

**РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ИНСТИТУТ СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ**

На правах рукописи

СУДОПЛАТОВ ПЕТР АНАТОЛЬЕВИЧ

**МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ И
МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В СТРАНАХ
ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

Диссертация

на соискание ученой степени кандидата экономических наук

*Специальность: 08. 00.05 – Экономика и управление народным хозяйством
(экономика народонаселения и демография)*

Научный руководитель-
доктор экономических наук
Письменная Наталья Евгеньевна

Москва, 2006

На правах рукописи

СУДОПЛАТОВ Петр Анатольевич

**МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ И МИГРАЦИОННАЯ
ПОЛИТИКА В СТРАНАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

Специальность: 08. 00.05 – Экономика и управление народным
хозяйством (экономика народонаселения и демография)

Автореферат
на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Москва, 2006

Работа выполнена в Институте социально-политических исследований
Российской Академии Наук

Научный руководитель доктор экономических наук-
* Письменная Н. Е.

Официальные оппоненты доктор экономических наук, профессор
Рязанцев С. В.

кандидат экономических наук
Маньшин Р. В.

Ведущая организация – Российская экономическая академия
имени Г.В. Плеханова

Защита диссертации состоится 18 января 2007 г. в 14-00 часов на заседании Диссертационного Совета Д.002.088.02 в Институте социально-политических исследований РАН по адресу: 117218, Москва, ул. Кржижановского, д. 24/35, корп. 5.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института социально-политических исследований РАН по адресу: 117218, Москва, ул. Кржижановского, д. 24/35, корп. 5.

Автореферат разослан «_____» декабря 2006 г.

Ученый секретарь Совета,
кандидат экономических наук

Л.В. Макарова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

В условиях глобализации происходит стремительное перемещение людей по планете. Потоки мигрантов из стран со слаборазвитой или кризисной экономикой в поисках лучшей жизни устремляются в благополучные государства «золотого миллиарда». Неудивительно, что миграция в настоящее время стала актуальной и трудно решаемой проблемой.

В конце 1980-х - начале 1990-х гг. произошли кардинальные политические и экономические изменения в государствах Центральной и Восточной Европы, что обусловило новые мощные миграционные потоки. В 1990 г. Европа стала свидетелем самого крупного с конца второй мировой войны передвижения людей - свои страны покинули 1,3 млн. человек. Миграционные потоки достигли такой интенсивности, что связанные с ними перемены можно характеризовать как самую настоящую революцию.

В Западной Европе все большее число мигрантов прибывает из Северной Африки, Юго-Восточной Азии, Восточной Европы и бывшего Советского Союза в поисках политического убежища или экономических возможностей, что породило в ряде стран резко отрицательную реакцию против мигрантов. Вызывает беспокойство и нелегальная миграция. Это положение в той или иной степени, очевидно, сохранится и в будущем.

Последствия миграции проявляются в политической, социальной, экономической, культурно-психологической и других сферах. К числу наиболее значимых последствий миграции можно отнести - изменение ситуации на рынке труда, конфликты в местах компактного расселения мигрантов, воздействие миграции на этническую и социальную структуры населения.

Все это определяет актуальность изучения проблем регулирования миграции. В этой связи западноевропейские страны стали предпринимать

энергичные шаги по установлению контроля над миграционными процессами, ограничению массового притока мигрантов и привлечению мигрантов с нужными характеристиками. Был принят ряд документов, состоялось множество международных конференций, встреч и переговоров, в ходе которых обсуждались различные аспекты миграции населения.

Объект исследования - миграционная политика государств Европейского Союза. **Предмет исследования** - тенденции и закономерности формирования и модернизации миграционной политики Европейского Союза в условиях глобализации и кардинального изменения характера миграционных процессов в мире и Европе.

Цель исследования – выявить эффективные приемы миграционной политики по ключевым направлениям и современные подходы к регулированию основных миграционных потоков в странах Европейского Союза.

Задачи исследования:

- обобщить и систематизировать теоретические подходы к определению, структуре и моделям миграционной политики в различных странах мира, включая европейские, в исторической ретроспективе;
- определить место, масштабы и особенности миграционных процессов в странах Европы на фоне глобальной миграции;
- установить особенности и факторы, влияющие на развитие отдельных миграционных потоков в страны Европейского Союза на примере трудовой, вынужденной и нелегальной миграции, а также выявить подходы к регулированию данных видов миграции;
- выделить ключевые направления развития и совершенствования миграционной политики стран Европейского Союза за период с 1940-х по 2000-е гг.;
- выявить подходы к регулированию миграции в интересах общего (Европейского Союза в целом) и национальных рынков труда;

- установить этапы эволюции миграционной политики в вопросах предоставления гражданства и интеграции мигрантов в европейское общество.

Теоретической основой исследования являлись труды российских ученых по миграции и миграционной политике зарубежных стран, а именно Воробьевой О.Д., Денисенко М.Б., Зайончковской Ж.А., Ионцева В.А., Ивахнюк И.В., Осколковой О.Б., Орловой И.Б., Регент Т.М., Рыбаковского Л.Л., Рязанцева С.В., Судоплатова А.П., Топилина А.В., Тюрюкановой Е.В., Ушкалова И.Г., Цапенко И.П. Среди зарубежных авторов необходимо выделить следующих исследователей: Абелла М., Бенинг В., Биффль Г., Билсбброу Р., Зейгерс де Бейжл Р., Геддес А., Злотник Х., Иглебаек О., Кьюмин Дж., Мартин Ф., Обераи А., Полити А., Стокер П., Хьюго Г.

Основными методами исследования являлись анализ правовых и нормативно-законодательных актов по миграции, принятых на международном, региональном и национальном уровнях; анализ статистических данных международных организаций и национальных статистических служб государств Евросоюза; анализ исторических источников.

Информационную базу исследования составили статистические данные международных организаций (Отдела народонаселения ООН, МОМ, МОТ, УВКБ ООН, ОЭСР, Евростата), научные источники (монографии, статьи в научных журналах, материалы конференций, научные доклады), правовые и нормативно-законодательные акты по миграции (документы ООН и системы ее организаций, Европейского Союза, конституции и национальные законодательные акты). В работе проанализированы такие документы как Шенгенское соглашение 1990 г., Дублинская конвенция 1990 г., Маастрихский договор 1992 г., Европейская конвенция о гражданстве 1997 г., Конституция ЕС, Европейская конвенция 2003 г., Основной закон ФРГ, Иммиграционный

закон Германии 2002 г., Закон об иммиграции и предоставлении убежища 1999 г., Закон 1998 г. в отношении въезда, пребывания иностранных граждан во Франции и права убежища и т.д.

Научная новизна работы состоит в следующем:

- разработана классификация, выделены и обоснованы четыре модели миграционной политики в странах Европы (имперская, этническая, республиканская и мультикультурная), которые отличаются подходами к регулированию процесса приема и интеграции мигрантов в общество;

- рассчитана потребность стран Европейского Союза в мигрантах с учетом перспектив развития демографической ситуации в регионе: для сохранения численности населения Евросоюза на нынешнем уровне необходимо в ближайшие пятьдесят лет привлекать не менее 950 тыс. человек ежегодно, а для сохранения численности занятого населения после 2010 г. - 2,2 млн. мигрантов ежегодно;

- даны оценки количества нелегальных мигрантов, пребывающих в странах Европейского Союза (в Италии - до 1 млн., в Испании - до 500 тыс., в Германии - 500 тыс., во Франции - до 3 млн., в Бельгии - до 100 тыс. человек), а также выделены пути нелегальной миграции в Евросоюз (южный или балканский; восточный; северный или балтийский; средиземноморский; прилет непосредственно в аэропорты);

- выделены периоды и этапы регулирования миграции в Евросоюзе (с 1945 по начало 1970-х гг. и с начала 1970-х гг. по настоящее время), которые отличаются политикой приема трудовых мигрантов, степенью свободы перемещения внутри стран Европы.

Практическое значение работы состоит в возможностях применения опыта миграционной политики и регулирования отдельных миграционных потоков стран Европейского Союза органами исполнительной власти России.

Апробация работы. Основные положения работы автором опубликованы в 4-х научных работах. Материалы исследования

докладывались на секции по миграции населения на научно-практической конференции: «Демографическое развитие России в XXI веке: стратегический выбор и механизмы осуществления» (Москва, 9-10 июня 2006г.).

Работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка литературы. Общий объем диссертации – 133 страницы, 5 таблиц и 5 иллюстраций. При подготовке диссертации были использованы 88 работ отечественных и зарубежных авторов, в том числе на иностранных языках.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Большинство стран мира регулируют миграционные потоки исходя из своих национальных интересов. Как правило, для этого создаются специальные государственные структуры и принимаются нормативно-законодательные акты, т.е. создается система регулирования миграцией и реализуется национальная миграционная политика.

Под миграционной политикой можно понимать комплекс законодательных, организационных и иных мер, направленных на регулирование миграционных потоков в национальных интересах. Регулированию могут подвергаться въезд и выезд из страны, процедуры предоставления гражданства и иных статусов, процесс использования иностранной рабочей силы, процедуры предоставления социальной защиты мигрантам, вопросы предоставления убежища.

Миграционная политика состоит из трех составных частей:

- политика иммиграции, которая касается вопросов предоставления тем или иным лицам права на постоянное или временное место жительства, контроле над миграционными потоками, пресечение нелегальной иммиграцией, визовый режим;
- политики натурализации, связанной с условиями и процедурой предоставления гражданства легальным иммигрантам;

- политики социокультурной интеграции, регулирующей проблемы включения иммигрантов (в первую очередь – с иными этническими, расовыми, религиозными «корнями») в жизнь страны своего пребывания (жительства).

С целью снижения негативного влияния международной миграции на социальную обстановку и рынки труда большинство развитых стран проводит определенную миграционную протекционистскую политику, призванную защитить интересы своего населения и экономики.

Международные конвенции, в том числе Всеобщая декларация прав человека, принятая ООН 10 декабря 1948 г., объявляют свободный выбор места жительства и работы в качестве основополагающих прав человека. Вместе с тем международные правовые акты, регулирующие процессы миграции между странами - участницами соглашения, а также с третьими странами, как правило, устанавливают либеральные нормы перемещения населения и рабочей силы внутри интеграционных группировок и ограничительные - по отношению к третьим странам.

В рамках Европейского Союза подписан ряд конвенций, регулирующих международную миграцию. В их числе параграф 52 Римского договора 1957 г., вступивший в силу в 1968 г. и предоставляющий работникам шести стран право поиска работы в странах-участницах (позднее оно было распространено на все страны - члены Европейского Союза); Шенгенское соглашение 1985 г., вступившее в силу в 1993 г. и устанавливающее единые визовые правила въезда в страны - участницы Соглашения, а также Дублинская конвенция 1990 г., устанавливающая правила предоставления убежища на территории Союза.

В настоящее время в Европе можно выделить четыре модели миграционной политики.

Имперская модель предполагает, что все члены нации являются объектами единой власти или единого правителя. Ни одно из современных

либеральных государств не относится к этому типу за исключением, возможно, Великобритании, которая до принятия Национального Акта 1981 г. формально руководствовалась этим принципом. Российская, Австро-Венгерская и Османская империи - исторические представители этого типа.

Этническая модель национальной принадлежности основывается на общности исторических корней или общности судьбы, проявляющейся в едином языке, культуре и в принадлежности к единой этнической общности. По определению этот тип исключает иммигрантов с самобытной культурой и иными родовыми корнями из числа полноправных членов нации. Германия, по крайней мере, до последнего времени, была самым характерным представителем этого типа.

Это проявлялось в отказе немцев наделять гражданским статусом тех, кто не имел хотя бы одного родителя с немецким происхождением («закон крови» или «закон происхождения» определял подобного рода политику). Принятие в гражданство предполагало здесь абсолютную ассимиляцию, не допускающую никаких уступок. И, тем не менее, большое количество иммигрантов получило статус граждан прямо во время пересечения немецкой границы. Это так называемые *Aussiedler*, потомки немецких переселенцев, отправившихся в свое время на восток Европы в поисках счастья. Отношение к ним немецких властей особенно ярко иллюстрирует важность «закона происхождения» в этой стране.

Республиканская модель определяет статус преимущественно принадлежностью к политическому сообществу. Переселенцы становятся полноправными гражданами страны, если они принимают ее политические установления. К гражданству здесь относятся как к предпосылке, способствующей интеграции в сообщество, а не как к результату этого процесса (как это происходит в этнической модели). С некоторыми оговорками, к этому типу можно отнести, прежде всего, Францию. Республиканский принцип наиболее заметно отражен в «законе почвы»,

который дарует гражданство любому младенцу, родившемуся на французской земле. Благодаря этому же закону иммигранты иностранного происхождения могут получить гражданство относительно легко.

Подобная политика основана на убеждении о том, что французская национальная культура обладает безграничными способностями ассимилировать мигрантов. Под ассимиляцией подразумевается ситуацию, когда иностранное происхождение граждан невозможно определить, разве только по каким-либо антропологическим признакам или по фамилии, и эти граждане не должны причислять себя к каким-либо этнонациональным сообществам за пределами страны проживания. Именно поэтому во Франции долгое время отсутствовала какая-либо политика по отношению к меньшинствам, как собственно и права меньшинств. Однако, события последних лет показали, что у данной модели существуют существенные сложности.

Мультикультурная модель основана на идее о том, что культурные различия внутри общества допустимое явление. Иммигранты здесь являются полноправными пользователями системы образования, участниками рынка труда и жилья, а также полноправными участниками демократического процесса принятия решений. Для этой модели приоритетной задачей является достижение равенства перед законом и здесь практически все средства хороши. Во многом это обеспечивается с помощью несложных законов о гражданстве, но государства, придерживающиеся этой модели, могут и непосредственно уравнивать приезжих иностранцев и местное население в политических и гражданских правах.

В Нидерландах, например, наделяют местным избирательным правом неевропейских граждан, которые легально проживают в стране более пяти лет. Однако право голосовать и выставлять себя в качестве кандидата на национальных выборах остается все-таки исключительной привилегией граждан этой страны. Здесь проводится, кроме того, конкретная политика,

нацеленная на интеграцию иммигрантов и их детей, где под интеграцией понимается обеспечение равного доступа к ресурсной и институциональной системе.

Эта политика не имеет ничего общего с ассимиляцией, напротив, создаются все условия для институционализации иммигрантской культуры и религии. Эту политику и можно назвать политикой интеграции (состояние интеграции можно определить как ситуацию, когда иммигранты и их потомки занимают в обществе те же позиции, что и коренное гражданское население, учитывая такие параметры сравнения как возраст, пол, уровень образования и т.п.).

За последние пятьдесят лет число международных мигрантов в мире более чем удвоилось: если в 1960 г. оно оценивалось в 75 млн. человек, то к 2005 г. достигло почти 191 млн. человек. Примерно пятая часть этого прироста была обусловлена распадом СССР (1991 г.), а также разделом Югославии (1992 г.) и Чехословакии (1993 г.), в результате которых внутренние мигранты стали международными. В 2005 г. численность международных мигрантов составляла около 3% от общей численности населения мира.

Отдел народонаселения ООН формирует и поддерживает банк данных о международной миграции. Эта база данных включает информацию о числе иммигрантов, получаемую с помощью переписей или регистров населения. В представленной в 2006 г. версии этой базы данных приведены сведения о международных мигрантах по состоянию на 1 июля 1960, 1965, 1970, 1975, 1980, 1985, 1990, 1995, 2000 и 2005 гг. по 228 странам и территориям мира.

Международные мигранты неравномерно распределены по основным географическим регионам мира. В 2005 г. наибольшее их число было сосредоточено в Европе (64 млн.), за которой следовали Азия (53 млн.),

Северная Америка (44 млн.), Африка (17 млн.), Латинская Америка со странами Карибского бассейна (7 млн.) и Океания (5 млн.).

Таблица 1.

Распределение международных мигрантов по регионам мира в 1990 и 2000 гг.

	1990 г.		2000 г.		2000 г. к 1990 г., %
	тыс. чел.	%	тыс. чел.	%	
Мир в целом	153 956	100,0	174 781	100,0	113,5
Более развитые регионы мира	81 424	52,9	105 119	60,1	127,9
Менее развитые страны мира	72 532	47,1	70 662	40,4	97,4
Африка	16 221	10,5	16 277	9,3	100,3
Азия	48 856	31,7	49 781	28,5	99,6
Европа	48 437	31,5	56 100	32,1	115,8
Латинская Америка	6 994	4,5	5 944	3,4	85
Северная Америка	27 597	17,9	40 844	23,4	148
Австралия и Океания	4 751	3,1	5 835	3,3	122,8

Европа еще со времен Великих географических открытий была главным в мире регионом оттока населения. Только за период с 1815 по 1914 гг. «чистая» эмиграция из нее составила 35-40 млн. человек. Вторая мировая война и связанные с нею изменения в политическом строе многих государств и их границ привели, прежде всего, к массовым перемещениям населения между самими европейскими странами. В первую очередь это коснулось Восточной Европы. Наиболее многолюдные внешние миграции в субрегионе были связаны с массовым вселением немцев в Германию из других стран. Из них на территории Западной Германии осели 7,4 млн., Восточной - 4,3 млн. человек.

Также для Западной Европы в первый послевоенный период наиболее характерной была массовая репатриация людей из бывших колоний Великобритании, Франции, Нидерландов, Бельгии. Например, из Алжира во Францию возвратилось не менее 1 млн. французов, из Индонезии в

Нидерланды - 300 тыс. голландцев. До середины 1950-х гг. Западная Европа имела еще отрицательное сальдо миграций.

В дальнейшем, однако, положение стало быстро изменяться. Европа превратилась в основной центр привлечения иммигрантов в 1950-ые гг., когда переживавшие экономический подъем страны Западной и Северной Европы испытывали острый недостаток рабочих рук. Также наиболее крупные миграции в регионе были связаны с массовым вселением немцев и репатриацией людей из бывших колоний европейских стран. Затем основной причиной роста иммиграции в страны Европейского Союза становится экономический фактор - более высокий уровень жизни.

В итоге, в 1950 г. число иностранцев в Западной Европе составляло 5,1 млн. человек (1,3% населения), к 1970 г. оно увеличилось до 10,2 млн. (2,2%), к 1980 г. - до 15 млн. (3,1%), к 1990 г. - до 16,6 млн. (4%). В середине 1990-х гг. в Западной Европе насчитывалось уже более 20 млн. человек, сменивших гражданство. К ним следует добавить еще 17,6 млн. человек, сохранявших прежнее гражданство других государств Европы, Азии и Африки.

В настоящее время, в связи с расширением Европейского Союза государства-члены столкнулись с миграцией из стран – новых членов (в 2004 г. в Евросоюз вступили Польша, Венгрия, Словения, Мальта, Кипр, Чехия, Словакия, Латвия, Литва и Эстония). Разные уровни развития экономики могут сравняться лишь через некоторое время, поэтому сейчас некоторые страны ЕС сохранили барьеры на пути свободного перемещения рабочей силы. Был установлен переходный период сроком до 7 лет, в течение которого будут сохраняться существующие правила въезда. Однако, в 2011 г. страны обязаны ликвидировать все препятствия для въезда жителей из стран – новых членов Европейского Союза.

По числу иностранных подданных среди стран Европы впереди находятся Германия (более 7 млн.), Франция и Великобритания, то есть наиболее крупные государства. Лидером же по доле иностранного

населения является Люксембург, где иностранцы составляют около 33% населения. В Италии, Испании, Португалии, Греции и Финляндии доля официально зарегистрированных иностранных подданных составляет лишь 1-2%. Это в основном страны, как правило, ранее отличавшиеся более значительной эмиграцией, нежели иммиграцией. Примерно треть всех иммигрантов в государствах Европейского Союза составляют граждане стран - других членов Европейского Союза, а 2/3 - выходцы из других государств.

Некоторые страны Европы одновременно являются странами эмиграции, иммиграции и транзита. В первую очередь, это относится к Польше, Чехии, Венгрии и Словакии, которые в 1990-е гг. стали буфером между Восточной и Западной Европой. Большинство мигрантов стремится попасть в Западную Европу, однако немало из них оседает по пути в восточноевропейских странах, в которых обеспечен относительно высокий уровень и приемлемые условия жизни.

Для стран Западной Европы иммиграция, что не нацеленная на обеспечение потребностей рынка труда, представляет собой серьезный вызов. Достаточно распространена ситуация, когда мигранты-иностранцы пользуются теми же социальными благами, что и граждане, не внося в течение какого-то времени свой вклад в благосостояние принявшей их страны. Кроме того, принимающие страны столкнулись с проблемами культурной интеграции мигрантов, которая иногда столь противоречива, что сопровождается открытыми конфликтами. Весьма показательны протестные выступления некоторых групп мигрантов, которые не смогли успешно интегрироваться в общество (например, во Франции, Великобритании, Германии и других европейских странах). Неслучайно, в некоторых государствах Европы происходит новый поворот миграционной политики в сторону ограничения притока новых мигрантов.

Однако существуют объективные причины, вследствие которых большинство государств Западной Европы не могут закрыть «наглухо» свои границы.

Во-первых, страны Европейского Союза характеризуются все более усиливающейся депопуляцией, стареющим населением и возрастающим дефицитом трудовых ресурсов. Удовлетворить потребности в рабочей силе в условиях низкой рождаемости они могут только за счет иммиграции. Например, в Германии отрицательный естественный прирост населения наблюдается уже более 30 лет, однако ее население последние 20 лет увеличивается благодаря притоку иммигрантов.

Согласно оценкам Отдела народонаселения ООН в ближайшие пятьдесят лет население Европейского Союза сократится на 37 млн. - с 376 до 339 миллионов человек. В целом по ЕС иммиграционный прирост населения за 1990-е гг. достиг около 900 тыс. человек в год. На предстоящие 50 лет миграционный прирост населения Европейского Союза должен быть около 950 тыс. человек за год, чтобы сохранить численность населения Европейского Союза на уровне 2000 г.

Таблица 2.
Прогноз ежегодной компенсаторной иммиграции на 2000-2050 гг. в некоторых странах ЕС, тыс. человек в расчете на 1 млн. жителей

Страна	Экстраполяция тренда иммиграции предшествующих лет	Иммиграция, необходимая для удержания численности трудоспособного населения (15-64 лет)	Иммиграция, необходимая для сохранения соотношения численности лиц старше 65 лет и лиц 15-64 лет
ФРГ	2,5	6,0	44,8
Франция	0,1	1,8	30,4
Италия	0,1	6,5	39,8

Чтобы число занятых не уменьшалось, страны Западной Европы после 2010 г. должны принимать ежегодно 2,2 млн. мигрантов. Также на конференции было высказано несогласие с распространенным мнением,

что иммигранты «эксплуатируют социальные системы» в принимающих их странах. Хотя известны случаи злоупотребления, однако в итоге в большинстве стран Европейского Союза на иммигрантов расходуется меньше средств, чем они вносят в социальные системы. В ближайшие годы потребуется существенный приток иммигрантов для компенсации негативных демографических тенденций (табл. 2).

Во-вторых, страны Европейского Союза взяли на себя обязательства в отношении вынужденных мигрантов. Многие государства подписали такие международные договоры как Женевская Конвенция 1949 г. и Протокол к ней, Европейскую конвенцию по правам человека (1953 г.).

Таким образом, в последнее время в Европе все большее распространение получает тенденция рассматривать иммигрантов как необходимый ресурс для решения проблемы депопуляции. В Европейском Союзе в настоящее время идет борьба между сторонниками открытых и закрытых для иностранцев границ.

Можно выделить два периода развития миграций в странах Западной Европы в зависимости от вектора: первый период - с 1945 по 1973 гг. – миграция с юга на север, второй период – с 1973 г. по настоящее время - миграция с востока на запад. С точки зрения рассмотрения формирования миграционной политики правомернее подразделять каждый из периодов на этапы.

Для первого периода - это этапы с 1945 по 1960 гг. и с 1960-х по начало 1970-х гг. (нефтяной кризис). Основной особенностью этапа 1945-1960 гг. являлся очень бурный послевоенный процесс восстановления и дальнейшего развития экономики западноевропейских стран, который требовал привлечения большого количества рабочих из-за рубежа. Это осуществлялось, в основном, через межгосударственные соглашения на контрактной основе. На основе таких организованных наборов создавались целые отрасли промышленности, например, автомобилестроение во

Франции. Большое количество рабочих привлекалось из менее развитых европейских стран (Испании, Португалии, Италии, Греции) в более развитые государства (Францию, Великобританию, Германию, Данию, Швейцарию и страны Северной Европы). Эта политика была следствием послевоенной нехватки трудовых ресурсов в указанных странах.

Политика стран приема в отношении привлекаемых рабочих была дискриминационной и ограничительной вплоть до начала 1960-х гг. Трудовым мигрантам предоставлялись краткосрочные визы (на 1 год с последующим возобновлением), они не имели возможности получения виз на проживание своих семей.

Также в организованном порядке принимались гостевые рабочие из бывших колоний, сохраняющих традиционные экономические и культурные связи с метрополиями. Например, Северная Африка (страны Магриба) являлась поставщиком рабочей силы во Францию: к 1960 г. во Франции насчитывалось 600 тыс. алжирцев, 140 тыс. марокканцев. Примерно 90 тыс. мигрантов из стран Центральной Африки прибыли за это же время в Великобританию.

Политика в отношении рабочих из этих стран была еще более жесткой. Они имели не лимитированный рабочий день, работали на тяжелых и не престижных работах, жили в специально отведенных местах (бидонвилях). Среди мигрантов преобладали мужчины. Особенно жесткой данная политика в отношении таких трудовых мигрантов была в Германии и Франции.

Второй этап – с 1960 г. – по начало 1970-х гг. После того, как многие рабочие проработали в странах приема десятилетия, экономическая ситуация в южных европейских странах существенно улучшилась. Под давлением правительств этих стран визовый режим на европейском пространстве был упрощен. В частности, были введены долгосрочные (пятилетние визы) и, самое главное, стало возможным пребывание членов семей трудовых мигрантов на территории стран приема. Одновременно с

этим был запущен механизм создания маргинализированной прослойки населения, так называемых «новых меньшинств».

Для этого этапа был характерен большой приток репатриантов в страны исхода. Из бывших колоний в метрополии переехало около 6,5 млн. человек, в том числе 4,6 млн. граждан метрополий и 1,9 млн. коренных жителей колоний. Более 1 млн. этнических немцев к середине 1960-х гг. возвратилось на родину. Кроме того, из Восточной и Центральной Европы в Западную Европу направлялись значительные потоки беженцев и лиц, выезжающих по линии воссоединения семей.

Следует также отметить значительное количество трудовых мигрантов из Югославии. Из бывших социалистических стран только правительство И.Б.Тито позволяло своим гражданам ездить на сезонные работы в Западную Европу. Уникальность югославского варианта развития заключалась в сочетании использования преимуществ обеих социальных систем. Югославские трудовые мигранты охотно допускались на западные рынки труда и пользовались относительной свободой перемещения наравне с итальянцами, греками, испанцами. В тоже время, они были выходцами из социалистического лагеря и пользовались свободой передвижения и возможностями интеграции в его рамках. В течение всех послевоенных лет югославские мигранты составляли значительную долю трудовых мигрантов в Австрии, Германии, Швейцарии и образовывали там свои диаспоры.

Государственная политика привлечения иностранной рабочей силы в западноевропейские страны давала ряд преимуществ: развитие в условиях не лимитированной занятости; возможность сохранять низкий уровень оплаты, относительно тяжелые условия труд; расширение частичной занятости, в том числе в ночное время; отсрочка в модернизации некоторых отраслей.

Второй период регулирования миграции с 1973 г. (начало нефтяного кризиса) и продолжался до конца 1990-х гг. Это был период всяческого

сдерживания иммиграционных потоков, постепенной переориентации вектора миграции с направления Юг - Север на Восток - Запад. Этот период можно разделить на 2 этапа - с 1973 г. – по конец 1980-х гг. и с конца 1980-х гг. – по конец 1990-х гг.

Для этапа 1973 г. - конца 1980-х гг. было характерно преобладание трудовых потоков внутри западноевропейских стран, а также - из бывших колоний. Продолжалось усиление интеграционных связей стран Западной Европы. После нефтяного кризиса 1973 г. их правительства резко сократили набор трудовых мигрантов из соседних, а, тем более, - из отдаленных стран, постарались вернуть их на родину, прекращая выдачу рабочих виз. Однако только часть мигрантов вернулась домой, остальные уже переселили семьи в страны Западной Европы. Механизм ступенчатой миграции был уже запущен, образовались каналы связей через родственников и знакомых, и к середине 1980-х гг. во многих странах прослойка иностранцев составляла значительную часть рабочей силы (в том числе, - и нелегальной). В Германии даже были введены специальные меры по ограничению доступа иностранцев на ее рынок труда. Они заключались в приоритетном праве немецкого гражданина на рабочее место, временном лимите найма иностранцев, ограничении мобильности иностранцев регионом нахождения работы, а также дополнительных ограничениях на использование иностранной женской рабочей силы в Германии.

Другие западноевропейские страны также негласно проводили подобную политику. Таким образом, для иностранной рабочей силы создавались условия маргинального статуса с низким уровнем оплаты труда. Основными сферами занятости иностранцев были и остаются сельскохозяйственные сезонные работы, временная занятость в гостиничном сервисе и других отраслях сферы обслуживания.

С середины 1970-х гг. в западноевропейских странах начало заметно снижаться рождаемость. Переход к суженому воспроизводству, наряду с

увеличением продолжительности жизни, привел к росту доли населения старших возрастов. Усилилось давление на системы социального обеспечения (прежде всего, пенсионную систему), для оптимального функционирования которой необходимо не менее трех работающих на одного пенсионера. Все больше стали говорить о кризисе пенсионной системы.

Жесткость проводимой западноевропейскими странами политики в отношении натурализации мигрантов шла вразрез с требованиями развития экономики. Политика набора «временной» рабочей силы, исключая ее нормальное функционирование, привела к созданию в обществе прослойки так называемых «новых меньшинств», однако вся серьезность проблемы в полной мере была осознана лишь в 1990-е гг.

Страны Южной Европы по мере развития экономики стали превращаться в принимающие государства. Италия, например, уже к 1990 г. имела 800 тыс. иностранцев (в 1982 г. - только 300 тыс. человек). По мере расшатывания социалистической системы стал усиливаться поток беженцев и лиц, ищущих убежище, с преобладанием потока с Востока на Запад.

Конец 1980-х - начало 1990-х гг. - период начала объединения стран Западной Европы. Подписание в 1992 г. Маастрихтского договора дало положительный эффект для мигрантов из стран Европейского союза, легализовав их в странах проживания. Так, в Германии после учреждения Европейского союза фактически половина трудовых мигрантов из этих стран получили возможность на интеграцию. Из остальных мигрантов 33% составляли турки и 13% - жители бывшей Югославии. Официальное количество не граждан Европейского союза в 15 западноевропейских странах составило около 11 млн. человек, в том числе в Германии - 5 млн., во Франции - 2 млн. и в Великобритании - 1 млн. человек.

В 1990-е гг. произошло дальнейшее усиление потоков Восток-Запад. Миграция сыграла важную роль в политической трансформации

европейских стран. Под давлением волны мигрантов на запад венгерское правительство в конце 1989 г. открыло границу с Австрией, и поток немцев из Восточной Германии устремился туда, сделав бессмысленной Берлинскую стену и железный занавес. Падение железного занавеса привело к упрощению трудовых связей стран Западной и Центральной Европы, увеличению потока беженцев и лиц, ищущих убежище, из зон конфликтов в республиках бывшего СССР и бывшей Югославии. Боязнь большого неконтролируемого притока извне дала толчок юридическому оформлению единого экономического и политического пространства западноевропейских стран, формированию внутренней безвизовой зоны и буферной зоны вокруг. Подписанием Маастрихтского договора западноевропейские страны сделали первый шаг на пути к контролю над внешней миграцией. Введение зоны буферных, так называемых «безопасных» стран, снижает легальные возможности проникновения в Евросоюз лиц, ищущих убежище.

Миграции 1990-х гг. – это, прежде всего, поляризация стран на Шенгенские, страны буферной зоны (в том числе ожидающие приема в члены Евросоюза), транзитные страны и страны исхода. Необходимость в снятии излишних административных барьеров между государствами единой Европы назревала уже давно. Процесс объединения европейских государств в единое правовое пространство начался ещё в послевоенные годы, и продолжается до сих пор.

Принятие Шенгенского соглашения (отмена внутриевропейских виз), введение единой европейской денежной единицы - лишь этапы этого процесса. Шенгенское соглашение изначально было подписано в июне 1985 г. семью государствами (Бельгией, Нидерландами, Люксембургом, Францией, Германией, Португалией и Испанией). Целью соглашения являлось прекращение пограничного контроля внутри Шенгенской зоны и согласованность пограничной политики с внешними государствами. Соглашение вступило в силу в марте 1995 г.

С тех пор к соглашению присоединились ещё несколько стран и по состоянию на 2006 г. соглашение действует в пятнадцати странах (Австрия, Бельгия, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Исландия, Италия, Греция, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Испания, и Швеция). Ещё десять стран Евросоюза (Кипр, Чешская Республика, Эстония, Венгрия, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Словакия и Словения) фактически являются членами Шенгенского соглашения, однако процедура их присоединения завершится не ранее 2007 г. Дата окончательного присоединения для каждой страны определяется независимо от других.

На прошедшем в июне 2005 г. референдуме граждане Швейцарии проголосовали за вступление в Шенгенскую зону, однако это решение начнет действовать не раньше 2007 г. Также о своём желании присоединиться к странам Шенгенского соглашения заявил Ватикан.

Все Шенгенские страны, за исключением Норвегии и Исландии, являются членами Евросоюза. Два члена Евросоюза (Ирландия и Великобритания) остаются вне Шенгенской зоны.

У каждого типа стран имеются следующие приоритеты миграционной политики. Шенгенские страны стремятся выработать достаточно жесткую ограничительную политику доступа мигрантов из третьих стран на рынок труда, а также и включить соседние (буферных) страны в режим контроля над миграцией. Страны Центральной, Восточной и Южной Европы - кандидаты на вступление в Шенгенскую зону (буферные страны) пытаются принять и приводить в соответствие с требованиями Евросоюза законодательные структуры и законодательные основы, регулирующие миграцию.

Миграционная политика всех Шенгенских стран и кандидатов в члены охватывает несколько основных направлений: усиление пограничного контроля; национальные и международные меры по усилению контроля над потоками; борьба с нелегальной миграцией и занятостью; санкции

против работодателей нелегальных мигрантов; кооперация между принимающими и буферными странами; усиление визового режима между буферными странами и странами исхода.

В конце 1990-х гг. начинается новый этап миграционной политики западноевропейских стран - отход от этнической модели государственного устройства к эмигрантской модели. Резкое падение рождаемости, кризис пенсионной системы и нехватка рабочих мест в определенных сферах занятости, высокая доля так называемых «новых меньшинств» (существование которых уже невозможно не замечать), как и рост нелегальной миграции привели к изменениям в законодательной политике западноевропейских стран в области миграции. Это выразилось в изменении их законодательства в сторону отхода от моноэтнической модели государственного устройства и принятие элементов иммигрантской модели государства, которая включает разработку интеграционных программ вовлечения мигрантов в социальную жизнь общества стран приема.

Начиная с 1998 г., западноевропейские страны постепенно превращаются в страны иммиграции и вынуждены разрабатывать законодательство и политику по интеграции иммигрантов, которая включает: разработку и введение в действие новой, более либеральной процедуры получения гражданства; меры по интеграции беженцев; меры по интеграции через образование детей и тренинг взрослых (школы, тренинг в отпускное время, языковые курсы, помощь в поиске жилья, доступ к системе здравоохранения и т.д.); принятие в Италии, Испании, Дании, Греции, Норвегии, Франции, Германии и других западноевропейских странах специальных законодательных актов по искоренению и предотвращению ксенофобии и расизма по отношению к иностранцам, проживающим в этих странах.

Кроме того, страны Западной Европы принимают меры, которые применяют уже давно: уменьшение сроков натурализации (с 15 лет для многих стран до 7-8-лет); изменение принципа происхождения на принцип места рождения и времени проживания; введение системы квот по специальностям или странам исхода (так, нехватка специалистов определенных квалификаций, особенно в области информации и коммуникации, в Европе оценивается в 2 млн. человек); легализация нелегальных мигрантов, которые уже работают в европейских странах (до сих пор из-за нелегального проникновения в страну они подвергались штрафам с отсрочкой в подаче заявления на постоянное проживание и натурализацию); меры по снижению численности беженцев и предоставление убежища (Германия ввела квоту 100 тыс. человек в год; Нидерланды дают временное убежище от 6 до 12 месяцев с разрешением работать и после нормализации обстановки в странах исхода обеспечивают билетами, социальным пособием в случае согласия на возвращение); меры по воссоединению семей (уменьшаются сроки натурализации для жен и мужей граждан западноевропейских стран); набор на работу через образовательные каналы (Великобритания и Германия заявили, что с 2001г. будут выделять специальные квоты для студентов-иностранцев, закончивших ВУЗы в этих странах, если они найдут постоянную работу).

После нефтяного кризиса 1970-х гг., несмотря на то, что все страны заморозили прием иностранных рабочих, в страны исхода вернулась только половина. Уже вразрез с политикой западноевропейских государств и требованиями экономики росла численность иностранцев за счет воссоединения семей (по данным ОЭСР половина всех миграций в европейские страны идет по линии семейных обстоятельств; кроме того, численность мигрантов растет и за счет более высоких показателей их фертильности). Страны приема в течение 20 лет упорно старались не замечать возникновения и становления так называемых «новых меньшинств».

В 1990-х гг., когда демографические процессы и требования рынка труда вошли в противоречие с запретительной миграционной политикой западноевропейских правительств, последняя стала пересматриваться в сторону более дифференцированного, избирательного подхода к разным категориям стран и видам специальностей. Возросла роль «новых меньшинств»: государства были вынуждены признать, что закрывать глаза на проблемы иностранцев - не значит решить их. Объективный процесс роста доли населения «новых меньшинств» со своей миграционной сетью дает основание думать, что запретительные меры будут мало эффективны. Европа нуждается в рабочей силе, в основном неквалифицированной, сезонной, для специфичных отраслей, и рынок труда диктует свои правила. Поскольку легальная миграция более предпочтительна, чем нелегальная (даже с точки зрения получения налогов), страны Евросоюза в настоящее время находятся в процессе мучительного поиска золотой середины между разрешительными и ограничительными мерами миграционного контроля.

Главным межправительственным органом Совета Европы, ответственным за деятельность в миграционной сфере, является Европейская комиссия по миграции. Ее основные задачи: развивать европейское сотрудничество в области миграции; отслеживать ситуацию в этой сфере; способствовать интеграции мигрантов и беженцев; гармонизации отношений в сообществах, принимающих мигрантов.

Европейская комиссия по миграции также действует как орган, ответственный за подготовку конференций европейских министров, имеющих отношение к миграционным вопросам, и затем координирует исполнение принятых на этих конференциях решений. Поскольку задачи, которые призвана решать комиссия в миграционной сфере, как правило, имеют мультидисциплинарную природу, она может вовлекать в свою деятельность другие межправительственные комиссии Совета Европы.

В июне 1996 г., на 6-й конференции европейских министров по миграционным делам, прошедшей в Варшаве, среди прочих

рассматривался вопрос о миграционных потоках в «большой» Европе (Западной, Центральной и Восточной, включая СНГ). По итогам конференции CDMG приняла решение создать Рефлексивную группу, призванную проработать проект по управлению миграцией в «большой» Европе. В течение 1997 г. Рефлексивной группой и была создана стратегия управления, предназначенная для применения на общеевропейском уровне и базирующаяся на четырех принципах:

- порядок (разработка ряда мер, способствующих управлению миграцией, для максимального увеличения возможностей и выгод для каждого отдельного мигранта и для принимающих сообществ и минимизировать нелегальную транспортировку людей через границы);
- защита (обеспечение соответствующих возможностей для защиты мигрантов и для управления неупорядоченными или внезапно возникшими движениями населения);
- интеграция (создание окружения, способствующего интеграции);
- кооперация (вовлечение в диалог и сотрудничество стран-доноров миграции, с тем чтобы увязать цели внешней и миграционной политик).

После завершения работы Рефлексивной группы и по итогам ее исследований комиссией, совместно с Временной комиссией экспертов по правовым аспектам территориального политического убежища, беженцам и лицам без гражданства, провела в октябре 1998 г. семинар по вопросам управления миграцией.

В 1991 г. по инициативе Европарламента для решения проблем иммигрантов был образован «Форум мигрантов» объединивший представителей свыше 110 ассоциаций иммигрантов и ставший постоянным консультативным органом при Комиссии Евросоюза по миграции. Этот орган был изначально задуман только как институт политического представительства иммигрантов из третьих стран, длительно проживавших на территории Евросоюза, но лишенных права политического голоса. Целью деятельности Форума является

информирование институтов Евросоюза и входящих в него стран по вопросам мигрантов.

Можно сделать вывод, что на сегодняшний день в Европейском Союзе не создана сеть институтов, занимающаяся проблемами миграции, и эти вопросы миграции в основном решаются на национальных уровнях. На уровне же Евросоюза определяются основные направления регулирования миграционных процессов.

Важными этапами развития миграционной политики европейских государств стал ряд соглашений, подписанных в 1990-х гг. В Шенгенском соглашении 1990 г. был провозглашен принцип свободы перемещений для граждан стран-участниц соглашений, были определены меры для укрепления охраны границ ЕС, развития сотрудничества между органами внутренних дел, высказана необходимость проведения единой политики по отношению к лицам, ищущим убежище, и беженцам.

Дублинская конвенция 1990 г., установила правила предоставления убежища. В Маастрихтском договоре 1992 г. вводится в оборот концепция единого европейского гражданства. В нем так же говорится о том, что политика по отношению к лицам, ищущим убежище, правила пересечения границ Европейского Союза гражданами третьих стран, иммиграционная политика и политика по отношению к гражданам третьих стран являются «сферой общих интересов».

Амстердамский договор 1997 г. предусматривает передачу вопросов убежища и миграции в компетенцию Европейского сообщества. Также в статье 8 договора указывается, что «европейское гражданство дополняет, но не заменяет национальное гражданство». Это положение нашло отражение и в проекте Европейской Конституции, где в статье 2 раздела 2 «Фундаментальные права и гражданство Союза» говорится, что гражданин любой страны, входящей в Европейский Союз, является гражданином Союза.

Публикации по теме диссертации:

Судоплатов П.А. Новые тенденции миграции и миграционной политики в странах Европейского Союза. //Народонаселение. 2006.№4. 1.п.л.

Судоплатов П.А. Регулирование миграции в европейском союзе/ Материалы научно-практической конференции: Демографическое развитие России в XXI веке: стратегический выбор и механизмы осуществления» (Москва , 9-10 июня 2006г.). Часть 3 Миграция населения России.0.3 п.л.

Судоплатов П.А. Страны Евросоюза в глобальном миграционном режиме. ИСПИ РАН. М. 2006.1 п.л.

Судоплатов П.А. Миграционная политика стран Евросоюза. ИСПИ РАН. М.2006. 1 п.л.

На сайте ИСПИ РАН публикуется в авторской редакции