru/economy/20150123/1043959462.html>.

¹³⁸ О проблемах, связанных, в частности, с медицинским обслуживанием трудовых мигрантов см.: Ивахненко Г.А. Здоровье трудовых мигрантов в России.

Таким образом, мы констатируем, что экономическим интересам страны нынешняя политика в области трудовой миграции отвечает весьма мало. Это, однако, не означает, что никто не получает от неё выгоды. И тут уместно задаться вопросом: где на практике используется накопленный потенциал иностранной рабочей силы?

1. Для роста доходов бизнеса, так как труд иммигранта (тем более – нелегального) меньше стоит.

2. Для коррупционных схем, в первую очередь на муниципальном уровне. Постоянная перекладка коммуникаций и дорог с участием преимущественно работников из стран СНГ давно стали притчей во языцех, как и образ дворника-мигранта, убирающего опавшую листву в городских парках.

3. В незаконных схемах удержания власти. Трудовой мигрант крайне зависим от своего работодателя, что подчас усугубляется и спецификой политической культуры страны его происхождения (в первую очередь тезис релевантен в отношении выходцев из центральноазиатских стран СНГ). Ныне действующее российское законодательство позволяет легальным мигрантам из нескольких стран СНГ голосовать на муниципальных выборах¹³⁹. Инерционность политической культуры индивида позволяет использовать политический потенциал мигранта в манипулятивных целях и после его натурализации.

4. Для поддержания взаимозависимости со странами ЕвразЭС. Аргумент о необходимости сохранить интеграционные связи – один из главных в споре о введении визового режима со странами СНГ. Очевидно, что миграционный фактор служит только одним из факторов интеграционного сближения, наряду

Демоскоп Weekly, № 599-600, 19.05-1.06.2014. URL: <http://demoscope.ru/weekly/2014/0599/analit04.php>.

¹³⁹ См., напр., «Об участии иностранных граждан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, в муниципальных выборах в Тюменской области». URL: <http://tyumen.izbirkom.ru/way/930384/sx/art/950381/cp/1/br/930386.html>; Приложение № 1 к Постановлению Избирательной комиссии муниципального образования «город Екатеринбург» от 7 июня 2013 г. № 6/30 «Порядок выдвижения и регистрации кандидатов на должность Главы Екатеринбурга – Председателя Екатеринбургской городской Думы», п. 1.5; Горбачёв А. Мигранты ещё скажут своё слово на выборах. Независимая газета, 2.07.2013. URL: http://www.ng.ru/politics/2013-07-02/1_migranty.html.

с торгово-экономическим и политическим факторами. Последний же, например, в свете украинских событий выглядит всё более противоречиво.

Таким образом, можно констатировать, что исходная цель миграционной политики выглядит мало достижимой, но базовый её принцип – открытая трудовая миграция из стран СНГ – сохраняется практически в полном объёме.

В силу этих обстоятельств особое значение приобретает ещё одна цель российской политики в области трудовой миграции, а именно – *минимизация негативного эффекта* последней.

К инструментам достижения данной цели относятся:

1. Ограничение/фильтрация притока мигрантов

В последние годы были существенно ужесточены условия пребывания трудовых мигрантов в России, а именно: установлен законодательный запрет на последующий въезд в РФ в течение пяти лет для иностранных граждан, не выехавших из РФ по истечении тридцати суток со дня окончания срока их временного пребывания. За два совершённых в течение трёх лет правонарушений мигранта выдворяют из страны.

С 2014 г. действует закон, обязывающий иностранных граждан и лиц без гражданства, желающих вести трудовую деятельность на основании разрешения на работу или патента (вне зависимости от предполагаемой сферы деятельности иностранного гражданина), подтверждать знание русского языка, истории России и основ законодательства Российской Федерации. Так, при получении разрешения на работу иностранный гражданин будет обязан в течение тридцати календарных дней обзавестись соответствующим документом.

Определённым препятствием на пути качественной реализации заложенных в законодательстве норм является дисфункция властных институтов, призванных управлять миграционными процессами и регулировать их последствия. Часты случаи проживания трудовых мигрантов в РФ по фальшивым документам¹⁴⁰. Стоит вспомнить в этом контексте и события 2013

¹⁴⁰ Чапковский Ф. «47% мигрантов имеют официальное разрешение на работу, 14% – фальшивое». URL: http://slon.ru/russia/47_migrantov_imeyut_oficial

г. в Бирюлево, выявившие недопустимую халатность сразу нескольких звеньев государственной машины (ФМС, полиция, санэпиднадзор).

2. Программы адаптации иммигрантов к новой социокультурной и правовой среде

Ещё недавно этот сегмент управления рисками, порожденными миграцией, в Российской Федерации был развит весьма слабо. В настоящее время ситуация сдвигается с мёртвой точки. Так, 28 февраля 2014 г. опубликован проект закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации»¹⁴¹. Бросается в глаза, однако, крайняя сырость законопроекта. В частности, явно нуждаются в доработке базовые понятия законопроекта – «адаптация и интеграция»; сейчас они практически дублируют друг друга (ст. 3 п. 1 законопроекта)¹⁴².

Проектом предусмотрены создание центров социальной адаптации и интеграции мигрантов, а также регламентация участия самих мигрантов в процессе их адаптации посредством заключения так называемых адаптационных и интеграционных контрактов. В целом – при условии качественной доработки проекта – закон, безусловно, будет способен играть важную стабилизирующую роль.

Какие-то элементы заложенного в законопроекте подхода

noe_razreshenie_na_rab-262494.xhtml.

¹⁴¹ URL: <http://www.fms.gov.ru/documentation/865/details/81610>.

¹⁴² Социальная и культурная адаптация иностранных граждан (адаптация) – это совокупность действий органов государственной власти, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и иностранного гражданина, направленных на его включение в социальное и культурное пространство российского общества через освоение им навыков и знаний в области русского языка, истории и культуры России, основ законодательства Российской Федерации в объёме, необходимом для временного пребывания на территории РФ с целью осуществления трудовой деятельности; социальная и культурная интеграция иностранных граждан (интеграция) – это совокупность действий органов государственной власти, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и иностранного гражданина, направленных на его включение в социальное и культурное пространство российского общества через освоение им навыков и знаний в области русского языка, основ законодательства РФ, истории, культуры и традиций народов России, правил поведения, принятых в российском обществе, в объёме, необходимом для временного проживания или постоянного проживания на территории РФ.

реализуются не столько на федеральном уровне, сколько на уровне субъектов федерации с участием этнических НКО и национально-культурных автономий. Так, летом 2014 г. при активном участии Федеральной лезгинской национально-культурной автономии был открыт Центр адаптации мигрантов в Москве. Центры правовой поддержки и социальной адаптации мигрантов под разными наименованиями существуют и в других регионах: в Ульяновской, Белгородской, Волгоградской, Оренбургской областях.

Крайне важное место в процессе адаптации трудовых мигрантов занимают образовательные программы¹⁴³. Отдельно стоит упомянуть и об образовательных программах для детей мигрантов, в частности, о Комплексной программе социально-культурной и языковой адаптации детей мигрантов «Мир без границ», которая реализуется в первую очередь на муниципальном уровне.

Подчас данные адаптационные инициативы властей вступают в противоречие с интересами конкретного мигрантского сообщества. Так, в рамках программы содействия культурному досугу семей мигрантов в Москве, в 2013 г. Департамент культуры уже пытался привлечь мигрантов в московские музеи и театры. Нескольким иностранцам – представителям одной из трудовых диаспор – предложили пойти в музей, но они согласились лишь при условии, что им заплатят за это 300-500 рублей. Свою позицию они объясняли тем, что приехали в Россию зарабатывать, и каждый день простоя им экономически невыгоден. Проблема, как мы понимаем, коренилась не столько в корыстности конкретных респондентов, сколько в несовпадении стратегий мигрантов и принимающей стороны.

Описывая основные инструменты адаптации мигрантов, трудно обойти вопрос о том, как оценивать эффективность адаптационной политики. Налицо, таким образом, проблема операционализации.

Возможными критериями оценки являются в данном слу-

¹⁴³ Подробнее см., напр., Хухлаев О., Кузнецов И., Чибисова М. Интеграция мигрантов в образовательной среде: социально-психологические аспекты. Психологическая наука и образование. 2013. № 3. С. 5-18.

чае такие показатели как доля правонарушений, совершённых выходцами из иммиграционных диаспор, доля представителей диаспор среди лиц с высшим образованием, а также доля представителей диаспор в бизнес- и политистеблишменте. Релевантность этих показателей заведомо различна, в частности, в связи с непрозрачностью статистики правонарушений и высокой коррупционной составляющей в сегодняшней российской системе высшего образования. В любом случае, оценивать итоги адаптации мигрантов ещё рано, ибо политика адаптации далеко не сформирована.

В данном анализе мы сознательно не фокусируемся на другой стороне медали, а именно, на проблематике адаптации коренного населения к ситуации иммиграционного бума, это вывело бы нас и за рамки темы. Отметим лишь, что итогом реализации в 2000-х гг. ряда программ воспитания толерантности стал рост ксенофобии к началу 2010-х гг.¹⁴⁴ Таким образом, и в этом контуре государственной политики налицо несоответствие заявленных государством целей и полученных результатов.

Подводя общий итог, следует констатировать, что российская политика в области трудовой миграции исходит из ложной цели. Приоритет стимулирования экономического роста, который и ранее мог быть поставлен под сомнение в силу структурного несоответствия спроса предложению на российском рынке труда, в настоящее время окончательно утратил релевантность в контексте исчерпания возможностей прежней модели роста. Невозможность выполнить формально поставленные перед политикой задачи уравнивается использованием потенциала трудовой миграции для реализации групповых бизнес-интересов, а также в политтехнологических целях. Параллельно государство наращивает институционально-правовые механизмы адаптации трудовых мигрантов. Полностью данный контур политики ещё не сформирован, но уже очевидно, что реализация стратегии государства в данном направлении столкнётся с рядом препятствий, обусловленных как внутрисистемными дефектами, так и стратегиями диаспор.

¹⁴⁴ «Левада-центр сигнализирует о росте национализма в России». Известия. 5.11.2013. URL: <http://izvestia.ru/news/559996>.

ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ В РОССИИ: НАПРАВЛЕНИЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ОПЫТА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

В рамках настоящего исследования рассмотрены основные черты трудовой миграции в России, способы привлечения иностранных работников, а также последние изменения в российском законодательстве. В статье показана также степень использования опыта Европейского союза в формировании российского законодательства о трудовой миграции.

Трудовая миграция. Основные черты

В соответствии с Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г., утверждённой Президентом РФ 13.06.2012 г.¹⁴⁵, трудовая миграция – временная миграция с целью трудоустройства и выполнения работ (оказания услуг).

Согласно действующему миграционному законодательству, выделяются три правовых статуса иностранных граждан (ст. 2 Федерального Закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹⁴⁶):

– временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин – лицо, прибывшее в Российскую Федерацию на основании визы или в порядке, не требующем получения визы, и получившее миграционную карту, но не имеющее вида на жительство или разрешения на временное проживание;

– временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин – лицо, получившее разрешение на временное проживание;

* Войников Вадим Валентинович, к.ю.н., доцент кафедры международного и европейского права Балтийского Федерального университета им. И. Канта.

¹⁴⁵ «Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г.» (утв. Президентом РФ 13 июня 2012 г.). URL: <http://kremlin.ru/acts/15635>.

¹⁴⁶ Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «Собрание законодательства РФ», 29.07.2002, № 30, ст. 3032.

– постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин – лицо, получившее вид на жительство.

В силу Федерального закона о правовом положении иностранных граждан только временно пребывающие иностранные граждане отнесены к категории иностранных работников.

При характеристике политики в сфере трудовой миграции следует иметь в виду также интеграционные процессы в рамках Евразийского экономического союза.

29 мая 2014 г. в Астане (Казахстан) подписан договор о создании Евразийского экономического союза (ДЕАЭС)¹⁴⁷. Договор вступил в силу с 1 января 2015 г. Евразийский экономический союз представляет собой наднациональную международную организацию региональной экономической интеграции, в рамках которой обеспечивается свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, проведение скоординированной, согласованной или единой политики в определенных отраслях экономики. Таким образом, одним из фундаментов Евразийского союза является свобода передвижения рабочей силы.

Вопросы обеспечения свободного передвижения лиц (работников) регулируются разделом XXVI «Трудовая миграция». Согласно статье 96 ДЕАЭС, государства-члены осуществляют сотрудничество по согласованию политики в сфере регулирования трудовой миграции в рамках Союза, а также по оказанию содействия организованному набору и привлечению трудящихся государств-членов для осуществления ими трудовой деятельности в государствах-членах.

Реализация принципа свободного перемещения работников обеспечивается правом работодателя привлекать к осуществлению трудовой деятельности трудящихся государств-членов без учёта ограничений по защите национального рынка труда. Трудящимся государств-членов не требуется получать разрешение на трудовую деятельность в государстве трудоустройства (ст. 97). Государства-члены не вправе устанавливать и применять законодательные ограничения в целях защиты национального рынка труда, за исключением ограничений, установленных за-

¹⁴⁷ Договор о Евразийском экономическом союзе. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/Lists/EECDocs/635375701449140007.pdf>.

конодательством Союза.

Таким образом, начиная с января 2015 г., политика России в области трудовой миграции будет учитывать формирующуюся политику Евразийского экономического союза. На трудящихся граждан государств-членов ЕАЭС распространяется режим свободы передвижения, миграционная политика же адресована лицам из государств, внешних по отношению к ЕАЭС.

В настоящий момент российское законодательство о трудовой миграции выделяет два основных вида трудоустройства иностранных работников: общий и специальный.

Общий порядок трудоустройства распространяется на иностранных работников, прибывших из государств в порядке, требующем въездной визы.

В соответствии со ст. 13(4) Федерального закона о правовом положении иностранных граждан трудоустройство осуществляется при наличии следующих условий:

- наличие у работодателя разрешения на привлечение и использование иностранных работников,
- достижение работником возраста 18 лет,
- наличие у работника разрешения на работу.

Указанный порядок не распространяется на целый ряд категорий иностранных граждан, в том числе на лиц, имеющих статус постоянно или временно проживающих в Российской Федерации, на участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению, на журналистов, аккредитованных в Российской Федерации, и т.д.

Выдача разрешений на работу основана на системе квот для иностранных работников.

В соответствии со ст. 18.1 Федерального закона о правовом положении иностранных граждан, Правительство России ежегодно утверждает максимальную численность иностранных работников на следующий год в соответствии с установленным порядком¹⁴⁸. К примеру, на 2014 г. квота на выдачу иностран-

¹⁴⁸ Постановление Правительства РФ от 12.09.2013 № 800 «Об утверждении Правил подготовки предложений по определению потребности в привлечении иностранных работников, утверждению квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуще-

ным гражданам разрешений на работу установлена на уровне 1631586. Система квот не распространяется на квалифицированных специалистов в соответствии с утверждённым перечнем профессий (артисты балета, театра, цирка, режиссеры, генеральные директора, главные инженеры и т.д.)¹⁴⁹. Необходимо обратить внимание на то, что по смыслу российского законодательства понятие квалифицированный специалист не тождественно понятию высококвалифицированный специалист, труд которого регламентируется ст. 13.2 Федерального закона о правовом положении иностранных граждан.

Для сравнения, согласно данным ФМС России, в 2013 г. квота на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу была установлена на уровне 1745584; фактически выдано разрешений 1273984¹⁵⁰.

В отношении трудовых мигрантов действует целый ряд ограничений. Например, Правительство России ежегодно устанавливает допустимую долю иностранных работников, используемых в различных отраслях экономики. Так, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 19.12.2013 № 1191 «Об установлении на 2014 г. допустимой доли иностранных работников...» максимальная доля иностранных работников установлена в отношении розничной торговли алкогольными напитками, розничной торговли фармацевтическими товарами, розничной торговли в палатках и на рынках, деятельности в области спорта и т.д.

В последние годы в РФ появилось несколько специальных режимов трудоустройства иностранных работников, что можно квалифицировать как либерализацию миграционного законода-

ствления трудовой деятельности, а также квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу». Собрание законодательства РФ, 23.09.2013, № 38, ст. 4814.

¹⁴⁹ Приказ Минтруда России от 20.12.2013 № 768н «Об утверждении перечня профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан – квалифицированных специалистов, трудоустраивающихся по имеющейся у них профессии (специальности), на которых квоты на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации не распространяются». Российская газета, № 21, 31.01.2014.

¹⁵⁰ Официальные статистические данные ФМС России. URL: <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data>.

тельства. Следует отметить, что при разработке специальных режимов трудоустройства иностранных работников активно использовался опыт ЕС, в рамках которого идёт формирование союзных правил, касающихся трудовой миграции.

Среди специальных видов трудоустройства можно выделить трудоустройство иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы (ст. 13.1 Закона о правовом положении иностранных граждан). Особенность данного режима состоит в том, что трудоустройство осуществляется на основании разрешения на работу без необходимости получения работодателем разрешения на привлечение иностранной рабочей силы. Примерно 90% всех разрешений на работу выдаётся именно этой категории граждан.

По общему правилу разрешение на работу выдаётся на один год при наличии трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ или на три месяца при отсутствии такового. В период действия разрешения на работу иностранный работник имеет право заключить трудовой договор с другим работодателем при условии уведомления органа ФМС.

В июле 2014 г. были приняты поправки в Федеральный закон о правовом положении иностранных граждан¹⁵¹, согласно которым иностранцы, въезжающие на территорию России с целью трудовой деятельности, обязаны при въезде изначально указывать в миграционной карте работу в качестве основной цели визита.

Действующее российское законодательство¹⁵² обязывает иностранного работника, прибывшего в порядке, не требующем получения визы, и желающего осуществлять трудовую деятельность в сфере жилищно-коммунального хозяйства, розничной торговли или бытового обслуживания, подтверждать знание русского языка на уровне не ниже базового. С 01 января 2015 г.

¹⁵¹ Федеральный закон от 21.07.2014 № 230-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Собрание законодательства РФ. 28.07.2014, № 30 (Часть I), ст. 4231.

¹⁵² Федеральный закон от 12.11.2012 № 185-ФЗ «О внесении изменений в статью 13.1 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и статью 27.2 Закона Российской Федерации «Об образовании». «Российская газета», № 262, 14.11.2012.

требование о подтверждении владения русским языком, знания истории России и основ законодательства Российской Федерации распространяется на все категории иностранных работников, прибывших из безвизовых стран.

Разрешение на работу данной категории иностранных работников выдаётся в рамках ежегодной квоты на привлечение иностранной рабочей силы.

Однако ещё в 2012 г. при утверждении Концепции государственной миграционной политики действующая система квотирования была признана несовершенной; в связи с этим совершенствование механизма квотирования было обозначено в качестве одного из приоритетов миграционной политики. По этой причине ФМС России подготовила законопроект, предусматривающий отмену системы квотирования для работников из безвизовых стран, более того, предлагается отменить для таких лиц и разрешения на работу. Вместо этого иностранным работникам будет предоставлена возможность работать у юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на основании патентов по аналогии с процедурой трудоустройства у физических лиц¹⁵³. Указанный законопроект был принят 24.11.2014 г.¹⁵⁴; согласно ему новый порядок привлечения иностранных работников подлежит применению с 01 января 2015 г.

В соответствии с Федеральным законом от 24.11.2014 г. № 357-ФЗ вводится новый порядок привлечения к трудовой деятельности иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, на основании патента. Данный порядок распространяется на случаи привлечения иностранных работников как со стороны юридических лиц и предпринимателей, так и со стороны граждан (физических лиц) для обеспечения личных, домашних и иных подобных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности.

¹⁵³ Квоты и разрешения на работу для «безвизовых» иностранных работников планируется отменить, 4 апреля 2014. URL: <http://www.garant.ru/news/535036>.

¹⁵⁴ Федеральный закон от 24.11.2014 № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Собрание законодательства РФ. 01.12.2014, № 48, ст. 6638.

Патент представляет собой документ, выдаваемый Федеральной миграционной службой, который даёт право иностранному работнику вести трудовую деятельность на территории России. Обладатель патента в течение всего срока его действия обязан оплачивать налог на доходы физических лиц от осуществления трудовой деятельности по найму в Российской Федерации (с 01.01.2015 г. размер такого налога составляет 1,2 тыс. рублей в месяц).

Региональные власти получили возможность регулировать поток трудовых мигрантов в соответствующий субъект Федерации. Во-первых, региональные власти могут устанавливать дополнительный региональный коэффициент, учитываемый при исчислении фиксированного налога. Во-вторых, высшее должностное лицо исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации может ходатайствовать о приостановке на определённый период выдачи патентов на территории соответствующего субъекта Федерации.

Трудоустройство иностранных работников – высококвалифицированных специалистов

Трудоустройство высококвалифицированных специалистов представляет собой одну из новых форм трудовой миграции в России, которая получила своё развитие, в том числе благодаря использованию опыта Европейского союза.

В рамках ЕС правовой основой трудоустройства высококвалифицированных специалистов служит директива Совета от 25 мая 2009 г. о «голубой карте»¹⁵⁵. Директива устанавливает гармонизированную систему въезда и трудоустройства на территории ЕС высококвалифицированных специалистов из третьих стран. Согласно Директиве, иностранный специалист, имеющий соответствующее предложение о трудоустройстве на территории ЕС и удовлетворяющий установленным критериям, вправе получить разрешение на работу («голубую карту» ЕС). Срок действия «голубой карты» устанавливает каждое государство самостоятельно (он должен быть определён от одного до четы-

¹⁵⁵ Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment. Official Journal L 155, 18.6.2009. P. 17-29.

рѐх лет).

«Голубая карта» имеет универсальный характер и позволяет её обладателю свободно передвигаться по территории ЕС и трудоустраиваться в любом государстве ЕС; право на переезд во вторую страну возникает по истечении 18 месяцев пребывания в первой. Право проживания распространяется также на членов семьи иностранца. Согласно ст. 14 директивы, обладатель «голубой карты» ЕС имеет равные с гражданами ЕС условия труда.

Цель системы трудоустройства высококвалифицированных специалистов состоит в том, чтобы предоставить им более привилегированные условия въезда и пребывания и тем самым привлечь большее число образованных мигрантов.

В соответствии с российским законодательством, основным критерием для определения высококвалифицированного специалиста служит размер его заработной платы. Так, ст. 13.2 Федерального закона о правовом положении иностранных граждан установлены общий и специальные критерии признания иностранного работника высококвалифицированным специалистом. Общим критерием является размер заработной платы в размере 2 млн рублей в год. Специальные критерии установлены в отношении следующих лиц:

- научные работники или преподаватели (1 млн рублей);
- специалисты, привлечѐнные к трудовой деятельности резидентами промышленно-производственных портовых особых экономических зон (1 млн рублей);
- специалисты, привлечѐнные к трудовой деятельности резидентами технико-внедренческой особой экономической зоны (700 тыс. рублей);
- специалисты, участвующие в реализации проекта «Сколково» (независимо от размера заработной платы);
- специалисты, привлечѐнные к трудовой деятельности юридическими лицами на территориях Республики Крым и Севастополя (1 млн рублей – с 01.01.2015 г.).

Для трудоустройства высококвалифицированных специалистов работодатель не обязан получать разрешение на привлечение иностранной рабочей силы, однако сам иностранный работник должен иметь разрешение на работу.

В соответствии с российским законодательством, высококвалифицированные специалисты обладают рядом преимуществ. Они освобождаются от обязанности проходить миграционный учёт, имеют право приглашать в Россию иностранных граждан, их трудоустройство осуществляется без учёта квот на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу. В соответствии с Налоговым кодексом (статья 224), высококвалифицированный специалист, не являющийся резидентом, оплачивает налог на доходы физических лиц по ставке 13% вместо 30%.

В случае если иностранный работник, желающий получить статус высококвалифицированного специалиста, не имеет предложения о работе, он вправе самостоятельно заявить о себе как о высококвалифицированном специалисте, обратившись в Федеральную миграционную службу с ходатайством о размещении сведений о нём на официальном сайте ФМС и на представление указанных сведений потенциальным работодателям. Размещение указанной информации является основанием для оформления обыкновенной деловой визы в целях проведения переговоров с потенциальными работодателями.

Согласно данным Федеральной миграционной службы, в 2013 г. российские власти выдали 155776 разрешений на работу высококвалифицированным работникам¹⁵⁶.

Трудоустройство иностранных работников у физических лиц

Указанный вид трудоустройства был введён с 1 июля 2010 г. с целью привлечь иностранных работников к выполнению работ для личных, домашних и иных подобных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности. Возможность трудоустройства работников у физических лиц распространяется на иностранных граждан старше 18-ти лет, прибывших в порядке, не требующем получения визы, и предполагает получение иностранным работником патента.

Как было отмечено выше, патент заменяет собой разрешение на работу, и даёт право на осуществление трудовой деятельности в течение всего срока его действия при условии уплаты

¹⁵⁶ Официальные статистические данные ФМС России. URL: <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data>.

фиксированного налога.

Согласно данным Федеральной миграционной службы, в 2013 г. российские власти выдали около 1537832 патентов, примерно половина всех патентов была выдана гражданам Республики Узбекистан¹⁵⁷.

В действительности многие иностранные работники, получившие патент, ведут трудовую деятельность в коммерческой сфере. По данным российских исследователей, 61,5% иностранных работников, получивших патент для работы у физических лиц, никогда не работали в личных домохозяйствах¹⁵⁸.

В отличие от иностранных работников, имеющих разрешение на работу, иностранцы, получившие патент, не обязаны подтверждать свою трудовую деятельность. Для продолжения легального пребывания на территории России иностранному работнику достаточно лишь оплачивать фиксированный налог.

Таким образом, патентная система оказалась весьма эффективным инструментом для легализации большого числа трудовых мигрантов в России как с позиции государства, так и с позиции самих мигрантов.

Как было отмечено выше, принимая во внимание высокую эффективность патентной системы, было принято решение распространить с 1 июля 2015 г. данный вид трудоустройства на иные категории иностранных работников из безвизовых стран, работающих в коммерческой сфере.

Трудоустройство иностранных граждан, обучающихся в Российской Федерации по очной форме

Указанный режим распространяется на иностранных студентов, обучающихся в Российской Федерации по очной форме, которые вправе осуществлять трудовую деятельность без оформления разрешения на работу в течение каникул, а также в свободное от учёбы время в своих образовательных учреждениях или в организациях, созданных указанными образовательными учреждениями.

¹⁵⁷ Там же.

¹⁵⁸ Чудиновских О., Денисенко М., Мкртчян Н. Временные трудовые мигранты в России. Демоскоп, № 579-580, 16-31.12.2013. URL: http://demoscope.ru/weekly/2013/0579/s_map.php#1.

В остальных случаях трудоустройство таких студентов осуществляется на основании разрешения на работу, которые, в свою очередь, выдаются без учёта квот на такое разрешение.

Трудоустройство иностранных граждан в рамках внутрикорпоративных переводов из государств-членов Всемирной торговой организации

Внутрикорпоративная иммиграция означает временное перемещение работников транснациональных корпораций из одного подразделения в другое, находящееся на территории иного государства. В Российской Федерации данная форма трудоустройства иностранных работников сравнительно нова.

В соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 390-ФЗ¹⁵⁹ в текст закона о правовом положении была включена ст. 13.5, предусматривающая введение с 01 января 2014 г. новой формы трудоустройства иностранных граждан, направляемых для работы в филиалы, представительства и дочерние организации иностранных коммерческих организаций, зарегистрированных на территориях государств-членов Всемирной торговой организации.

Указанные иностранные работники получают разрешение на работу при наличии следующих условий:

- направляемая иностранная организация зарегистрирована на территории государства-члена ВТО;
- иностранный гражданин не менее одного года в течение периода, непосредственно предшествующего его направлению в Российскую Федерацию, работал по найму в направляющей его иностранной коммерческой организации;
- иностранный гражданин направляется на работу в качестве руководителя представительства, филиала, дочерней организации либо в качестве иного работника с заработной платой не менее 2 млн рублей в год.

Трудоустройство указанных работников осуществляется без

¹⁵⁹ Федеральный закон от 28.12.2013 № 390-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О ратификации Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.». Собрание законодательства РФ. 30.12.2013, № 52 (часть I), ст. 6955.

учёта квот на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу.

В любом случае, общая численность иностранных работников, направляемых на работу в рамках внутрикорпоративных переводов, не может превышать пять человек, а в банковской сфере – два человека.

Указанный закон был разработан в рамках имплементации обязательств, принятых Российской Федерацией в ходе переговоров по присоединению к ВТО.

Необходимо отметить, что в правовой системе ЕС также имеются аналогичные положения, касающиеся внутрикорпоративного перемещения.

15 мая 2014 г. Совет и Парламент приняли директиву № 2014/66/EU об условиях въезда и пребывания граждан третьих стран в рамках внутрикорпоративных переводов¹⁶⁰.

В отличие от положений ст. 13.5 Федерального закона о правовом положении, директива № 2014/66/EU распространяется не только на перемещение работников из стран-участниц ВТО и касается не только руководителей и высокооплачиваемых работников. Однако общим для обоих актов является то, что они регулируют вопросы миграции в рамках внутрикорпоративных перемещений посредством установления упрощённого порядка выдачи разрешений на работу. Оба акта распространяют своё действие также на членов семьи иностранного работника.

Перспективы

Представляется, что развитие специальных режимов трудоустройства иностранных работников ещё не завершено.

В частности, разработчики Концепции государственной миграционной политики до 2025 г. обратили внимание на отсутствие в российском законодательстве специальных программ каникулярной и сезонной трудовой миграции. Соответственно, в качестве одного из приоритетов государственной миграционной политики была обозначена разработка соответствующих

¹⁶⁰ Directive 2014/66/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the conditions of entry and residence of third-country nationals in the framework of an intra-corporate transfer. OJ L 157, 27.5.2014. P. 1-22.

программ, из чего можно сделать вывод о том, что в ближайшее время следует ожидать новые специальные механизмы трудоустройства иностранных граждан.

Сезонная иммиграция означает временный въезд иностранцев, осуществляющих трудовую деятельность в течение определённого сезона. Как правило, сезонные работники востребованы в таких сферах, как сельское хозяйство и туризм.

В указанном вопросе также может быть использован опыт Европейского союза. 26 февраля 2014 г. Совет и Парламент приняли директиву об условиях въезда и пребывания граждан третьих стран для целей трудоустройства в качестве сезонных работников¹⁶¹. Основная цель директивы состоит в том, чтобы гармонизировать и упростить систему въезда на территорию ЕС иностранцев для сезонных работ. По мнению Европейской комиссии, сезонная работа – та сфера, где велика доля нелегального трудоустройства. Соответственно, после завершения сезонной работы иностранец остаётся на территории ЕС на нелегальном положении. Предполагается, что принятие директивы приведёт к тому, что большая часть теневых сезонных работников будет заинтересована перейти на легальное положение. Таким образом, Европейский союз добьётся сокращения теневого сектора сезонного трудоустройства, а работники после завершения трудовой деятельности будут возвращаться на родину.

Директива устанавливает общие условия для въезда иностранцев с целью сезонного трудоустройства. В частности, таких условия четыре: наличие трудового контракта, проездного документа, страховки и подтверждение наличие места жительства. В случае трудоустройства на сезонные работы иностранцу выдаётся разрешение, срок действия которого составляет шесть месяцев в течение одного года. При этом в случае отсутствия нарушения закона в период предыдущего пребывания иностранцу может быть облегчён последующий въезд в ЕС для сезонного трудоустройства.

¹⁶¹ Directive 2014/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the conditions of entry and stay of third-country nationals for the purpose of employment as seasonal workers. OJ L 94, 28.3.2014. P. 375-390.

МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ НА ЮГЕ РОССИИ

Российская Федерация с XXI в. занимает третье место среди стран мира по притоку мигрантов, что делает её зоной миграционного риска¹⁶². Однако характер миграционных процессов в разных регионах страны существенно отличается. То же можно сказать и о Юге России, объединяющем два федеральных округа. Южный федеральный округ (ЮФО) имеет положительное сальдо миграции и одинаково привлекателен как для иммигрантов, так и внутренних мигрантов, в то время как Северо-Кавказский федеральный округ (СКФО) в целом имеет отрицательное сальдо миграции.

Массовая миграция на Юге России превратилась в одну из конфликтогенных проблем ещё в 1990-е гг. Среди её возможных последствий – не только рост криминогенности в принимающем сообществе, напряжённость на рынке труда, но и проблемы в сфере межкультурного взаимодействия, осложняющиеся соперничеством разных этнических групп за ресурсы власти.

Несмотря на разнородность материалов государственной статистики и отсутствие исчерпывающих сведений о численности проживающих в южном регионе мигрантов, всё же имеющиеся данные позволяют проследить основные тенденции проходящих здесь миграционных процессов.

Для Юга России с начала 1990-х гг. характерно наличие встречных потоков переселенцев, что обусловлено распадом СССР и последовавшими этнополитическими конфликтами. Пик миграционной активности пришёлся на середину 1990-х гг., затем последовал её спад к 2002 г. В 1991–2002 гг. общая численность мигрантов здесь составила 1452,5 тыс. человек¹⁶³.

* Узнародов Игорь Миронович, д.и.н., профессор, заведующий кафедрой зарубежной истории и международных отношений Южного федерального университета.

¹⁶² Голик Ю., Балашова Т., Дук Ю. Нелегальная и криминальная миграция как угроза национальной безопасности Российской Федерации. Уголовное право. М. 2008. № 2. С. 121.

¹⁶³ Мкртчян Н.В. Миграционная ситуация в Южном федеральном округе.

Отличительными чертами миграции на Юге России были её вынужденный характер и структурированность по этническому признаку.

С 2003 г. вновь отмечается миграционный прирост. По данным Госкомстата Российской Федерации за 2011 г., коэффициент миграционного прироста в пределах России составил в ЮФО 2,1 на 1 тыс. чел. постоянного населения (третье место среди федеральных округов), а СКФО, напротив, имеет самый высокий коэффициент миграционной убыли в пределах России (-4,3). За это время общая численность мигрантов составила примерно 300 тыс. человек¹⁶⁴.

Характерной чертой миграционных процессов на Юге России стал отток русскоязычного населения из республик Северного Кавказа. В 1991–2002 гг. регион покинули примерно 350 тыс. русскоязычных граждан, причём, их основная масса пришла на Чечню и Ингушетию. После 2003 г. отток сократился и составил около 90 тыс. человек¹⁶⁵.

Отток русских с Кавказа вызван рядом причин: экономическими факторами (такими, как деиндустриализация экономики и трудоизбыточность местного рынка труда), этнизацией жизни (властных структур, культурно-языкового пространства), межэтнической напряжённостью (национализмом и этнофобиями), беззащитностью перед местным криминалом, разобщённостью, слабой самоорганизацией, сложностью с получением высшего образования. Обращает на себя внимание тот факт, что оставшееся в республиках русское население очень быстро стареет.

Следует отметить, что подавляющее большинство мигрантов на Юге России – граждане нашей страны, а ЮФО и СКФО выступают в качестве «сообщающихся сосудов» внутренней миграции. При этом приезжих из ближнего и дальнего зарубежья немного.

Проблемы миграции и опыт её регулирования в полиэтничном Кавказском регионе: тезисы международной научной конференции. Ставрополь, изд-во Ставропольского гос. ун-та, 2003. С. 157.

¹⁶⁴ Костенко Ю.В. Конфликты миграций в Южном федеральном округе как угроза национальной безопасности Российской Федерации. Вестник Южного научного центра. 2013. № 3. Т. 9. С. 77.

¹⁶⁵ См. подробнее: Суший С.Я. Северный Кавказ: реалии, проблемы, перспективы первой трети XXI века. М., ЛЕНАНД, 2013. С. 32-54.

Так, в 2007 г. мигрантов из ближнего зарубежья насчитывалось в ЮФО 17202 чел. Наибольшее число мигрантов из ближнего зарубежья, прибывших в макрорегион, отмечалось в Краснодарском крае (7176 чел.), Ростовской (3215 чел.), Волгоградской (2500 чел.) и Астраханской областях (1480 чел.)¹⁶⁶.

Миграция населения по-разному отражается на численности населения субъектов федерации ЮФО и СКФО. Так, в таблице 1, составленной на основе информации из научного доклада Института социально-политических исследований РАН, отражена общая картина изменений в данной сфере.

Таблица 1

Тенденции изменения численности населения

Субъект Федерации	Естественное изменение	Влияние миграции	Общее изменение
Волгоградская область	-	-	-
Калмыкия	+	-	-
Северная Осетия	+	-	-
Карачаево-Черкессия	+	-	-
Ростовская область	-	+	-
Дагестан	+	-	+
Кабардино-Балкария	+	-	+
Адыгея	-	+	+
Краснодарский край	-	+	+
Ставропольский край	-	+	+
Астраханская область	+	-	+
Ингушетия	+	+	+
Чечня	+	-	?

Составлено по: Миграция и миграционная политика Российской Федерации: Научный доклад. Под ред. проф. С.В. Рязанцева. М.: Институт социально-политических исследований РАН, 2011. С. 38-41.

В пяти субъектах (Волгоградской области, Калмыкии, Северной Осетии, Карачаево-Черкессии и Ростовской области), где общая численность населения уменьшается, количество уехавших превышает количество прибывших. Причём в Калмыкии, Северной Осетии и Карачаево-Черкессии естественный прирост населения не может компенсировать миграционную убыль. В Ростовской области миграционный приток всё же

¹⁶⁶ Васильев П.П. Вопросы миграции в регионах России. Миграционные процессы на Юге России: реалии, проблемы, перспективы: сб. мат-лов международной научно-практической конференции. Ростов-на-Дону: Изд-во СКАГС, 2008. Вып. 2. С. 27-28.

меньше естественной убыли населения.

В семи субъектах Юга России (Дагестане, Кабардино-Балкарии, Адыгее, Краснодарском крае, Ставропольском крае, Астраханской области, Ингушетии) наблюдается общий рост населения. В Дагестане, Кабардино-Балкарии и Астраханской области миграционная убыль покрывается за счёт естественного прироста населения. В Адыгее, Краснодарском и Ставропольском краях миграционный приток перекрывает естественную убыль населения. В Ингушетии по всем позициям наблюдается положительная динамика. Отсутствуют точные данные по Чечне, но здесь естественный прирост населения превышает миграционный отток.

К сказанному следует добавить, что лидерами по приёму мигрантов стали Краснодарский и Ставропольский край.

Юг России представляет собой довольно замкнутый в миграционном отношении регион страны; миграционный обмен между регионами протекает, прежде всего, в его пределах. Для Адыгеи основными миграционными партнёрами по прибытию стали Краснодарский край и Карачаево-Черкессия; для Дагестана – Ставропольский край, Калмыкия и Астраханская область; для Ингушетии – Северная Осетия; для Кабардино-Балкарии – Северная Осетия, Карачаево-Черкессия и Ставропольский край; для Ставропольского края – Карачаево-Черкессия, Северная Осетия, Кабардино-Балкария, Дагестан, Калмыкия и Астраханская область; для Краснодарского края – Адыгея, Карачаево-Черкессия, Ростовская область и Ставропольский край¹⁶⁷.

К главным причинам формирования миграционных потоков на Юге России относятся отсутствие работы и этнические особенности. Здесь на протяжении последних лет фиксируется устойчивая тенденция формирования этнически направленных миграционных потоков: русские выезжают из национальных республик горной части в равнинные территории с преобладанием русского населения (Кубань, Ставрополье, Ростовскую область), представители кавказских народов преимущественно

¹⁶⁷ См.: Миграция и миграционная политика Российской Федерации: Научный доклад. Под ред. проф. С.В. Рязанцева. М., Институт социально-политических исследований РАН, 2011. С. 45-46.

возвращаются на этническую родину, в свои национальные автономии. Это усиливает этноизоляцию регионов и может иметь негативные этнополитические последствия как для Юга, так и для России в целом.

Для Северного Кавказа характерна высокая интенсивность миграционного обмена не только с сопредельными территориями, но и с регионами, которые весьма удалены в географическом плане. Роль субъектов Сибири и Дальнего Востока в миграционном обмене с Северным Кавказом порой достаточно велика. В качестве примера можно привести связи Адыгеи с Магаданской областью, Чукоткой, Камчаткой, Краснодарского и Ставропольского краёв с Ямало-Ненецким, Ханты-Мансийским, Чукотским и Корякским автономными округами, Магаданской и Камчатской областями. В большинстве своём – это возвратная миграция выехавших в советское время трудовых мигрантов.

Миграция порождает как позитивные, так и негативные последствия в принимающем сообществе. С одной стороны, приезжие включаются в производственную деятельность и помогают решить целый ряд экономических проблем. С другой стороны, на Юге России миграционные потоки населения ориентированы в северо-западном направлении, что ослабляет экономическую активность на юго-востоке и усиливает исторически сложившиеся территориальные диспропорции развития. В то же время мигранты зачастую занимают в экономической сфере принимающих регионов доминирующие позиции в престижных секторах активности, обостряют конкуренцию на рынках труда и жилья¹⁶⁸, что приводит к усилению социальной напряжённости. Именно приток переселенцев в Краснодарский и Ставропольский края, Ростовскую область подпитывает районы существующих там этнополитических конфликтов.

Поиск конструктивного решения этих вопросов – важная

¹⁶⁸ Белозёров В.С., Панин А.Н., Турун П.П., Эшроков В.М. Геоинформационный мониторинг этнодемографических, миграционных процессов и сети поселений на Юге России. Вестник Южного научного центра. Ростов-на-Дону, 2009. Т. 5. № 3. С. 97-99; Матишов Г.Г., Батиев Л.В., Пашенко И.В., Романов И.В. Атлас социально-политических проблем, угроз и рисков Юга России. Т. V. Спец. вып. Северный Кавказ: проблемы и перспективы развития. М., изд-во ЮНЦ РАН, 2011. С. 26-28, 36.

задача миграционной политики, призванной предупреждать и регулировать конфликты миграции.

Массовый приток мигрантов и связанные с этим негативные последствия подпитывают отрицательное отношение к ним населения принимающих регионов. Так, по данным анализа социального самочувствия жителей Юга России в 2006 г., более 30% опрошенных считают мигрантов угрозой для своего спокойствия¹⁶⁹. Подобную реакцию подтверждают результаты опроса населения (1510 респондентов в 13 субъектах РФ) и 236 экспертов, проведенного в ЮФО в апреле 2008 г.¹⁷⁰

Весьма показательную статистику (см. таблицу 2) об отношении населения и экспертов ЮФО к мигрантам в 2008 г. представил Ю.В. Костенко.

Таблица 2
Отношение к миграции в Южном федеральном округе (%)

Вариант ответа	Население	Эксперты
С явным беспокойством	26,2	27,4
В какой-то степени обеспокоенно	46,7	52,2
Относится в целом безразлично	15,5	13,3
Никакого беспокойства не испытывает	5,6	3,5
Другое, затрудняется ответить	6,1	3,5

Источник: Костенко Ю.В. Конфликты миграций в Южном федеральном округе как угроза национальной безопасности Российской Федерации. Вестник Южного научного центра. 2013. № 3. Т. 9. С. 78.

Переселенцы вызывают беспокойство у населения принимающих областей главным образом в вопросах, которые охватывают социокультурный и социальный уровни взаимодействия. 72% опрошенных считают, что миграционные процессы представляют наибольшую угрозу в сферах межнациональных отношений и межрелигиозного диалога, 36% – в социальной сфере. 22% респондентов считают, что миграция отрицательно сказывается и на политических процессах¹⁷¹.

¹⁶⁹ Авксентьев В.А., Аксюмов Б.В., Гриценко Г.Д. и др. Юг России в зеркале конфликтологической экспертизы, под ред. Г.Г. Матишова, Н.И. Голубевой, В.А. Авксентьева. Ростов-на-Дону, изд-во ЮНЦ РАН, 2011. С. 95.

¹⁷⁰ Думанова А.Х., Яхуглова М.Л. Этнические особенности миграции на Юге России. Миграционные процессы на Юге России: реалии, проблемы, перспективы. Сборник материалов международной научно-практической конференции в 2-х выпусках. Ростов-на-Дону, изд-во СКАГС, 2008. Вып. 2. С. 51.

¹⁷¹ Савва М.В. Этнические миграции как фактор конфликтности. Миграцион-

Для политической и социокультурной сферы характерны сложности адаптации и интеграции мигрантов. Не просто начать жизнь на новом месте и наладить конструктивные отношения с соседями, поэтому приезжие, как правило, пытаются установить связи со своими земляками, влиться в сообщества, организуемые по этническому признаку. Такие сообщества не только помогают своим членам обустроиться на новом месте, но и зачастую стремятся повысить свой социальный и политический статус среди местного населения. Результатом обычно бывают конфликты с местным населением.

В ряде местностей (восток Ставропольского края, Черноморское побережье, юго-восток Ростовской области) происходит быстрый приток мигрантов, наблюдается масштабная скупка недвижимости приезжими, а постоянное население подчас вынуждено покидать места длительного проживания. Так создаются условия для смены преобладающей этнической и религиозной идентичности, для изменения соотношения статусов групп населения в пользу диаспор. Соответственно растёт межэтническая напряжённость на местах, а социологические опросы фиксируют высокую вероятность конфликтов¹⁷².

Неблагоприятная ситуация в подобных районах привлекает политические силы, в том числе радикальной направленности, которые стремятся извлечь свои политические выгоды и нередко обостряют конфликт. Всё это в конечном итоге ведёт к повышению степени конфликтогенности в ЮФО и СКФО.

Наиболее частой причиной локальных межэтнических конфликтов становится нарушение местных норм и обычаев приезжими, которые к тому же иногда демонстративно заявляют о желании придерживаться правил, существующих на месте их прежнего проживания. Нельзя забывать и о латентной межэтнической напряжённости, которая выходит на поверхность при ухудшении социально-экономической ситуации, обострении

ные процессы на Юге России: реалии, проблемы, перспективы. Сборник материалов международной научно-практической конференции в 2-х выпусках. Ростов-на-Дону, изд-во СКАГС, 2008. Вып. 2. С. 61.

¹⁷² Колосов В.А., О'Локлин Дж. Социально-территориальная динамика и этнические отношения на Северном Кавказе. Полис (Политические исследования). 2008. № 4. С. 27-47.

конкуренции на рынке труда. Тогда обычные вопросы повседневной жизни приобретают этнизированную окраску и получают широкий общественный резонанс. К сожалению, в подобных ситуациях местные органы власти редко оказываются на высоте – они или замалчивают этнические аспекты конфликтов, или реагируют с опозданием, когда события становятся трудно контролировать.

Внешняя форма выражения межэтнических конфликтов – массовые драки с применением оружия, сопровождающиеся убийствами и ранениями. Признаком напряжённости на этнической почве стал так называемый этнодансинг – демонстративное исполнение этнических танцев в неподобающих местах и в неподходящее время с демонстрацией презрения к местному населению и его культуре. Такое поведение можно рассматривать и как способ мобилизации потенциальных участников конфликта, формирования их групповой идентичности и провоцирования местных жителей и органов управления на ответные действия, что в конечном итоге должно привести к прямому столкновению. Характерно, что этнодансинг и излишне шумное поведение с целью привлечь к себе внимание связаны в основном с молодёжными сообществами – студентами, выходцами из республик Северного Кавказа.

Размышление над тенденциями развития миграционных процессов на Юге России позволяет высказать некоторые соображения, которые могут способствовать регулированию соответствующих конфликтов.

Прежде всего, необходимо энергичное вмешательство правительства Российской Федерации в решение назревших проблем. Поскольку в ЮФО и СКФО преобладает миграция российских граждан, необходимы срочные меры по экономическому развитию трудоизбыточных регионов Северного Кавказа. В этом плане могло бы помочь и целевое привлечение населения к освоению приоритетных для страны регионов Европейского Севера, Сибири, Дальнего Востока. В противном случае будет продолжаться неконтролируемая миграция в некоторые регионы Юга России (Дон, Кубань, Ставрополье, Адыгея), где концентрация трудовых мигрантов уже оказывает чрезмерное давление

на социальную инфраструктуру, ведёт к дополнительным бюджетным расходам без налогового и трансфертного покрытия, что несёт в себе заряд социальной и межэтнической напряжённости.

Помимо решения вопросов занятости населения и целевого регулирования потоков трудовой миграции необходимо уделять особое внимание адаптации приезжих в принимающих сообществах, разрабатывать меры, которые позволили бы не допускать там роста напряжённости и избежать ненужной мигрантофобии. Необходимо своевременно пресекать возможную дискриминацию прибывших по мотивам происхождения, социального и экономического положений, этничности, языка, отношения к религии, убеждений и т.д. Вместе с тем местные жители должны быть защищены от негативных последствий миграции и попыток мигрантов утвердиться в принимающем сообществе с помощью некорректных и незаконных действий.

Что же касается мигрантов из ближнего зарубежья, то по отношению к ним следует проводить более внятную политику – определить её цели, задачи, принципы и закрепить в соответствующих юридических документах. Главным должно стать использование приезжих не в ущерб, а на пользу развития российского общества.

Помимо отмеченных мер также требуется проводить на постоянной основе мониторинг конфликтных регионов и готовить соответствующие рекомендации. При этом весьма полезным представляется использование опыта других стран для решения подобных проблем.

*Л.С. Биссон**

ВОЗМОЖНОСТИ И ГРАНИЦЫ ПРИМЕНЕНИЯ ОПЫТА ИММИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ЕС В РОССИИ

Несмотря на определённый спад после финансово-экономического кризиса 2007–2008 гг., в мире по-прежнему наблюда-

* Биссон Любовь Сергеевна, научный сотрудник Отдела исследований европейской интеграции Института Европы РАН.

ется рост международных миграционных потоков. По данным ОЭСР за 2013 г., Россия стоит на втором месте после США по числу принятых иммигрантов. Отдельные страны ЕС также входят в десятку государств, ежегодно принимающих наибольшее число иностранцев: Германия (9,8 млн), Великобритания (7,8 млн), Франция (7,5 млн), Испания (6,5 млн)¹⁷³.

Как в России, так и в странах Европейского союза, иммиграция оказывает влияние на социально-экономическое и демографическое развитие. В условиях низкого естественного прироста (в 2013 г. в России этот показатель составил более 20 тыс. чел.¹⁷⁴, в странах ЕС в 2012 г. – 220 тыс. чел.)^{175,176}, в Европейском союзе иммиграция обеспечивает около 80% от общего прироста численности населения, в России – более 90%¹⁷⁷.

Россия стала страной массового притока иммигрантов сравнительно недавно, вплоть до конца 1980-х гг. она практически не была затронута международными миграционными процессами. Внешняя миграция в бывшем СССР была крайне ограничена, а внутреннее движение населения заключалось в переезде граждан из одной союзной республики в другую, либо из села в город¹⁷⁸. Ситуация существенным образом изменилась в первой половине 1990-х гг. после распада Советского Союза, когда Россия стала страной массовой иммиграции¹⁷⁹. Лишь спустя два

¹⁷³ World Migration in Figures, OECD-UNDESA October 2013. URL: <http://www.oecd.org/els/mig/World-Migration-in-Figures.pdf>.

¹⁷⁴ Лишь в 2012 г. в России, впервые с 1994 г., был достигнут положительный естественный прирост населения.

¹⁷⁵ Естественный прирост населения РФ в 2013 г. превысил 20 тыс. человек, РИА Новости, 13.01.2014. URL: <http://ria.ru/society/20140113/988893291.html>.

¹⁷⁶ Eurostat, Population and population change statistic – Statistics explained, 15.01.2015. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_and_population_change_statistics.

¹⁷⁷ Щербакова Е.М. Россия: демографические итоги 2013 г. (часть III). URL: http://www.perspektivy.info/rus/demo/rossija_demograficheskiye_itogi_2013_goda_chast_iii_2014-06-10.htm.

¹⁷⁸ Москвин Л.Б., Потемкина О.Ю. Миграционные процессы в СНГ (тенденции развития, проблемы, перспективы). Социально-политический журнал. 1995. № 1. С. 34.

¹⁷⁹ См. подробнее: Мкртчян Н.В. Иммиграция в России в новом веке: прогнозы и вызовы для политики. Миграционные процессы. Прошлое. Настоящее. Будущее. Сборник материалов X и XI Московско-берлинских международных семинаров. Под ред. Г. Смидовича. М., 2005. С.135-147.

десятилетия в России была предпринята попытка выработать стратегию в области привлечения иммигрантов – в 2012 г. была принята Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г.

В государствах ЕС опыт массового приёма иммигрантов насчитывает более полувека. Европа, некогда поставщик иммигрантов в Новый Свет, Австралию и колонии европейских держав, во второй половине XX в. превратилась в один из основных центров притяжения иммигрантов со всего мира. Впервые с массовой иммиграцией европейские государства столкнулись в 1950–1960-е гг., что было связано с активными миграционными процессами внутри континента. Рабочие из Испании, Греции и Италии направлялись на заработки в промышленно-развитые страны Европы (Германию, Францию, Австрию), позже гастрабайтерами в странах нынешнего Евросоюза становились граждане Турции и стран Северной Африки. Значительную часть потока также составляли иммигранты, прибывающие в Европу из бывших колоний. В те годы иммиграцию воспринимали исключительно как полезное явление для Европы, остро нуждавшейся в дешёвой рабочей силе для восстановления экономики и инфраструктуры после Второй мировой войны. Только через несколько десятилетий для европейских стран станет очевидным, что из временного явления присутствие иммигрантов превратилось в факт ежедневной жизни¹⁸⁰. По данным на 1 января 2013 г., в странах Евросоюза проживало 20,4 млн граждан третьих стран¹⁸¹, что составляет более 4 % от общей численности населения ЕС-27.

Введённые после нефтяного и последовавшего за ним экономического кризиса ограничения на въезд иммигрантов не привели к сокращению их численности в европейских странах, правительства которых предоставляли право на воссоединение семей всем тем иммигрантам, которые прибыли на их территорию в 1960-е гг. Таким образом, стало очевидным, что полити-

¹⁸⁰ Пасякина Л.С. ЕС: иммигранты как необходимость и как проблема. Современная Европа №4(52), 2012. С. 35.

¹⁸¹ Eurostat, Migration and migrant population statistics – Statistics explained, 17.02.2015. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics.

ка в области иммиграции более не могла ограничиваться только решением вопросов безопасности и обеспечения рынков труда иностранными рабочими. Требовалась разработать специальное законодательство, которое бы регулировало такие аспекты, как права и статус трудящихся из третьих стран, воссоединение семей, интеграция в принимающее сообщество иммигрантов, часто принадлежащих к другой культуре и придерживающихся иных религиозных убеждений, и т.п. С течением времени в странах Евросоюза сложилось довольно проработанное законодательство в сфере регулирования иммиграции, которое заслуживает внимания, в том числе, и с точки зрения возможностей применения в российских условиях. В течение 1990–2000-х гг. в Европейском союзе был разработан целый ряд законодательных документов в области иммиграционной политики. В таблице выделены семь директив, которые составляют правовую базу регулирования легальной иммиграции в ЕС.

Таблица

Нормативно-правовые акты ЕС в сфере легальной иммиграции

Документ	Содержание
Директива 2003 г. о праве на семейное воссоединение ¹⁸²	предоставляет иммигрантам, легально проживающим в странах ЕС, право перевезти близких членов семьи в принимающую страну
Директива 2003 г. о статусе иммигрантов, проживающих в странах ЕС на долгосрочной основе ¹⁸³	гарантирует гражданам третьих стран, легально проживающим на территории стран ЕС свыше пяти лет, права, сравнимые с правами граждан ЕС
Директива 2004 г. об образовательной иммиграции ¹⁸⁴	регулирует порядок въезда граждан третьих стран с целью обучения, студенческих обменов, неоплачиваемой стажировки и добровольческой деятельности
Директива 2005 г. о специальной процедуре приёма иностранных исследователей ¹⁸⁵	обеспечивает ускоренную процедуру для въезда иностранных граждан для проведения научных исследований

¹⁸² Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification. OJ L 251, 3.10.2003. P. 12-18.

¹⁸³ Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents. OJ L 16, 23.1.2004. P. 44-53.

¹⁸⁴ Council Directive 2004/114/EC of 13 December 2004 on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service. OJ L 375, 23.12.2004. P. 12-18.

¹⁸⁵ Council Directive 2005/71/EC of 12 October 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purposes of scientific research. OJ L 289,

Директива 2009 г. о так называемой «голубой карте» ¹⁸⁶	упрощает порядок въезда, пребывания и доступа на рынок труда ЕС для высококвалифицированных иностранных работников
Директива 2011 г. о едином разрешительном документе ¹⁸⁷	вводит в действие единый разрешительный документ на право проживания и работы, а также устанавливает единый перечень прав для трудовых иммигрантов
Директива 2014 г. о сезонных рабочих ¹⁸⁸	обеспечивает соблюдение прав сезонных трудовых иммигрантов

Регулирование трудовой иммиграции

Само наличие данных нормативно-правовых актов в области легальной иммиграции свидетельствует о выборе Европейского союза в пользу секторального подхода к приёму иностранцев: высококвалифицированных специалистов, студентов и исследователей, членов семей и т.д. Действующее в России миграционное законодательство пока не предполагает столь чёткого разграничения правовых подходов и процедур в отношении различных категорий иностранных граждан. Первым шагом на этом пути стало принятие поправок к миграционному законодательству РФ в 2010 г. Главная цель внесенных изменений – упростить процедуры привлечения высококвалифицированных специалистов, отменить квоты для данной категории иммигрантов, а также наделить их рядом привилегированных прав, как например, правом на семейное воссоединение. Динамика привлечения иностранных работников высокой квалификации положительна: в 2013 г. им было выдано 26 тыс. разрешений на работу, что вдвое превысило показатель предыдущего года¹⁸⁹. Однако пока трудно судить, насколько успешным

3.11.2005. P. 15-22.

¹⁸⁶ Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment. OJ L 155, 18.6.2009. P. 17-29.

¹⁸⁷ Directive 2011/98/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State. OJ L 343, 23.12.2011. P. 1-9.

¹⁸⁸ Directive 2014/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the conditions of entry and stay of third-country nationals for the purpose of employment as seasonal workers OJ L 94, 28.3.2014. P. 375-390.

¹⁸⁹ OECD, International Migration Outlook 2014. Paris : OECD Publishing. 2014.

стало данное нововведение. Привлекательность России выросла, но незначительно по сравнению с другими регионами мира. В соперничестве за умы наравне с США, Австралией, Канадой и странами ЕС вступили и экономически активно развивающиеся Бразилия, Индия и Китай.

С 2009 г. на уровне Европейского союза действует директива о так называемой «голубой карте», которая упростила порядок въезда, пребывания и доступа на рынок труда стран ЕС для высококвалифицированных иностранных работников. В отдельных государствах Евросоюза специальные схемы привлечения трудовых мигрантов высокой квалификации существовали и ранее. В 2013 г. в целом ряде стран ЕС доля иностранных работников в секторах, требующих высокой квалификации, возросла и составила 2,08% от общей численности занятых, то есть 1,6 млн человек¹⁹⁰. Страны-члены ЕС часто выделяют особые сектора экономики и рынка труда для следующих специалистов: информационные технологии (Франция, Германия, Ирландия, Великобритания, Италия, Испания), медицина (Германия, Австрия, Венгрия, Ирландия, Польша, Словения, Великобритания), инженерное дело и машиностроение (Германия, Австрия, Испания, Ирландия). В некоторых странах действуют также специальные правила в отношении иностранных предпринимателей (Эстония, Германия, Ирландия, Словакия) и инвесторов (Эстония, Германия, Ирландия, Венгрия, Люксембург), которым предоставляются упрощённые условия въезда и пребывания, чтобы максимизировать их экономический вклад в развитие принимающей страны. При этом в качестве обязательного условия для инвесторов выступает, например, размер инвестируемой суммы, для предпринимателей – подтверждение наличия залогового кредита.

Помимо постепенного перехода к дифференцированному привлечению иммигрантов? Концепция государственной мигра-

P. 292.

¹⁹⁰ Attracting Highly Qualified and Qualified Third-Country Nationals. European Migration Network Study 2013. Directorate General Home Affairs, European Commission, 2013. P. 5. URL: http://emn.ie/files/p_201311180323172013_attractinghq_workers_finalversion_23oct2013.pdf.

ционной политики РФ до 2025 г. также предлагает ввести балльную систему, чтобы привлечь иностранную рабочую силу. Система оценки баллами уже активно и довольно эффективно действует в ряде государств ЕС. Вслед за Австралией, Канадой, Новой Зеландией – странами, традиционно и исторически привлекавшими большое количество иммигрантов, в том числе высококвалифицированных, государства-члены ЕС (Дания, Великобритания, Нидерланды в 2008 г., Австрия – в 2011 г.) также ввели балльную систему оценки трудовых иммигрантов. Основным принципом балльной системы заключается в одновременном использовании нескольких критериев для отбора иностранных рабочих. Главными служат уровень образования, возраст, наличие профессионального опыта, а также знание языка. Сложность внедрения балльной системы состоит в том, что она нуждается в периодической корректировке и оценке того, насколько соответствующие критерии обеспечивают в конечном итоге занятость принятого иностранного работника по конкретной специальности. В ином случае такой подход не всегда может обеспечить рынок труда необходимыми иностранными кадрами. С другой стороны, подобная система может стать дополнительным стимулом для потенциальных трудовых иммигрантов учиться языку принимающей страны и повышать свой профессиональный уровень¹⁹¹.

К безусловным новшествам в российском законодательстве стоит отнести введение патентов на трудовую деятельность для граждан из безвизовых стран. С 15 января 2015 г. вступили в силу новые правила выдачи патентов, которые заключаются в том, что на смену разрешению на работу и патенту для трудоустройства у физических лиц был введён единый документ – трудовой патент, дающий право вести трудовую деятельность на территории России в течение не более одного года. Была также введена сумма авансового платежа, которая зависит от того или иного региона; на федеральном уровне нормативная стоимость патента составляет около 1,5 тыс. рублей в месяц¹⁹². В

¹⁹¹ Подробнее см.: OECD, International Migration Outlook 2014. Paris: OECD Publishing, 2014. 428 p.

¹⁹² Особенности осуществления трудовой деятельности иностранными гражд-

Москве, например, ежемесячный авансовый платёж на доходы физических лиц со стороны держателя патента составляет 4 тыс. рублей из-за повышающего коэффициента, что отражает региональные особенности рынка труда на территории столичного региона¹⁹³. Впервые патенты были введены в 2010 г. и затрагивали трудовую деятельность иностранцев, занятых только у физических лиц. За этот период система патентов принесла в государственный бюджет более 31 млрд рублей¹⁹⁴. С одной стороны, система патентов предоставляет трудовым иммигрантам большую независимость от работодателя (ранее именно работодатель был обязан получать разрешение на работу для иностранных сотрудников в рамках устанавливаемой ежегодно квоты. Кроме того, именно работодатели нередко нарушали трудовые права иммигрантов). С другой стороны, были введены дополнительные условия. С 2015 г. обязательным условием для получения патента стала сдача комплексного экзамена на знание русского языка, законодательства и истории России¹⁹⁵. Кроме того, ужесточились меры в отношении нарушителей миграционного законодательства. Стоит отметить, что патент даёт право на работу только в том субъекте, где он был получен.

Образовательная иммиграция

В иммиграционной политике Европейского союза, как уже было упомянуто ранее, действует секторальный подход, порядок въезда и пребывания иммигрантов разных категорий регулируется различными нормативно-правовыми документами. Так, в отношении иностранных студентов и стажёров действует директива 2004 г.¹⁹⁶ В настоящий момент на уровне институ-

данами, прибывшими в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, на основании патента. URL: http://www.fms.gov.ru/foreign_national/trud_migrant/osob_osushch_trud_deyat_inostr_grazhd.

¹⁹³ Об уплате налога на доходы физических лиц в виде фиксированного авансового платежа, сайт УФМС России по городу Москва. URL: http://www.fms.moscow.ru/docs/work_migration/patent-nalog.html.

¹⁹⁴ ФМС: патенты для мигрантов на работу у физлиц принесли в бюджет более 31 млрд руб., ТАСС, 25.11.2014. URL: <http://itar-tass.com/obschestvo/1601441>

¹⁹⁵ ФМС РФ будет выдавать мигрантам из безвизовых стран трудовые патенты, РИА новости, 14.01.2015. URL: <http://ria.ru/society/20150114/1042563069.html>.

¹⁹⁶ Council Directive 2004/114/EC of 13 December 2004 on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, un-

тов ЕС идут переговоры о внесении в директиву существенных изменений с целью повысить привлекательность стран Евросоюза для иностранных студентов, которые в перспективе могли бы восполнить недостаток квалифицированных кадров в отдельных секторах экономики. Именно студенческая иммиграция рассматривается в качестве одного из каналов для привлечения высококвалифицированных кадров в условиях общемировой конкуренции за умы. Одним из ключевых среди предложений Еврокомиссии стало расширение доступа иностранных студентов на рынок труда, а именно речь идёт о возможности занятости более 20 часов в неделю. Кроме того, студенты, а также исследователи, по истечении их образовательных программ и контрактов на исследования будут располагать дополнительно 12 месяцами для поиска работы или открытия своего бизнеса и, соответственно, официальной смены своего иммиграционного статуса, получения разрешения на работу и права на проживание в государстве ЕС без необходимости выезжать из страны и оформлять новую визу. Ещё одним существенным нововведением может стать свобода передвижения для иностранных учащихся по территории всего Европейского союза без получения дополнительных разрешительных документов. Данные ОЭСР свидетельствуют о том, что страны Европы весьма привлекательны для иностранных студентов. В период с 2000 по 2010 гг. доля учащихся из третьих стран в государствах Европы выросла на 114%¹⁹⁷. В 2012 г. образовательная иммиграция заняла третье место в общей структуре иммиграционных потоков в ЕС: 32% въездных документов иммигрантам в ЕС выдаётся по причине семейного воссоединения, 23% – для осуществления трудовой деятельности и 22% приходится на учебные визы. Самыми привлекательными для образовательной миграции считаются Великобритания, Германия, Франция, Италия и Испания¹⁹⁸.

remunerated training or voluntary service. OJ L 375/12.

¹⁹⁷ OECD, Education at a Glance 2012: OECD Indicators. OECD Publishing, 2012. P. 360. URL: http://www.oecd.org/edu/EAG%202012_e-book_EN_200912.pdf.

¹⁹⁸ European Migration Network, Immigration of International Students to the EU. Directorate General Home Affairs, European Commission, 2013. P. 13.

В России студенческая иммиграция также занимает третье по значимости место после трудовой иммиграции и переселения соотечественников в общем миграционном потоке. Согласно данным ЮНЕСКО, по численности обучающихся иностранных граждан Россия занимает 7-е место в мире после США, Великобритании, Австралии, Франции, Германии, и Канады¹⁹⁹. По данным министерства образования и науки РФ, численность иностранных учащихся в вузах России в 2011/2012 учебном году составила более 157 тыс. чел, из них преобладающая часть – студенты, 4,6 тыс. – аспиранты и 0,1 тыс. – докторанты²⁰⁰. Более 59 тыс. иностранных студентов-очников – граждане СНГ. В 2012/2013 учебном году в России получали образования 172 тыс. иностранных студентов. Основную долю составили граждане стран СНГ (Казахстан, Белоруссия, Туркменистан, Азербайджан, Узбекистан), среди иных третьих стран лидирует Китай²⁰¹. Ежегодно правительство России выделяет 10 тыс. государственных стипендий, дающих право бесплатного обучения в российских вузах для иностранных студентов. Почти половина стипендий приходится на долю выходцев из бывших советских республик, а другая половина предназначена представителям стран дальнего зарубежья²⁰². Вместе с тем, в Концепции миграционной политики Российской Федерации до 2025 г. всё же признаётся, что в стране слабо используется потенциал образовательной иммиграции²⁰³. В этой связи, чтобы создать более благоприятные условия для привлечения иностранных учащихся, 1 января 2014 г. в миграционное законодательство России

¹⁹⁹ Арефьев А. Л., Шереги Ф. Э. Иностранные студенты в российских вузах. Раздел первый: Россия на международном рынке образования. Раздел второй: Формирование контингента иностранных студентов для российских вузов [электронный ресурс]. Министерство образования и науки РФ. М., Центр социологических исследований, 2014. С. 16. URL: http://5top100ru.lgb.ru/files/File/inostrannye_stydeny.pdf.

²⁰⁰ Там же. С.25.

²⁰¹ OECD, International Migration Outlook 2014. Paris: OECD Publishing, 2014. P. 292.

²⁰² Арефьев А.Л. Иностранные студенты в российских вузах. Демоскоп Weekly № 571-572, 14-31 октября 2013 г. URL: <http://demoscope.ru/weekly/2013/0571/analit02.php>.

²⁰³ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г., Ст. II.

были внесены изменения, которые в том числе позволили иностранным студентам, обучающимся в российских вузах на очном отделении, работать на протяжении всего периода обучения²⁰⁴. Согласно поправкам была упрощена процедура и ускорен срок выдачи разрешения на работу без учёта ежегодно устанавливаемых квот.

В то же время привлекательность получения образования в России снижается из-за ограничений для занятости после завершения обучения²⁰⁵. Кроме того, законодательно само понятие образовательной миграции пока никак не закреплено. Сложность заключается также в том, что изменить ранее полученный правовой статус, определяемый целью пребывания иностранного гражданина в России (например, с учёбы на работу), крайне сложно, без обязательного выезда из страны²⁰⁶. Возможно, решением могло бы стать принятие в России отдельных норм, регулирующих учебную миграцию, создание специального облегчённого миграционного режима для иностранных учащихся и студентов, который бы предусматривал, в том числе, право на их дальнейшее трудоустройство. Авторы концепции признают, что учебная иммиграция служит источником квалифицированных и интегрированных в стране иностранных граждан. Действительно, иностранные студенты изучают не только язык, но и создают социальные связи в стране пребывания, которые в последующем способствуют ещё большей их интеграции.

Как справедливо отмечают авторы «Стратегии 2020: Новая модель роста – новая социальная политика», миграционная по-

²⁰⁴ Федеральный закон Российской Федерации от 23 июля 2013 г. № 203-ФЗ г. Москва «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях создания дополнительных благоприятных условий для обучения в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, вступил в силу 1 января 2014 г.

²⁰⁵ Порядок въезда и условия участия иностранных студентов в трудовых отношениях определяет федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

²⁰⁶ Стратегии 2020: Новая модель роста – новая социальная политика Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 г. Книга 1; под научн. ред. В.А. Мау, Я.И. Кузьмина. М., издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2013. С. 269.

литика России в большой степени будет определяться выбранным направлением экономического развития: сырьевым, индустриальным или инновационным²⁰⁷. В случае развития экономики России по сырьевому пути основную роль будет играть временная трудовая иммиграция работников низкой квалификации. В настоящий момент иммиграция в Россию имеет как раз преимущественно временный характер: в 2011 г. в Россию въехало 2,1 млн временных иммигрантов, в 2012 г. – 2,7 млн, в 2013 г. – 2,9 млн²⁰⁸.

В соответствии со вторым сценарием, а именно ростом обрабатывающей промышленности и технологических отраслей, нацеленных на импортозамещение, помимо работников базовой квалификации в первую очередь понадобятся высококвалифицированные работники и специалисты средней квалификации. В таком случае приоритетное место займёт долгосрочная или постоянная иммиграция.

Третий вариант – инновационное развитие экономики с преобладанием информационных технологий, сферы интеллектуальных услуг, предполагал бы упор на дальнейшее привлечение высококвалифицированных иностранных кадров, а также поощрение и развитие образовательной и академической иммиграции.

Независимо от приведённых выше сценариев, Россия в ближайшие десятилетия, как и страны-члены Европейского союза, будет нуждаться в постоянном притоке иммигрантов различного уровня квалификаций для поддержания темпов экономического роста. Это, в свою очередь, потребует от государства разработки комплекса мер и в области интеграции иммигрантов.

Интеграция иммигрантов

В Европейском союзе интеграция иммигрантов – составная часть иммиграционной политики. Несмотря на то, что исторически в странах ЕС существовали различные модели интегра-

²⁰⁷ Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 г. Науч. ред.: В.А. Мау, Я.И. Кузьминов. Кн. 1. М., Дело, 2013. Гл. 9. С. 262-277.

²⁰⁸ OECD, International Migration Outlook 2014. Paris: OECD Publishing, 2014. P. 292.

ции иммигрантов, на коммунитарном уровне давно предпринимаются попытки объединить усилия в этой области. Стоит отметить, что вплоть до конца 1990-х гг. на национальном уровне доминировало представление о том, что иммиграция носит сугубо временный характер и рано или поздно иностранные трудящиеся вернутся на родину. Однако со временем становилось понятным, что те иммигранты, которые прибывали в страны ЕС на протяжении долгих лет, вовсе не собирались возвращаться домой и при этом всё ещё были плохо интегрированы в принимающее сообщество. Государства ЕС стоят перед лицом схожих проблем, что требовало координации и обмена опытом. С целью содействовать государствам-членам в реализации национальных программ по интеграции иммигрантов в 2004 г. в ЕС были приняты общие базовые принципы.

Согласно общим базовым принципам, интеграция – двусторонний процесс. С одной стороны, в число важнейших задач интеграционной политики входит обеспечение для иммигрантов равного доступа к образованию, здравоохранению, предоставление им прав на работу. С другой стороны, интеграция требует и социализации прибывших в страну иммигрантов: уважение ими конституционного порядка и соблюдение законов принимающей страны, уважение к основным ценностям ЕС, знание языка и истории, принятие культурных и социальных норм принимающей страны. Отмечается, что занятость и образование должны стать ключевым элементами интеграционного процесса.

Следующим шагом стала выработка в июне 2010 г. единых индикаторов интеграции иммигрантов в ЕС в рамках реализации Стокгольмской программы развития пространства свободы, безопасности и правосудия (2009–2014), основанных, в том числе, на общих базовых принципах. Среди ключевых индикаторов степени интегрированности иммигрантов – уровень занятости/безработицы, доступ к образованию, социальная включённость (доход, доступ к здравоохранению и т.п.). Для оценки эффективности мер по интеграции граждан третьих стран, применяемых в государствах-членах ЕС, статистическая служба Европейского союза, а также исследовательские центры по заказу

Еврокомиссии проводят мониторинги²⁰⁹. Кроме того, положительным опытом в интеграции иммигрантов в ЕС может служить активное участие и вовлечённость в данный процесс некоммерческих и благотворительных организаций. Тем не менее, общественная напряжённость в странах ЕС, связанная с присутствием иммигрантов, в последнее время только растёт. Это продемонстрировали выборы 2014 г. в Европейский парламент, где значительную долю голосов получили правые партии, выступающие за ужесточение иммиграционной политики (Национальный фронт (Франция), Датская народная партия (Дания)). Террористические атаки во Франции в начале 2015 г., а также массовые анти-иммигрантские выступления в Германии вновь остро ставят на повестку дня вопросы безопасности, религиозной толерантности и эффективности мер по интеграции иммигрантов в странах Евросоюза.

В Российской Федерации подавляющая часть иностранных граждан относится к категории временно пребывающих, и специальные программы адаптации и интеграции иммигрантов пока не разработаны. Иностранцы работники, главным образом из безвизовых стран, приезжая в Россию на заработки, нередко стремятся изменить свой статус и получить разрешение на временное проживание, а в дальнейшем – вид на жительство или гражданство, создают семьи, их дети получают образование уже в российских школах. Всё это требует от законодателей, Федеральной миграционной службы новых инициатив и долгосрочных мер в сфере регулирования легальной иммиграции.

* * *

В ближайшие годы доля иммигрантов и граждан-выходцев из других стран как в ЕС, так и в России будет только расти²¹⁰. России, как и некогда европейским государствам, становится всё более очевидным тот факт, что постепенно иммиграция из временной перерастает в постоянную. Пока слабым местом иммиграционной политики России можно назвать ориентир на

²⁰⁹ Подробнее см.: Huddleston T., Niessen J. and Dag Tjaden J. Using EU Indicators of Immigrant Integration. Final Report for Directorate-General for Home Affairs. Brussels: European Commission. 2013. 73 p.

²¹⁰ Coleman D. The demographic effects of international migration in Europe. Oxford Review of Economic Policy. 2008. № 24(3). P. 452-476.

временную и малоквалифицированную иммиграцию. Потребности экономического, социального и демографического развития уже привели к ряду существенных законодательных изменений в сфере регулирования миграционных потоков. Россия по ряду аспектов старается идти в ногу с другими развитыми странами, в том числе со странами ЕС в таких областях, как привлечение высококвалифицированных специалистов, а также введение обязательного экзамена на знание русского языка, истории и культуры для трудовых иммигрантов. Однако российское миграционное законодательство могло бы быть доработано ещё по ряду вопросов: дальнейшее облегчение въезда и пребывания для иностранных студентов, права и статус иностранцев, постоянно проживающих в России, интеграция иммигрантов.

В этом отношении опыт Европейского союза, безусловно, заслуживает пристального внимания, однако нормы и практики, существующие в ЕС, могут быть применены в России с ограничениями. Изучение и учёт позитивного и негативного опыта, в том числе в рамках диалога России-ЕС по миграции, стартовавшего в мае 2011 г.²¹¹, способно внести продуктивный вклад в развитие иммиграционной политики России. Стоит отметить, что в ходе продолжения диалога, несмотря на крайнюю напряжённость в двусторонних отношениях России и Евросоюза, в феврале 2015 г. состоялась восьмая экспертная встреча по вопросам защиты документов и биометрии. Другие встречи затрагивали такие темы, как международная защита, нелегальная миграция, миграция и развитие, законная миграция.

²¹¹ Биссон Л.С. Сотрудничество России и ЕС в сфере миграции. *Мировая экономика и международные отношения*. 2014. № 4. С. 72-80.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проблема регулирования миграционного притока в Европу традиционно занимала ведущее место в политической повестке дня Европейского союза и России. Противодействие нелегальной иммиграции и торговле людьми, контроль над пересечением внешней границы, приём и обустройство претендентов на убежище требовали нового законодательства, программ и планов действий, финансирования и, что особенно важно, солидарности государств-членов в реализации общих норм и правил, распределении бремени приёма беженцев. В условиях социально-экономического и политического кризиса все противоречия и нерешённые проблемы обострились до трагических масштабов.

Авторы глав, посвящённых политике отдельных государств ЕС, опровергают бытующее мнение о недостаточности внимания правительств к миграционной сфере. Напротив, читатель имеет возможность убедиться в огромных усилиях и средствах, затраченных на реализацию конкретных программ и совместных операций. Тем более тяжело признавать, что предпринимаемые меры не дают желанных результатов в силу причин как объективного, так и субъективного характера.

Анализ действующего законодательства и практики показывает, что иммиграционная политика в Европе – как в ЕС, так и в России – развивается, казалось бы, в правильном и разумном направлении: либерализация и поощрение приезда специалистов высокой квалификации при пресечении нелегальной иммиграции. Однако, несмотря на все усилия, постоянно возникающие проблемы затмевают достигнутые результаты.

Особый интерес авторов привлекает проблема интеграции иммигрантов в принимающее общество. В этой сфере иммиграционной политики государства-члены ЕС имеют широкое

* Потемкина Ольга Юрьевна, д.полит.н., заведующая Отделом исследований европейской интеграции Института Европы РАН; профессор Факультета мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова.

поле для манёвра, опираясь на общие принципы. Принимая во внимание, что мультикультурализм уже давно стал реальностью в Европе, оказывается недостаточным просто заявить, что политика мультикультурализма провалилась. На смену ему приходит другая модель – «цивильная» (гражданская) интеграция, предполагающая обусловленность предоставления мигрантам социально-экономических прав, баланс их прав и обязанностей. Требования признавать ценности принимающей страны, знать её язык и культуру легли в основу модели интеграции, применяемой и в России. Авторы не свидетельствуют в пользу эффективности новой модели, её реализация требует дальнейшего осмысления.

Взаимодействие в регулировании миграции остаётся одним из немногих действующих направлений сотрудничества России и ЕС. Обе стороны обладают обширным опытом в этой сфере политики, как позитивным, так и негативным. Особенно актуальной становится перспектива взаимодействия в формате Европейский союз – Евразийский союз, что открывает новые возможности исследований.

**В 2013–2015 гг. были выпущены следующие
доклады Института Европы**

297. Ю.И.Рубинский. Ценностные ориентиры Европы. ДИЕ РАН, № 297, М., 2013 г.
298. А.Д.Хайтун. Россия на европейском энергетическом рынке. Часть I. ДИЕ РАН, № 298, М., 2013 г.
299. А.Д.Хайтун. Россия на европейском энергетическом рынке. Часть II. ДИЕ РАН, № 299, М., 2013 г.
301. Восточное партнёрство до и после Вильнюса. Под ред. А.А. Язьковой. ДИЕ РАН, № 301, М., 2014 г.
302. Европейская культура: вызовы современности. Под ред. Е.В. Водопьяновой. ДИЕ РАН, № 302, М., 2014 г.
303. Евроинтеграция: влияние на экономическое развитие Центральной и Восточной Европы. Под ред. А.И.Бажана и др. ДИЕ РАН, № 303, М., 2014 г.
304. Германия. 2013. Под ред. В.Б.Белова. ДИЕ РАН, № 304, М., 2014 г.
305. Португалия: 40 лет после революции. Что дальше? Под ред. В.Л.Верникова. ДИЕ РАН, № 305, М., 2014 г.
306. Итальянская республика в меняющемся мире. Под ред. А.А. Язьковой. ДИЕ РАН, № 306, М., 2014 г.
307. Н.М.Антюшина. Арктика: новый формат международного сотрудничества. ДИЕ РАН, № 307, М., 2014 г.
308. А.А.Канунников. Европейский Союз – Латинская Америка: экономическое, политическое, социальное сотрудничество. ДИЕ РАН, № 308, М., 2014 г.
309. Великобритания в преддверии всеобщих парламентских выборов в 2015 г. Под ред. Е.В.Ананьевой. ДИЕ РАН, № 309, М., 2014 г.
310. Россия – ЕС: особенности экономических отношений в современных условиях. Часть I. Под ред. А.И.Бажана и др. ДИЕ РАН, № 310, М., 2014 г.
311. Россия – ЕС: особенности экономических отношений в современных условиях. Часть II. Под ред. А.И.Бажана и др. ДИЕ РАН, № 311, М., 2014 г.
312. Германия. 2014. Часть I. Экономика. Под ред. В.Б.Белова. ДИЕ РАН, № 312, М., 2015 г.
313. Германия. 2014. Часть II. Политика. Под ред. В.Б.Белова. ДИЕ РАН, № 313, М., 2015 г.
314. Роль малых партий в партийно-политической системе Германии. Под ред. В.Б.Белова, Е.П.Тимошенко. ДИЕ РАН, № 314, М., 2015 г.

«Reports of Institute of Europe» published in 2013–2015

297. Yu.I.Rubinski. Main trends of the European values. Reports of the IE RAS, № 297, M., 2013.
298. A.D. Haitun. Russia on the European Energy Market. P. I. Reports of the IE RAS, № 298, M., 2013.
299. A.D. Haitun. Russia on the European Energy Market. P. II. Reports of the IE RAS, № 299, M., 2013.
301. Eastern Partnership before and after Vilnius. Ed. by A.A.Yazkova. Reports of the IE RAS, № 301, M., 2014.
302. The European culture: the challenges of modernity. Ed. by E.V. Vodopyanova. Reports of the IE RAS, № 302, M., 2014.
303. Eurointegration: impact on economic development of Central and Eastern Europe. Ed. by A.I. Bazhan and others. Reports of the IE RAS, № 303, M., 2014.
304. Germany. 2013. Ed. by V.B.Belov. Reports of the IE RAS, № 304, M., 2014.
305. Portugal: 40 Years after the Revolution. What is Next? Ed. by V.L.Vernikov. Reports of the IE RAS, № 305, M., 2014.
306. The Italian Republic in a Changing World. Ed. by A.A.Yazkova. Reports of the IE RAS, № 306, M., 2014.
307. N.M.Antyushina Arctic: a New Framework of the International Cooperation. Reports of the IE RAS, № 307, M., 2014.
308. A.A.Kanunnikov. European Union – Latin America: economic, political, social cooperation. Reports of the IE RAS, № 308, M., 2014.
309. UK moving towards general election – 2015. Ed. by E.V.Ananieva. Reports of the IE RAS, № 309, M., 2014.
310. Russia – EU: peculiarities of economic relations in present conditions. Part I. Ed. by A.I.Bazhan and others. Reports of the IE RAS, № 310, M., 2014.
311. Russia – EU: peculiarities of economic relations in present conditions. Part II. Ed. by A.I.Bazhan and others. Reports of the IE RAS, № 311, M., 2014.
312. Germany. 2014. Part I. Economy. Ed. by V.B.Belov. Reports of the IE RAS, № 312, M., 2015.
313. Germany. 2014. Part II. Policy. Ed. by V.B.Belov. Reports of the IE RAS, № 313, M., 2015.
314. The role of small parties in party-political system of Germany. Ed. by V.B.Belov, E.P.Timoshenkova. Reports of the IE RAS, № 314, M., 2015.