

Миграционный процесс в Европейском союзе

Мария Шипмарева

Распад СССР и процессы глобализации привнесли в работу российских загранучреждений новый вид деятельности – работу с беженцами и трудовыми мигрантами. Из-за экономических и политических трудностей стран постсоветского пространства Россия стала тем местом, куда устремились граждане всех национальностей, чтобы найти убежище и работу. Следует признать, что многие сотрудники российских загранучреждений были просто не готовы как к специфике общения с трудовыми мигрантами, так и объему проблемы. В этой связи востребованным представляется опыт отношения европейских государств и Евросоюза к проблеме работы с мигрантами. Вполне очевидно, что эта проблема приобрела политический характер регионального уровня.

Миграция и современность

Миграция в современном мире – составная часть глобальных процессов и одновременно продукт глобализации. Речь идет не только о стихийной стороне этого явления, но и об организации привлечения иностранной рабочей силы, что становится неотъемлемым фактором социально-экономического и политического развития крупнейших стран Европы. Причем трудовые ресурсы большинства европейских стран в течение многих лет попол-

нялись и пополняются за счет трудовых иммигрантов. Более того, развитые страны уже просто не могут обойтись без них. Но исследователи отмечают, что и развитые страны теряют своих специалистов¹, т.е. миграционный поток весьма разнообразен по своим направлениям.

В настоящее время миграция из области социально-экономического феномена переходит в разряд политического. Европейский континент ежегодно

ШИПМАРЕВА Мария Владимировна – атташе МИД России. E-mail: mshish21@gmail.com

Ключевые слова: глобализация, миграция, миграционная политика.

принимает около двух миллионов мигрантов, что в пропорциональном соотношении значительно больше, чем любой другой регион мира, не исключая Соединенные Штаты и Канаду. Настало время, когда не только нелегальная, но и легальная миграция стала создавать различные проблемы для внутренней жизни европейских стран и ЕС в целом.

Вполне очевидно, что увеличение потоков миграции в Европу представляет собой отражение мировой тенденции, которая, по оценкам специализированных структур ООН, не только не подает признаков стабилизации, а напротив, прогнозирует к середине XXI в. существенный рост на 40–50%². Поэтому понимание взаимосвязи политических процессов и миграции, а также выявление сущности, характера и направленности их взаимодействия на перспективу становится неотъемлемым элементом планирования национальной безопасности.

Политический процесс как на глобальном, так и на национальном уровнях протекает сегодня на фоне обострения миграционных процессов в контексте общей унификации мирового социального, экономического, культурного и политического пространства. Геополитические катаклизмы современного мира неизбежно приводят к новым волнам миграции, трансформируют

данное явление не только в жесткий многовекторный процесс глобализации, но и возводят все сопутствующие ей проблемы, в том числе проблему беженцев, в ранг общечеловеческих³. В конечном счете оказывается прямое влияние на политическую жизнь в регионах и странах, прямо или косвенно вовлеченных в эти процессы. В результате глобализации и активизации миграционных процессов внешняя и внутренняя миграция провоцирует болезненные политические последствия, включая сферу национальной и региональной безопасности европейских стран⁴.

Выходящие из-под традиционного государственного контроля миграционные потоки влияют на политическую, демографическую, этническую, социально-экономическую и культурную ситуацию практически во всех странах-членах Европейского сообщества. В связи с этим возрастает роль политико-управленческих решений, направленных на поддержание общественно-политического порядка. Миграция становится объектом полицейского контроля и политического регулирования. Между тем как показывает практика, невозможно добиться их должной эффективности и сбалансированности без развития соответствующих направлений научного прогнозирования и политологических оценок.

Методологические проблемы

Стоит ли доказывать необходимость выявления и анализа факторов, механизмов запуска миграционных волн через призму политологического знания?

Международная жизнь заставляет считать проблематику миграционного взрыва не только чрезвычайно актуальной, но и исключительно важной для внешней политики десятков современных государств и их сообществ.

Вполне очевидно, что выявление роли и места миграции в современном политическом процессе невозможно в рамках традиционных подходов. Изучение миграции в демографическом, социально-экономическом контекстах в отрыве от политических процессов, вряд ли позволит достичь прогнозирования миграционной ситуации и ее в целом, негативных последствий. Разработка концептуальной парадигмы анализа

взаимосвязи миграции и политическо-го процесса связана с необходимостью пересмотра ряда традиционных понятий в политологическом контексте.

В западноевропейской политологии традиционно термин «мигранты» как основная субстанция политической лингвистики определялся «как люди, которые были выдвинуты обстоятельствами с традиционного места жительства и в результате осознания себя целостным субъектом поведения на новом месте жительства и появления чувства корпоративной солидарности стремились реализовать свои, отличные от субъектов принимающего общества политические интересы через ту или иную форму участия в политической деятельности»⁵.

Новые подходы могут быть ориентированы на политические инициативы, направленные на:

- снижение давления неорганизованной миграции как в потенциальных районах въезда, так и выезда;
- помощь любым странам и районам в решении проблем внезапной массовой миграции;
- разработку эффективных программ как возвращения мигрантов в страны-происхождения или третьи страны, так и адаптации их в принимающее сообщество.

Не существует общепризнанного определения и подхода к классификации вынужденных мигрантов.

В Конвенции ООН о статусе беженцев 1961 г. беженцы определяются как лица, которые «в силу вполне обоснованных опасностей стать жертвами преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находятся вне страны своей гражданской принадлежности»⁶.

Существует более расширенное толкование данного понятия.

Так, в Конвенции Организации африканского единства (ОАЕ) говорится о том, что беже-

нец – это «любое лицо, которое в результате внешней агрессии, оккупации, иностранного господства или событий, серьезно нарушающих общественный порядок, вынуждены покинуть свое традиционное местожительства»⁷.

Самое широкое (в документах Комиссии по международным гуманитарным вопросам) определение рассматривает беженца как жертву нарушения правопорядка, независимо от причин или различного рода бедствий. Широкие определения данного явления базируются на допущении того, что влияющими факторами могут быть и экологические, и индустриальные бедствия, и реализация некоторых «сомнительных» правительственных программ.

Мигранты в политологическом понимании – это социальные группы, члены которых, осознавая себя целостным субъектом поведения на новом месте жительства и обладая чувством групповой солидарности, стремятся реализовать свои политические интересы, отличные от политических интересов субъектов принимающего общества (общности).

Масштабность миграционных процессов в современном мире и вызванных ими перемен в политической, экономической, социокультурной жизни стран, народов, цивилизаций ставят передучеными задачу комплексного, всестороннего их изучения.

Так как современные миграционные процессы являются следствием политической модернизации, глобализации, нового витка контроля за пространством (географическим, экономическим, политическим, информационным) и несут в себе политическую нагрузку, связанную с давлением на сложившиеся политические институты, с трансформацией основных маркеров политической жизни, с угрозой политической стабильности и национальной безопасности, представляется наиболее точным

ставить вопрос о необходимости создания целостной специальной политоло-

гической теории, которую можно назвать **политическая миграциология**.

Иммиграция и национальная безопасность

Если в индустриальном обществе середины прошлого века политика миграции являлась всего лишь элементом государственной политики Европы и связывалась с привнесением «своего» политического порядка в межгосударственную среду, то в условиях глобализации 90-х годов прошлого столетия миграционные процессы начинают выступать в качестве неотъемлемой составляющей политического процесса объединенной Европы. Это привело к тому, что политические процессы стали детерминироваться мощными миграционными волнами, а сама миграция – неотъемлемым элементом системы безопасности европейского сообщества⁸.

Добившись реализации экономических интересов, мигранты вступают в политические взаимодействия, что, с одной стороны, приводит к формированию новых политических структур и институтов, а с другой – к появлению и укоренению в сознании новых субъектов, осевших на Европейском континенте, символов, понятий, суждений и ценностных ориентиров, с помощью которых они воспринимают политические события. В результате несовпадений идентичностей возникает конфликт цивилизаций. Таким образом, миграционные процессы влияют на политическую жизнь и политический порядок, приобретая политическое содержание.

Как бы то ни было, но политизация миграционного процесса как феномена глобализации современного мира проявляется в возникновении вследствие субъективной деятельности социальных групп мигрантов или отдельных их представителей показателей, связанных с реализацией ими стратегических или тактических задач, своих политических

интересов в условиях существующих или изменяющихся властно-иерархических отношений в политической, социальной, экономической, духовно-культурной сфере принявшего их европейского общества.

К ним следует отнести такие индикаторы «политической температуры» в странах Европейского союза, как уровень социальной напряженности, уровень конфликтности, политическую активность, политическую стабильность, социальную неупорядоченность.

Все эти показатели являются индикаторами национальной безопасности, на разрушение которой вольно или невольно направлены миграционные процессы⁹.

Миграция и порожденные ею проблемы в странах европейского сообщества, с одной стороны, используются отдельными партиями и политическими движениями для достижения своих политических интересов, а с другой – становятся объектом государственного управления с целью достижения социального и политического консенсуса. Наблюдаемое в ряде стран ЕС чрезмерно активное вовлечение мигрантов в политическую жизнь делает их динамичными участниками партийно-политических процессов. К тому же интенсификация миграционных потоков в конце прошлого века была обусловлена прежде всего социально-политическими и социально-психологическими факторами, с которыми мировой процесс столкнулся на стыке веков. Среди них, в первую очередь, ликвидация так называемых «старых» государств и появление «новых»; этнополитические, военные, территориальные конфликты, кризис, а затем и деформация политического сознания и

политической культуры людей, находящаяся в условиях политической трансформации и т. п. Следствием этой трансформации Старого Света явилась политическая дестабилизация на разных уровнях политической реальности.

Совокупность этнополитических, социальных, экономических и этнокультурных изменений оказалась стартовым механизмом для формирования доселе латентной территориальной подвижности населения, породила проблемы беженцев, которые, как правило, стали дестабилизирующим фактором не только экономического, но и политического развития той или иной европейской страны¹⁰.

Неизбежность решения проблемы беженцев, не только как европейской, но и глобальной проблемы, наталкивается на необходимость разработки гибких инновационных подходов к международной миграции, поиска новых механизмов ее управления на региональном и локальном уровнях, так как политическая глобализация снижает эффективность уже существующих механизмов регулирования миграционными процессами и делает существующие методы политической и культурной адаптации мигрантов, принятые в бюрократических структурах ЕС, малоэффективными, а зачастую и контрпродуктивными¹¹.

Миграционный процесс в современном мире влияет на политическую жизнь как принимающего, так и отдающего общества, т. е. происходит политизация миграционного процесса, но, в свою очередь, и социальная, политическая, духовная, экономическая ситуации

воздействуют на этот процесс, что приводит к появлению политического компонента у миграции.

Как принято считать, национальная безопасность есть выражение национальных (государственных) интересов и обеспечивается за счет ресурсов и усилий конкретного государства.

Экономический кризис и резкое сужение рынков труда в европейских странах в 2000-х годах поставил проблему миграции и национальной безопасности на одно из первых мест в политике государств, что привело к отказу ряда европейских стран от политики «открытых дверей». Кроме этого, культурные различия обострили конкуренцию на рынках труда между местным и пришлым населением, что поспособствовало росту социальной напряженности и породило множество бытовых фобий. Постоянное присутствие большого числа мигрантов стало восприниматься местным населением как угроза различным видам безопасности, а это, в свою очередь, выразилось (пусть даже неявным образом) в новой иммиграционной политике, имеющей жестко ограничительную направленность*.

Как мы уже отмечали, со второй половины прошлого века миграция приобрела планетарные масштабы, стала глобальным явлением, затронувшим большинство современных стран и народов, оказало воздействие на все стороны их жизни. Именно в это время миграция перестала быть преимущественно добровольным явлением и стала обуславливаться принудительными и вынужденными причинами. В отличие от предшествующих эпох взаимосвязи между

* Нижняя палата парламента Бельгии приняла в апреле 2010 г. законодательный акт, запрещающий ношение элементов традиционной мусульманской одежды в общественных местах. Таким образом, бельгийские власти стали первыми в Евросоюзе, официально запретившими ношение паранджи и никаба. В ближайшее время аналогичные законы намереваются принять парламенты Франции, ФРГ, Нидерландов¹².

миграциями и социально-политическими трансформациями стали более глубокими, миграционные процессы превратились в один из главных факторов социальных и политических модернизаций как в обществе-доноре, так и в обществе-реципиенте, будь то на глобальном, региональном или местном уровнях.

Так, например, миграционные потоки оказывают серьезное влияние на демографическую и этническую ситуацию

в принимающих странах. В современном мире, становясь процессом повседневным и крупномасштабным, миграция не может не быть объектом политического контроля, управления, с одной стороны, и манипулирования – с другой, а значит, политические процессы в странах-реципиентах с неизбежностью захватывают широкий круг вопросов, связанных с мигрантами, а те, в свою очередь, сами становятся активными участниками политических процессов.

Конфликт цивилизаций

Следует констатировать, что современный политический процесс в Европе начиная с 80-х годов прошлого века оказывается под давлением миграционного феномена как уже культурологического явления. Миграция как явление на фоне глобализации, политических кризисов приобретает отчетливый политический акцент, начинает подвергать эрозии европейские государственно-национальные структуры и в целом европейскую цивилизацию, становится катализатором трансформации политической матрицы как страны-донора, так и страны-реципиента.

Миграционные процессы привели к усложнению и трансформации социально-политических институтов, языка, культуры, моделей и стандартов поведения как в принимающих странах ЕС, так и – с помощью обратных связей – в странах выезда. В итоге ускорилось распространение транснациональных сообществ, что зачастую представляет собой вызов традиционному пониманию нации, страны, государства.

Эти компоненты перестали быть наполненными тем содержанием, которое в них веками вкладывалось, включая понятия единства социума, титульного этноса, традиционного хозяйства, привычных гражданских институтов, устойчивой денежной системы, нацио-

нальной армии, родного языка, самобытной культуры в единых национальных границах. Понятие и роль границ европейских государств постепенно девальвируется и все больше сводится к номинальной маркировке их территории¹³.

Иными словами, национальные границы все в меньшей степени отделяют одно национальное единство от другого, а наоборот – становятся каналами диффузии национальных культурных образцов. Тот рост миграции, охватившей страны ЕС, свидетелями которой мы являемся, по определению стал вызовом традиционным индикаторам европейского национального государства.

Недавняя европейская история, наследующая воплощение в великой культуре Старой Европы, свидетельствовала, что в традиционном европейском обществе индивидуум мог прожить всю жизнь в одном городе или деревне, никуда не выезжая и не встречая среди своих друзей, соседей или знакомых ни одного мигранта. В современном европейском обществе описанная ситуация становится практически нонсенсом. Складывается впечатление, что вся Европа охвачена мобильными моделями и стандартами поведения, а островков «патриархальной стационарности» практически не осталось¹⁴.

Европейские государства, следуя провозглашенным демократическим ценностям, в частности приверженности правам человека, проводят политику интеграции мигрантов за счет предоставления им и их семьям гражданства. Однако политика ассимиляции, как правило, терпит провал¹⁵.

Напротив, этнические сообщества «новых европейцев» развиваются и крепнут. Судя по всему, «новые» граждане не становятся частью той или иной европейской нации в традиционном понимании, т. е. не проявляют интереса и не разделяют ее доминирующую культуру. Культур-

ное и этническое единство перестало быть неперенным признаком нации. Эти процессы наблюдаются пока в некоей эмбриональной форме, но вполне очевидно, что уже сейчас они приобретают роль континентального тренда¹⁶.

Разумеется, Европа обеспокоена подобным развитием событий. В этой связи характерными являются законодательные процедуры ряда государств – членов Евросоюза (Бельгии, Нидерландов, Франции, ФРГ) по запрещению ношения элементов традиционной мусульманской одежды (паранджи и никаба) в общественных местах¹⁷.

Социально-политические проблемы: работникам – да, беженцам – нет

Во время предвыборной кампании в ФРГ (2002 г.) большинство немецких избирателей высказалось за формулу «работникам – да, беженцам – нет». В результате высококвалифицированные специалисты получили возможность предлагать свои услуги на мировом рынке труда¹⁸.

Необходимо отметить, что факторы, определяющие миграционные процессы последних лет, по своей сути являются чрезвычайными, стрессовыми, шоковыми, а применительно к миграционному процессу в Европе их воздействие формирует массовую готовность к обвальной миграции. Эта готовность, развиваясь взрывоопасно, накладывает свой отпечаток на последующие стадии процесса, «изменяя энергетику, мощность и географию потоков, реконструируя адаптационные процессы»¹⁹.

Стоит отметить, что параллельно с деструктивными процессами на самом Европейском континенте на характер миграционных процессов оказали влияние и квазистимулирующие факторы, происходившие на постсоветском пространстве. Политика «открытых дверей», включение России, постсоветских

государств, стран-членов бывшего Варшавского договора в систему международной миграции, трансформация экономики на рыночный манер способствовали развитию примитивной коммерции, челночной торговли, а следовательно, создавали стимулирующие предпосылки для миграционных процессов и в первую очередь возможность для создания новых рабочих мест²⁰.

В этом контексте миграционная политика европейских государств была направлена прежде всего на то, чтобы изменить или поддержать численность и состав населения государства и даже отдельных его частей за счет воздействия на направление движения и состав мигрантов. Ее цель сводилась к обеспечению рационального размещения человеческих ресурсов с точки зрения максимально возможного и безболезненного развития экономики и населения, улучшение его качественного состава, равномерного, насколько это было возможно, развития отдельных регионов, сглаживания социально-экономической дифференциации в жизни населения.

Тем не менее возможная существующая вероятность выхода процесса миг-

рации из-под контроля является следствием, по крайней мере, слабости миграционной политики, методов регулирования и подходов, используемых Европейским союзом в настоящее время. И хотя за последнюю четверть века причины, природа и структура миграционных перемещений значительно изменились, но национальные и европейские правовые нормы и механизмы управления миграционными потоками практически остались прежними. Существующие юридические и институциональные инструменты и механизмы ЕС, какими бы эффективными они ни были в прошлом, оказываются неадекватными в условиях обвальной международной миграции. Вполне понятно, что они не были рассчитаны ни на огромное число новых проблем, ни на сложности, которые повлекли за собой массовое перемещение людей.

Проблема поиска убежища в широком смысле слова продолжает оставаться двусторонней и требует нового осмысления.

В условиях обвальной миграционной ситуации в странах ЕС на повестке дня его специализированных структур стоит задача определить, каким образом можно упорядочить поток беженцев, сделать систему более демократичной, цельной и равноправной, обеспечивая постоянную или временную защиту различных категорий вынужденных переселенцев с учетом их реальных потребностей²¹.

В контексте европейских стандартов право на перемену места жительства с возможностью легально покинуть свою страну является одним из фундаментальных прав человека. При этом речь идет не только о гуманистическом и политическом смысле этой формулы как главном ее принципе, но и об ее экономических аспектах. Свобода передвижения людей рассматривается европей-

ским правом наравне со свободным движением товаров, услуг и капитала.

Вместе с тем отсутствие концептуальной транспарентности затрудняет разработку разумной и четко определенной миграционной политики и соответствующих норм, а также препятствует эффективному управлению миграционными потоками на основе международного права и сотрудничества. Свидетельством этому является отсутствие в европейском праве однозначного определения понятия свободы передвижения²².

Как уже отмечалось, в 90-е годы прошлого столетия произошло резкое увеличение притока вынужденных мигрантов, в связи с чем иммиграционное законодательство, которое раньше считалось довольно либеральным, было ужесточено во всех странах Европейского союза.

Увеличение притока вынужденных мигрантов привело к резкому увеличению расходов на их прием и обустройство, обострению конкуренции на рынке труда, усилению нагрузки на сферу бесплатных социальных услуг и ухудшению криминогенной ситуации. Это не могло не вызвать массового недовольства граждан большинства европейских стран и послужило причиной появления расистских настроений. Усилилась инфильтрация лиц, ищущих убежище, многие из которых под видом беженцев пытались таким образом обойти жесткие требования, предъявляемые к мигрантам.

В свою очередь, развитые европейские демократии, продолжающие принимать беженцев, отдают предпочтение политике дальнейшего переселения в другие страны или добровольной репатриации, когда возникает возможность урегулирования конфликта, вызвавшего миграцию.

Проблема беженцев становится одной из глобальных проблем, затрагивающих

политические интересы не только отдельных (локальных, региональных) политических сообществ, но и изменяющих контуры и сущность мирового политического пространства, что приводит к необходимости выработки международной миграционной политики.

В современном мире происходит, с одной стороны, политизация миграционных процессов, а с другой – политические процессы становятся детерминированными миграционными волнами, что отражается в превращении миграции в неотъемлемый элемент системы национальной безопасности.

В настоящее время происходит политизация миграции на всех уровнях.

Современные миграционные процессы являются следствием политической модернизации, глобализации, нового витка контроля за географическим, экономическим, политическим, информационным пространством и несут в себе политическую нагрузку, связанную с давлением на сложившиеся политические институты, с трансформацией основных индикаторов политической жизни, с угрозой политической стабильности и национальной безопасности.

Таким образом, взаимообусловленность миграционного и политического процессов определяется:

- во-первых, политизацией миграционного процесса как условия обеспечения или подрыва национальной безопасности;
- во-вторых, уровнем политических составляющих миграционных процессов, которые вследствие конкурентной борьбы той или иной социальной группы стремятся достичь своих политических целей в условиях существующих или изменяющихся властно-иерархических отношений как в политической, социальной и экономической, так и духовно-культурной сфере принимающего общества.

Примечания

- ¹ Скорый Р.П. Иммиграция из Европейского союза // Обозреватель–Observer. 2004. № 11.
- ² United Nations. Report «Trends in Total migrant stock: The 2005 revisions». N.Y., 2006.
- ³ International Migration Report 2008. New York. UN Population Division. Department of Economic and Social Affairs, 2008. P. 46.
- ⁴ Vertovec S. Circular Migration: The way forward in global policy? Working paper 4. International Migration Institute. University of Oxford, 2007.
- ⁵ Die Welt. 2000. 19.07.
- ⁶ UN Report /456-87/ P. 214–216. N.Y., 1961.
- ⁷ European Union & African Union. May 2009. OAU–EU: Partnership on migration, mobility & employment. P. 7–8.
- ⁸ United Nations. Trends in total migrant stock: The 2005 revisions. 2006. Debates of the European Parliament // Official Journal. 2006. №2. P. 343.
- ⁹ Council of the European Union. Justice & Home affairs council meeting. 2007. December.
- ¹⁰ Legrain P. The Globalization: A liberal response. Centre Forum Europeans. 2007. Winter. P. 98–99.
- ¹¹ Council Directive 67/238/ EEC // Official Journal. 1998. 13.07. P. 0067–0072.
- ¹² Frankfurter Allgemeine Zeitung. 2010. 12.04.
- ¹³ Weekelycke Courante van Europa. 2008. № 7.
- ¹⁴ Die Zeit. 2009. 12.06.

- ¹⁵ Council Resolutions of 20 June 1994 on Limitation on admission of third-country nationals to the territory of the Member States for Employment // Official Journal. 1996. 19.09.
- ¹⁶ United Nations. Trends in Total migrant stock. The 2005 revision. 2006. 06. P. 97.
- ¹⁷ Weekelycke Courante van Europa. 2010. 04.
- ¹⁸ Suddeutsche Zeitung. 2002. 24.03.; Die Zeit. 2002. 14.02.; FOCUS. 2002. 04.
- ¹⁹ SRL. Objective Media Group. 2007. 03.11.
- ²⁰ BILD-Zeitung. 1997. 05.
- ²¹ Alasdair Murray. Growingold gracefully: How to ease population ageing in Europe. CER essay. 2008. January.
- ²² Council Directive 90/365/EEC of 28 June 1990 on the right of residence for employees & self-employed persons who have ceased their occupational activity // Official Journal. L. 180. 1990. 13.07. P. 0030–0031.



На сайте Вы найдете информацию о печатных и электронных изданиях ООО «РАУ-Университет»:

- журнал «Обозреватель–Observer» (1992–2011 гг.);
- «Современная политическая история России» – «Хроника» (1985–2009 гг.) на CD;
- книжное издание «Ратная слава Отечества» в 6 томах;
- информация и аналитика.