

На правах рукописи

СКОРЫЙ
Роман Петрович

**ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ
ИММИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В РАМКАХ
ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА
(ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ)**

АВТОРЕФЕРАТ
*диссертации на соискание ученой степени кандидата
политических наук*

*Специальность 23.00.04. - «Политические проблемы
международных отношений и глобального развития»*

Москва
2006

Работа выполнена на кафедре внешней политики и международных отношений Дипломатической академии МИД России.

Научный руководитель:

ШТОЛЬ

*Владимир Владимирович,
доктор политических наук*

Научный консультант:

ЧИГАРЕВ

*Валерий Михайлович,
доктор политических наук*

Оппоненты :

ПОЛОСКОВА

*Татьяна Викторовна,
доктор политических наук*

СЕМЕНОВ

*Степан Германович,
кандидат политических наук*

Ведущая организация:

*Институт этнологии и
антропологии РАН*

Защита состоится «___» _____ 2006 г. в 14 часов на заседании диссертационного совета К. 209.001.01 в Дипломатической академии МИД России по адресу: Москва, Б.Козловский переулок, 4.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Дипломатической академии МИД России

Автореферат разослан: «___» _____ 2005 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат политических наук

А.Е. Тарасов

Социально-экономические и политические перемены, произошедшие в мире за последние годы, актуализировали целый ряд феноменов и процессов, характеризующих сегодня как неотъемлемые составляющие процесса глобализации. Одним из таких процессов стала интенсификация международной миграции населения. Все более приобретая характер повседневного и крупномасштабного процесса, иммиграция не может не стать объектом политического контроля и управления. Это означает, что политические процессы в принимающих странах с неизбежностью захватывают широкий круг вопросов связанных с иммиграцией, а иммигранты, в свою очередь, сами превращаются в активных участников политических процессов.

В контексте темы данного диссертационного исследования, т.е. иммиграционной проблематики Европы, *актуальность диссертации* конкретизируют следующие соображения.

I. В целом, иммиграционные проблемы стали в европейских странах на повестку дня в качестве одного из наиболее актуальных вопросов социально-экономического, культурного и политического развития. Сегодня Европа (как и весь мир) столкнулась с новой проблемой - прогрессирующим увеличением иммиграционных потоков в страны, всегда бывшими «эмиграционными» и не сталкивавшимися с вопросом принятия, размещения и адаптации значительного количества иммигрантов. В первую очередь это коснулось стран Западной Европы, а в последние полтора десятилетия - также и стран Восточной Европы, включая Россию. При этом усложнился состав и характер иммиграционных потоков: иммиграция перестала быть преимущественно добровольным явлением, и появилась масштабная категория иммигрантов по принудительным и вынужденным причинам, порожденная экономическими кризисами, локальными военными конфликтами, геноцидом или репрессиями.

Перед принимающими иммигрантов странами встаёт целый комплекс проблем, связанный с экономическим обеспечением вновь прибывающих, их интеграцией в новые социальные и политические условия, особое значение принимают проблемы толерантности (прежде всего, национальной и религиозной), соблюдения прав человека и обеспечения национальной безопасности. Появляются новые феномены социально-политической жизни, связанные с присутствием в стране иммигрантов: районы компактного проживания иммигрантов определенной национальности, партии с антимигрантскими программами и избирательными платформами, появление «этнических» сфер занятости в легальной и «теневой» экономике, введение билингвизма в образовательных учреждениях и местах общественного пользования и т.п.

II. Государства-члены Европейского союза в начале XXI века оказались перед лицом нескольких проблем глобального характера. Из них, по крайней мере, две имеют прямое отношение к формированию

сотрудничества по линии внутренних дел и правосудия в сфере иммиграционной политики.

Во-первых, наднациональный характер интеграции становится вызовом национальной идентичности и суверенности государств, так как устанавливается биполярная структура власти на европейском уровне, внутри которой институты ЕС и государства-члены делят полномочия.

Во-вторых, иммиграция лиц в страны Европы из других государств и частей света, а также нелегальная перевозка наркотиков, распространение терроризма - явления, зачастую связанные между собой, - требуют адекватного подхода со стороны Евросоюза, способности обеспечить безопасность граждан в рамках единого рынка, и в то же время соблюсти права выходцев из третьих стран, проживающих легально в государствах ЕС.

III. В условиях постоянного миграционного притока конкуренция за ресурсы - в широком смысле слова - присутствует постоянно. Соответственно, столь же постоянно воспроизводится межэтническая напряженность. Отрицательное отношение к иммиграции нередко ассоциируется с проявлениями национализма и расизма, что дает огромное множество поводов для спекуляций.

Рубеж столетий отмечен небывалым взлетом популярности ультраправых партий во многих европейских странах. С 1995 по 2001 г. резко возросла доля избирателей, поддержавших эти партии на общенациональных выборах (так, в конце апреля 2002 г. на президентских выборах во Франции лидер Национального фронта Ж.-М. Ле Пен, чья поддержка со стороны избирателей устойчиво росла на протяжении всех последних лет, получил 16,9% голосов, опередив одного из фаворитов президентской гонки, действовавшего премьер-министра, социалиста Л. Жоспена, и вышел во второй тур выборов). Основания для дальнейшего роста влияния националистических сил в Европе отнюдь не исчезли; вспышки насилия в иммигрантских гетто в крупных городах Франции осенью 2005 г. подхлестнули готовность демократических сил открыто обсуждать существующую проблему.

Именно поэтому важно методологически последовательно и убедительно сформулировать возражения против эскалации иммиграции в границы различных стран Европы, отделив эти возражения от агрессивных заявлений националистического толка.

VI. С усилением интеграции, обеспечением свободы перемещения людей и капиталов через границы стран ЕС, в странах Северной Европы наблюдается насыщение стран рабочими-иммигрантами. Соответственно, миграционная политика этих стран в той или иной степени ориентирована на закрытие границ и непринятие новых иммигрантов. В то же время страны Южной Европы, которые всегда были донорами рабочей силы, - сами столкнулись с необходимостью её импорта.

С позиций либерализма практически невозможно последовательно и непротиворечиво обосновать претензии иммигрантских сообществ на ту роль, которую они стремятся играть в политической и социальной жизни принявших их стран. Высказывается мнение, что Запад подошел к тому пределу, за которым необходима новая редакция Декларации прав человека и гражданина (в европейских странах, где традиции нации-государства наиболее прочны, и где значительная доля иммигрантов не растворяется в массе граждан в ходе поспешной натурализации, сегодня преобладает мнение о том, что вызываемая иммиграцией напряженность достигла неприемлемого уровня).

Подобного рода настроения вносят сомнения и разногласия в представления о правах человека, нередко трактуемых односторонне и с оттенком спекулятивности. Так, тезис о праве человека на свободу передвижения и выбор места жительства приводится обычно для обоснования неправомерности действий, ограничивающих иммиграцию. Безусловно, это право относится к числу фундаментальных. Однако свобода передвижения не означает свободы обретения гражданских прав; следует четко разграничивать право пребывания и претензии на включенность в общество; любые аргументы, приводимые сторонниками свободы передвижения, не принимают во внимание принципов гражданства: только принадлежащие к нации обладают всеми правами и возможностями, равно как и исполняют всю совокупность обязательств, порождаемых статусом гражданина. Именно поэтому сторонники массовой иммиграции и открытости должны найти ответы на фундаментальный вопрос о том, почему права иммигрантов должны быть приоритетными по отношению к правам местных жителей или хотя бы равными им.

Отмеченные обстоятельства определили выбор темы диссертационного исследования, подчеркивают его связь с современностью и практическое значение.

Главные элементы *научной новизны диссертационной работы* определены следующими моментами:

- логически выстроенный алгоритм исследования позволил не только раскрыть особенности политико-иммиграционного процесса в «большой Европе» в их сложной причинно-следственной связи, но и, в определенной степени, конкретизировать такой аспект проблемы, как защита прав человека, уточнить наиболее существенные аспекты комплекса взаимозависимостей и взаимосвязей между иммиграционной политикой ЕС и другими его ключевыми внутренними и внешними сферами.

- иммиграционная политика стран Евросоюза рассматривается в контексте глобальных тенденций и расширения ЕС с учетом, с одной стороны, единства мер безопасности и создания благоприятных условий

для легальных иммигрантов и, с другой стороны, дифференцированности позиций отдельных стран и необходимости унификации институтов иммиграционной политики ЕС;

- осуществлены детальный анализ и обобщение опыта оптимизации сферы иммиграционной политики одной из ведущих стран ЕС (Испании), выделены наиболее существенные характеристики этого опыта.

Объект диссертационного исследования - общественные политические отношения, возникающие в процессе современной миграции.

Предмет диссертационного исследования - комплекс теоретических и практических положений, на которых основана современная иммиграционная политика стран Европы, а также практика толкования и применения норм действующего законодательства ЕС, регулирующего данные отношения.

Целью диссертации является комплексный теоретико-прикладной анализ иммиграционной политики европейских стран.

Для достижения указанной цели в работе поставлены три взаимосвязанных блока **исследовательских задач**, а именно:

- дать общую характеристику регионального измерения иммиграционных процессов в современных условиях глобализации на примере ЕС, кратко изложить теоретические основы изучения и выработки иммиграционной политики, определить круг внутренних и внешних проблем, генерируемых этими процессами, как в отдельных странах, так и в масштабе всего ЕС в целом;

- проанализировать и обобщить ход и результаты эволюции иммиграционной политики европейских стран, раскрыть ее нормативно-правовую и институциональную базу, дать общую оценку эффективности и выявить основные особенности и тенденции деятельности ЕС и его отдельных стран-членов в сфере регулирования иммиграционных потоков;

- рассмотреть работу общеевропейских политических и правовых механизмов иммиграционной политики на конкретных ее направлениях (борьба с нелегальной иммиграцией, регулирование трудовой миграции, оптимизация процесса социальной адаптации иммигрантов и др.), а также на примере одной из ведущих стран ЕС (в данном случае - Испании, как наиболее изученной диссертантом);

- раскрыть взаимосвязь и взаимозависимость иммиграционной политики, внешней политики и политики безопасности в рамках ЕС, влияние новых угроз и вызовов безопасности ЕС на сферу иммиграционного регулирования (в виде ужесточения последнего как на национальном, так и на региональном, общеевропейском уровнях);

- определить прямые и косвенные эффекты, производимые расширением Евросоюза на иммиграционную политику стран-членов ЕС;

- рассмотреть и обобщить основные концепции, предлагаемые для оптимизации иммиграционных процессов (как норм, их регулирующих, так

и более широких проектов культурологического плана по снятию социальной напряженности, наблюдаемой в начале XXI в. в ряде стран ЕС вследствие иммиграционного давления на них), сделать обоснованный прогноз относительно будущего сценария развития ситуации с иммигрантами в Европе и на этой основе - иммиграционной политики стран Европы;

- оценить возможности использования Россией опыта регулирования иммиграционных потоков, накопленного странами ЕС, дать конкретные рекомендации на этот счет.

Выводы и предложения, выносимые на защиту:

- входящая в число одних из наиболее острых глобальных проблем современности проблема иммиграции оказывает все большее влияние на внутреннюю и внешнюю политику стран ЕС, а новые угрозы и вызовы развитию стран региона требуют скорейшего решения ряда политико-правовых и других вопросов;

- находящуюся на начальной стадии формирования общую иммиграционную политику ЕС, а также политику стран-членов этой организации характеризуют прагматизм и дуализм (последний возникает на основе противоречия между либеральным стандартом и экономической целесообразностью), а также высокая степень сложности и социальной значимости генерируемых этой политикой проблем и неопределенность перспективы в виду отсутствия консенсуса относительно моделей оптимизации;

- в сфере иммиграционной политики ведущих стран ЕС наблюдается общая тенденция к отдельным ограничениям и более жесткой регуляции (ограничение въезда в страну низкоквалифицированной рабочей силы, борьба с нелегальной иммиграцией, политика реэмиграции); однако, радикальных мер, запретов применяться не будет, и Европа продолжит принимать большие количества иммигрантов;

- в рамках ЕС вопросы обеспечения безопасности (прежде всего - угроза терроризма) все сильнее влияют на иммиграционную политику, в целом меры, принимаемые по соображениям безопасности, укладываются в общее русло вышеназванной «ограничительной» тенденции;

- странами ЕС (в первую очередь - его ведущими странами) накоплен на национальном уровне большой позитивный практический опыт в сфере иммиграционной политики по всем ее составляющим, и этот опыт будет учтен при разработке основ и дальнейшей конкретизации этой политики в масштабе всего ЕС в целом;

- в свете неизбежности продолжения притока иммигрантов, роста их доли в общей численности населения европейских стран и, как следствие, повышения их «удельного веса» в обществе Европа в лице ЕС оказалась в социокультурном кризисе - речь, по сути, идет о болезненном выборе между старой, «континентальной» европейской идентичностью и некоей

новой, синтетической идентичностью; в этом плане через два-три десятилетия Евросоюз будет совершенно иным; существующие концепции разрешения возникшей дилеммы, однако, по-прежнему неудовлетворительны (наибольшего внимания заслуживает концепция «мультикультурализма», успешно реализуемая в ряде стран), и, таким образом, все определит практика;

- ряд общих принципов и национальных особенностей иммиграционной политики стран ЕС, их опыт, предлагающий ряд готовых решений конкретных проблем (например, в сфере превентивных мер в отношении нелегальной иммиграции), могут и должны быть востребованы Российской Федерацией и опекаемым ею СНГ, однако прямые параллели между интеграционным комплексом ЕС и формирующимся вокруг России региональным образованием проводить нельзя в силу несопоставимости сложившихся в них на данный момент конкретно-исторических ситуаций.

Методологической основой исследования является общенаучный диалектический метод познания, а также частно-научные методы: системно-функционального, формально-логического и сравнительно-исторического анализа. То обстоятельство, что предметом исследования явились проблемы, поставленные на стыке политологии, социологии, экономики, международного права, демографии, этнографии, антропологии и других наук, предопределило комплексный подход к исследованию.

Степень научной разработанности темы. С одной стороны, попытки выявления сущности миграционных процессов предпринимались в рамках различных теорий¹, многие из которых содержат важные рациональные идеи, помогают раскрыть природу современных явлений и тенденций в сфере миграции. С другой стороны, нарастает поток информации и научных работ о Европейском союзе, в котором, в свою очередь, вопросам миграции уделяется самое пристальное внимание. В отечественной экспертной литературе миграционные процессы на пространстве ЕС также освещаются достаточно широко; в России интерес к данной проблематике подогревается и развернувшейся в последние годы дискуссии о путях и методах регулирования иммиграционных волн в российское государство из стран СНГ и Восточной Азии (в начале XXI в., например, наблюдается наплыв в Россию дешевой рабочей силы из «ближнего зарубежья»).

Однако, особенностям иммиграционной политики ЕС под углом зрения порождаемых ею политических осложнений внутри ЕС в отечественной историографии вопроса освещались недостаточно глубоко (отличие от

¹ К числу таких теорий относятся неоклассическая, макро- и микроуровневая экономические теории, теории мировых систем, социальных сетей, миграционного процесса и др. См.: Муксинова А.Р. Кыргызско-российское взаимодействие по регулированию миграционных процессов / Автореф. дисс. на соиск. уч. ст. канд. полит. наук. М., ДА МИД России, 2005. С.11-12.

европейских стран, где этот вопрос постоянно стоит на политической и научной повестках дня). Фактический провал национальных референдумов по принятию единой европейской Конституции во Франции и Нидерландах в мае - июне 2005 г., а также вспышки насилия в иммигрантских гетто в больших городах Франции в конце октября - ноябре 2005 г. подтвердили необходимость осмысления взаимозависимостей между внутри- и внешнеполитической, с одной стороны, составляющими Евросоюза и иммиграционной его составляющей, с другой стороны, на новом этапе конституционного и, в целом всего эволюционного процесса в этой организации.

Европейские политологи и социологи, в силу исторического прошлого своих государств, в основном концентрируются на изучении постепенной трансформации всей структуры системы защиты прав человека в странах Европы, оставляя, однако, за рамками исследований собственно анализ прямых и обратных связей между происходящими в последние годы на континенте изменениями в сфере внутренней и внешней политики, иммиграционной политики и политики защиты прав беженцев, мигрантов и иностранцев (российские эксперты зачастую увлекаются идеей подражания европейскому опыту, забывая о российской специфике, в частности - ограниченности финансовых возможностей развертывания масштабных иммиграционных программ на данном этапе).

Так, например, теоретические исследования и эмпирические анализы последствий межгосударственного передвижения рабочей силы особенно активизировались в последние десятилетия XX в., но они были неполными. Аналитики большее внимание уделяли экономической эффективности этого явления для принимающих государств и меньшее - для стран, из которых люди уезжали. Литература по международной трудовой миграции также не предлагает апробированные опытом модели исследования причин и последствий этого процесса. До недавнего времени эта работа проводилась в общих чертах и основывалась на неоклассическом постулате о полной трудовой занятости, гибкой зарплате и полной мобильности действующих факторов¹. Но сегодня таких идеальных условий уже нет, поэтому выводы и рекомендации исследователей не имеют практической ценности.

Использованные для подготовки диссертации информационные *источники и литературу* представляется сгруппировать следующим образом.

В первую группу вошли официальные документы: кодексы, законы, законодательные и иные нормативные акты.

¹ Ангелов И. Перспективы либерализации движения рабочей силы в Европейском союзе // Проблемы теории и практики управления. 2004. №3. С. 87.

Вторую группу составили статистические и аналитические данные, опубликованные в специализированных сборниках, ежегодниках и ежемессечниках, отчетах, научных докладах, а также материалы научных конференций.

Третья группа представлена научными трудами и работами отечественных ученых и экспертов. В России - как и в других странах - научными исследованиями, связанными с изучением миграций населения и их социально-экономическими и политическими последствиями занимаются специалисты из разных областей - политологии, социологии, демографии, экономики, философии других наук¹.

В этой группе отдельно следует отметить публикации и работы профессорско-преподавательского состава Дипломатической Академии МИД России - Е.П. Бажанова, А.В. Бурсова, А.В. Аляева, В.Е. Донцова, А.Г. Задохина, Т.А. Закаурцевой, В.Ф. Ли, Г.Г. Кадымова, Ю.Б. Кашлева, И.Н. Кузьмина, К.Н. Кулматова, В.Н. Матяша, А.В. Митрофановой, Т.В. Полосковой, В.И. Попова, Г.К. Прозоровой, П.А. Развина, Г.А. Рудова, Н.П. Сидоровой, В.В. Штоля, А.Д. Шутова, Г.С. Яскиной и др.

Общей теории миграций и прикладному анализу различных аспектов их социально-политического значения посвящены работы Г.Витковской, Ж.А.Зайончковской и А.Г.Вишневого (взаимосвязь демографических и миграционных процессов, а также проблемы вынужденных миграций),

¹ Миграция (сущность и явление) / С.К. Бондырева, Д.В. Колесов. М.: Издательство Московского психолого-социального института; Воронеж: «МОДЕК», 2004; Гольдин Г.Т. Международная миграция: зарубежный опыт и Россия: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 1998; Гольдин Г.Т. Миграция населения: проблемы политико-правового регулирования: Автореф. дис. ... д-ра, полит. наук. М., 2001; Зинченко Н.Н. Миграция населения: теория и практика международно-правового регулирования. М., 2003; Ионцев В.А. Миграция населения. Вып. 3: Международная миграция. Прил. к журналу «Миграция в России». М., 2001; Каламанов В.А., Моисеенко В.М. и др. Управление миграционными процессами. М.: ГОУВПО ГУУ, 2003; Переведенцев В.И. Миграция населения и демографическое будущее России / Под общей ред. Г.Ю. Семигина. М.: ИСПИ РАН, 2003; Рыбаковский Л.Л. Миграция населения (вопросы теории). М.: ИСПИ РАН, 2003; Симчера Я.В. Внешняя миграция населения в современной России (Методологические основы экономико-демографического анализа): Дис. ... канд. экон. наук. М., 2003; Черевичко Т.В. Миграционная динамика эпохи глобализации. Саратов: Издательство Саратовского университета, 2002; Юдина Т.Н. Социология миграции. М.: «Дашков и К». 2004; Зайончковская Ж. Россия: миграция в разном масштабе времени. М., 1999; Колесов И.А. Интересы этнических групп в деятельности политических партии (на примере стран СНГ и Балтии): Автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2005; Полоскова Т.В. Современные диаспоры. Внутриполитические и международные аспекты. М.: Научная книга, 2002; Пядухов Г.А. Этнические группы мигрантов: тенденции притока, стратегии поведения. Пенза: ПГАСА, 2003.

В.Л.Иноземцева (роль и значение иммиграции в постиндустриальных странах), В.А.Тишкова, Э.Пайна, Д.В.Драгунского (влияние иммиграционных процессов на межнациональные отношения и проблемы толерантности).

Конфликтотенный аспект иммиграционного процесса раскрывается А.Н.Севастьяновым.

Вопросы правового и политического регулирования миграционных процессов исследуются Г.Г.Гольдиным.

Е.Т.Гайдар, С.Н.Градиловский, Л.И.Графова концентрируются на выработке практических имплементационных решений для иммиграционной политики.

Также необходимо отметить труды таких авторов, как И. Ангелов, С.К. Бондырева, О. Выхованец, Е.Б. Евстифеева, Ж. Гринблат, С.Ю. Кашкин, К. Коданьоне, Д.В. Колесов, В. Котельников, З.И. Левин, В.И. Мукомель, А.А. Овсянников, А. Орлов, Н.М. Полоскова Т.В., Римашевская, Г.П. Черников, И.П. Цапенко, Т.Н. Юдина.

К четвертой группе относятся работы и публикации зарубежных исследователей и политиков, посвященные общим и частным теоретико-методологическим аспектам миграции, а также рассмотрению конкретных проблем миграции в рамках ЕС¹. Внимание диссертанта привлекли исследования К.Баде, М.Баллеста, Дж.Борхаса, П. Бьюкенена, Ф. Блахуша, М.Боммеса, Г.Буркхардта, С.Вагнера, Р.Вайнера, Ф.Ваннера, В. де Вендена, Т.Влахоу, С.Гольдера, А.Заморы, Г.Злотница, М.Р.Инглегарта, З.Лейтона-Генри, С.Кастлза, Г.Классена, Р.Козловски, А.Кошоррека, Р.Козна, М.Купишевского, Ж.Лесурна, С.Мариаса, Й.Мортенсена, Р.Мюнца, Е.Пауэлла, Р.Проди, Дж.Рекса, Х.Ридао, С.Рихтера, Е.Рузенца,

¹ Warner P. Les Migrations. Cours de demographie 2002-2003. Universite de Geneve / www.demographie.ch/Migrations.pdf; Le Defimigratiore. Questions de relations internationales / Bertrand Badie: Catherine Winthol de Wenden. Presses de la fondation nationale des sciences politiques. Montreal, 1994; Simon G. Les migrations internationales // Population et societes. 2002. № 382; Baleste M. L'economie francaise: Etudes thematiques de l'economie nationale. 13-me ed entierement refondue. P., 1995; Castles S., Miller M.J. The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World. London, Macmillan, 1996; Cohen R. 1997. Global Diasporas: An introduction. London: UCL Press; Convey A., Kupiszewski M. Keeping up with Schengen: Migration and Policy in the European Union. - International Migration Review, 1995, No 4; Koslowski, R. Migrants and Citizens. Demographic Change in the European State System, Ithaca (NY), London: Cornell Univ. Press, 2000; Prodi R. President of the European Commission 2000-2005: Shaping the New Europe. European Parliament. Strasbourg, 2000. 15 February; Ridao J. M. En busca de un nuevo consenso // El Pais. 20.10.2002; Roosens E. Migration and caste formation in Europe: The Belgian case. Ethnic and Racial Studies, 1988, 1(2); Silverman M. Deconstructing the Nation: Immigration, Racism and Citizenship in Modern France. London, 1992; Stalker P. The work of strangers: A survey of international labour migration. ILO, Geneva, 1994 и др.

М.Сильвермана, Г.Симона, Дж.Солта, П.Сталкера, Р.Фитцджеральда, К.Хайльброннера, А.Харгривса, Х.Янга и др.

Пятую группу составили материалы, опубликованные в широкой общественной российской и зарубежной периодической печати, а также отобранные из других источников текущей информации, включая в первую очередь Интернет.

Практическая значимость исследования состоит в том, что содержащиеся в нем выводы и предложения дают конкретное представление о сильных и слабых сторонах опыта иммиграционной политики государств-членов ЕС; выводы и обобщения относительно особенностей этой политики могут быть с пользой востребованы при разработке положений по оптимизации государственной миграционной политики Российской Федерации, совершенствованию деятельности российских МИД, МВД РФ, Министерства по региональному развитию и национальной политике и других заинтересованных государственных органов, решения аналогичных миграционных задач в России.

Результаты исследования могут найти применение в деятельности соответствующих структур ООН (Международной организации миграции, Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев) и их аналогов, действующих в рамках европейских международных организаций и обязанных решать вопросы миграции, межнациональных отношений, проблемы русскоязычного населения и адаптации и развития диаспор.

Разработанные в диссертации теоретические положения, методологическая база изучения миграционных процессов могут послужить материалом для дальнейшего исследования миграции в регионах, субрегионах и отдельных странах. Основные выводы и результаты исследования могут быть использованы в научных разработках и учебном процессе для подготовки курсов лекций по миграционной проблематике в российских вузах соответствующего профиля (в сфере образования потребность в исследованиях по названной проблематике растет также еще потому, что многие российские университеты и вузы теперь включают рассмотрение вопросов европейской интеграции в свои учебные и исследовательские программы).

Структура диссертации обусловлена целью и поставленными задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, списка источников и литературы.

Во **Введении** обоснованы выбор темы, ее актуальность, определены объект и предмет, цели и задачи, хронологические рамки и теоретико-методологическая база исследования, охарактеризована его научная новизна и практическая значимость и приведены данные об апробации работы.

В **Главе I «Место и роль иммиграционной политики в интеграционном процессе ЕС»** проанализированы сущность и основные

общие особенности иммиграционной политики государств-членов ЕС, рассмотрена институциональная и нормативно-правовая база последней. На примере стран Европейского союза показано влияние иммиграционных процессов на важнейшие составляющие общей внешней политики ЕС как одной из ведущих и наиболее развитых интеграционных структур современности; раскрыто влияние расширения ЕС на иммиграционную политику его ведущих стран.

Глава II «Регулирование иммиграционных потоков в странах ЕС в контексте противодействия новым угрозам и вызовам»

посвящена рассмотрению взаимосвязи и взаимозависимости иммиграционной политики стран ЕС и их безопасности. В качестве профилирующей на данном этапе иммиграционную политику государств-членов ЕС тенденции определено ужесточение этой политики под влиянием угрозы терроризма. Другую серьезную проблему в сфере безопасности создает для стран ЕС нелегальная иммиграция и сопутствующие ей социальные угрозы (организованная преступность, наркотрафик и т.д.); рассмотрены меры по предупреждению и пресечению этих явлений, а также меры по противодействию незаконному въезду, транзиту и пребыванию (как в масштабе всего ЕС, так и на примере отдельно взятой страны - Испании) и важные политические последствия применения таких мер.

В Главе III «Интеграция (социальная адаптация) иммигрантов в Европе: проблемы и перспективы» проанализированы основные проблемы, имеющиеся у стран ЕС в таких областях, как регулирование трудовой иммиграции, беженцы и натурализация иммигрантов (решение этих проблем является ключевым для обустройства иммигрантов в странах ЕС). Очерчены перспективы оптимизации иммиграционной политики ЕС на данных направлениях, особое внимание уделено при этом рассмотрению так называемого «мультикультурализма» (т.е. практически сосуществования и взаимообогащения коренных и иммигрантских культур) как основной модели социокультурной адаптации иммигрантов.

В ***Заключении*** приведены результирующие аналитические оценки и сформулированы основные выводы исследования, сделаны обобщения, прогнозы, внесены рекомендации, обоснованы важность и настоятельность дальнейшего изучения иммиграционной политики стран ЕС. Заключение и предложения автора сводятся к следующему.

На основании проведенных в рамках данного диссертационного исследования анализа и обобщений сущности, целей и задач, результатов реализации и перспектив развития общей иммиграционной политики Европейского союза целесообразно сделать следующие выводы, оценки, прогнозы и рекомендации.

I. В ходе мировой истории процесс глобализации неоднократно порождал волны иммиграции внутри и между континентами, странами и

регионами (последняя крупная волна была вызвана сломом «биполярного» мира, изменением баланса сил, социальными проблемами в странах, приступивших к осуществлению системных преобразований и реформ). В целом, проблема иммиграции давно уже стала одной из наиболее острых глобальных проблем современности, и внимание к ней со стороны политиков и экспертов не ослабевает. Эта проблема чрезвычайно важна для Европы, которая по концентрации иммигрантов занимает одно из первых мест в мире (6,1% всего населения континента), принимая в год до полумиллиона иммигрантов (еще примерно 400 тыс. оседают здесь нелегально). В начале XXI в. прирост населения ЕС за счет иммигрантов превысил прирост населения за счет рождаемости среди его граждан (по прогнозам, в последующую четверть века «вклад» иммигрантов в общий прирост населения Европы достигнет 75%).

II. В рассмотрении вопросов иммиграции научная мысль утвердила в качестве основополагающего, системно-функциональный подход. С одной стороны, ключевыми вопросами такого подхода является взаимосвязь миграционных потоков с экономическим, социальным и геополитическим, культурным взаимодействием стран, потоками капиталов, товаров, технологий и идей, реализация миграции через глобальные и локальные сети разного уровня, составляющие инфраструктуру миграции. Этот подход продуктивен, поскольку позволяет решать проблему в комплексе, с учетом взаимосвязей и взаимозависимостей между элементами системы, быстро определяя слабые ее «звенья».

II. Системный анализ внутренних и внешних факторов, влияющих на выработку и реализацию иммиграционной политики стран ЕС на данном этапе, позволяет выделить в качестве ее главных проблем следующие «озабоченности».

1) экономические последствия притока иностранцев (возрастание конкуренции на рынке труда и образования, и потеря рабочих мест представителями титульной нации, сокращение заработной платы и жалования, социальных выплат и т.д. и т.п.);

2) угрозы безопасности (национальной и региональной):

а) глобальная, внешнеполитическая угроза (международный терроризм);

б) угроза политической безопасности (неизбежное при численном росте иммигрантов усиление их как политической силы - численный рост их партий, представительства в выборных органах, пропаганда их интересов в СМИ, гипертрофированное внимание к защите их прав и свобод в судебных органах и другие «сопутствующие» явления могут создать критическую массу недовольства в обществе и дестабилизировать его);

в) обострение прочих «мягких» цивилизационных угроз и вызовов, «импортируемых» иммигрантами - организованной преступности,

наркотрафика, контрабанды, торговли людьми - и растущие трудности борьбы с ними в силу замкнутости, клановости большинства образуемых выходцами из других стран и регионов этнических группировок; речь, таким образом, идет в первую очередь о безопасности личности, что принципиально важно для самосознания европейцев.

3) возможность культурно-демографической (гуманитарной) катастрофы (утрата нацией культурно-цивилизационной идентичности на фоне роста численности иммигрантов и их потомков в общем демографическом балансе населения, численное вытеснение «коренных» европейцев иммигрантами из всех сфер общественной жизни, всепроникающее засилье «чужаков» с последующей переориентацией общества на первоочередное удовлетворение запросов именно этой части населения и т.д.).

III. Большинство из вышеозначенных угроз - явления, связанные с теми во многом нетрадиционными проблемами, которые привносит в мир глобализация. Эти угрозы уже дают о себе знать - так, в условиях роста безработицы в последние годы наличие массовой иммиграции создает напряженное положение на рынке рабочей силы, и на этой волне в Европе спекулируют правые экстремистские партии (успехи И.Хайдера в Австрии, П.Кьярсаард в Дании, Ф.Девинтера во фламандской части Бельгии и Ж.-М.Ле Пена во Франции). Опасения европейцев на этот счет подтвердила и неудача с принятием единой Конституции ЕС в 2005 г.

Современные реалии общемирового и регионального развития, следовательно, требуют от государств-членов ЕС, принимающих значительные потоки иммигрантов, разработки новых эффективных способов реагирования на новые ситуации в миграционной сфере.

С момента начала институционального оформления интеграционных структур европейского сообщества в конце 1950-х годов и в последующем во второй половине XX в. ЕС был выработан определенный механизм по управлению потоками товаров и капиталов; в начале XXI в. настало время для упорядочения движения рабочей силы. В целом этот процесс в рамках Евросоюза находится в начальной стадии.

До осени 2005 г. иммиграционную политику стран ЕС в целом оценивали как эффективную. Действительно, этническая пестрота стран ЕС весьма редко (по сравнению с другими регионами) приводила к межнациональным конфликтам, все больше иммигрантов достигает успеха и больших высот в жизни «стран приема», а в отношении к ним у большинства граждан европейских стран доминируют толерантность, политкорректность, либерализм и гуманизм. Волнения иммигрантов в крупных городах Франции в конце октября - ноябре 2005 г. высветили, однако, ряд серьезных недостатков и недоработок в этой сфере, характерных, по признанию европейских политиков, и для других крупных

стран ЕС¹. К числу основных причин, вызвавших вспышки насилия в иммигрантских гетто во Франции, следует отнести слабую интегрированность иммигрантов в общество (отсутствие корней у иммигрантов второго-третьего поколения), неэффективный механизм вовлечения иммигрантов в экономическую деятельность, социальную неустроенность и бедность жителей этнических гетто, усиливаемый обособленностью гетто рост организованной преступности, непризнание иммигрантов обществом полноправными гражданами, отсутствие долгосрочной политики в отношении иммигрантов, влияние экстремистских сил в иммигрантской среде и рост национализма, нагнетаемый правыми силами. Французская социальная модель, которую обычно характеризуют как «щедрую», оказалась несостоятельной в отношении обеспечения социальной адаптации (интеграции) иммигрантов, в связи с чем предлагается провести широкие социально-политические преобразования (прежде всего - срочно разработать и начать реализовывать программу реконструкции иммигрантских пригородов и гетто, осуществить меры по политической социализации иммигрантов в целях признания их полноценными членами общества, сформулировать более внятную политику в отношении взаимодействия и обмена культур).

IV. Несомненно, что после французских событий определенные изменения и новшества будут внесены в институциональную и нормативно-правовую базу иммиграционной политики как самого ЕС, так и отдельных стран-членов этой организации (основы этой политики уже определены главными, учредительными документами ЕС - Маастрихтским и Амстердамским договорами, а также целым рядом других законодательных актов ЕС и отдельных государств).

Разработку документов, определяющих общий, идеологический подход к иммиграции следует считать первым и основным направлением работы в рамках ЕС по выработке основ собственной либерально-демократической иммиграционной политики. С момента запуска процесса институционализации европейского сообщества, инициированного Римским договором 1957 г. о создании ЕЭС, оно прилагало значительные усилия для оптимизации конкретных составляющих сферы иммиграции, закрепляя права и свободы (свободу на труд, передвижение, выбор места жительства и проживание и т.д.) иммигрантов в соответствующих документах². Упрощались процедуры и либерализовались правила для так

¹ Так, комментируя эти события, бывший глава Еврокомиссии и лидер итальянских левых сил Р.Проди отметил, например, следующее: «Италия не слишком отличается от Франции. То, что происходит сейчас в парижских пригородах, рано или поздно случится и у нас». См. об этом подробнее: Коваленко Ю. «Мы вам еще устроим Багдад»//Известия. 8 ноября, 2005. С.4.

² Помимо Маастрихтского и Амстердамского договора, в этой связи следует назвать более ранние директивы ЕС 68/360, 90/364, 90/365, 90/266, 89/48, 89/49,

называемых «трудовых иммигрантов» (в частности, облегчалась процедура получения гражданства и легализация нелегалов, расширялись и разнообразились меры по социальной адаптации беженцев и иммигрантов, сокращались сроки и оптимизировались каналы натурализации (последние стали охватывать службу в вооруженных силах, обучение в вузах, получение специальности, инвестирование в экономику, воссоединение семей и т.д.), вводились изменение принципа происхождения и квоты по странам и специалистам и т.д.). Это было одним из главных направлений совершенствования институциональной базы иммиграционной политики стран ЕС, и в сочетании с основополагающими документами, закладка в ее нормативно-правовой массив этого блока привела к тому, что в начале XXI в. иммигранты, имеющие гражданство одной из стран ЕС, официально - но не практически - уравниваются в правах с «коренными» европейцами.

Третьим направлением законотворческой деятельности государств ЕС в сфере иммиграционной политики было введение мер по ограничению ксенофобии и расизма, других проявлений этнической нетерпимости¹ (так, 1997 год был объявлен «Европейским годом борьбы против расизма»; помимо значительного количества пропагандистских и образовательных акций, программа года предусматривала создание Европейского центра наблюдения за проявлениями расизма и ксенофобии (начал работу осенью 1997 г.).

Ответом на рост проявлений национализма, расизма и ксенофобии в отношении иммигрантов стала серия политических актов интеграционных

Дублинскую Конвенцию о праве убежища и обращении с беженцами, Шенгенские соглашения, Хартию Европейского союза об основных правах, Единый Европейский Акт и др.

¹ Помимо общих положений о недопустимости дискриминации иммигрантов и необходимости координации иммиграционной политики (декларация Европарламента об основных правах и свободах, ст. 3/2, резолюция Европарламента от 27 июля 1989 г., декларация Европейского совета в Дублине, резолюции Европарламента от 11 марта и 24 июня 1993 г.), коммунитарные институты формулируют достаточно целостные программы воздействия на этот фактор националистического подъема. Европейский совет в Эдинбурге принял уже упоминавшуюся декларацию о принципах урегулирования внешнеполитических аспектов миграционной политики, где признается роль неконтролируемой иммиграции как дестабилизирующего фактора и отмечаются основные политические и законодательные ориентиры, которых рекомендовано придерживаться при решении проблем легальных иммигрантов. 21 января 1993 г. Европарламент принял резолюцию по проблеме доступа детей иммигрантов к обучению на их родном языке), а год спустя - 25 марта 1994 г. - Комиссия опубликовала доклад на эту же тему). На стадии практической реализации эти решения находят свое воплощение в рамках формируемого механизма общей политики в сфере внутренних дел и юстиции, а также в рамках программ социальной адаптации (интеграции) иммигрантов, разрабатываемых, главным образом, на национальном уровне.

институтов, дополнившая базовые документы по правам человека. Являясь межгосударственным объединением с жесткой правовой инфраструктурой, ЕС имеет возможность - и в этом основное отличие именно европейской интеграционной модели - непосредственно участвовать в деле защиты прав и свобод индивидуума посредством Суда ЕС. Однако его компетенция имеет четко очерченные пределы, заданные сферой применения Договоров об учреждении Сообществ.

V. В целом, речь идет, таким образом, о становлении общей иммиграционной политики ЕС, и этот процесс имеет давнюю историю. Активно этими вопросами начали заниматься в Евросоюзе лишь в 1980-1990-е годы, когда экономическая целесообразность заставила признать иммигрантов важным компонентом экономической деятельности с закреплением за ними статуса долговременного жителя стран ЕС (падение рождаемости, кризис пенсионной системы, нехватка рабочих мест по мнению некоторых экспертов, привели к переходу от этнической к эмигрантской модели государства). Тем не менее, основополагающий подход ЕС к формированию иммиграционной политики далеко не столь однозначен.

В общем и целом, этот подход следует охарактеризовать как в высшей степени прагматичный. Европейцы весьма прагматичны в своей иммиграционной политике, которая, в конечном счете, служит сохранению самоидентификации общества в национальном, культурном, религиозном, историческом и политическом аспектах. Обратной стороной прагматизма европейцев при это является селективность, т.е. избирательность в отношении тех, кому может быть предоставлено право работать и жить в ЕС. Цели иммиграционной политики для стран Европейского союза необходимо рассматривать в трех аспектах:

1. обеспечения защиты национальной экономики каждой страны ЕС и экономики ЕС в целом от нежелательного притока трудящихся-мигрантов, как по масштабам, так и по качественному составу;

2. решения наиболее острых проблем в области занятости населения внутри ЕС с помощью гибкого регулирования численности иностранной рабочей силы;

3. рационального использования прибывающих в страны ЕС трудящихся-мигрантов в экономических и политических интересах страны-импортера.

Суммировать общую направленность иммиграционной политики стран ЕС на современном этапе можно тремя основными положениями - это а) ограничение въезда в страну низкоквалифицированной рабочей силы, б) борьба с нелегальной эмиграцией и в) политика реэмиграции. При этом при максимальном упрощении перемещения своих граждан в пределах общих границ ЕС предусмотрено внедрение единых стандартов обращения с гражданами иных стран, въезжающих на территорию ЕС, создание жестких

иммиграционных правил по отношению к беженцам и лицам, ищущим убежище, формирование общей процедуры признания их статуса.

VI. Несомненно, что на процесс формирования иммиграционной политики объединяемой «большой Европы» оказывают, и будут оказывать влияние национальные подходы к регулированию миграционной сферы, которые в силу интересов представляющих эти подходы государств-членов ЕС могут быть более жесткими или мягкими. Конечно, многое будет зависеть от позиций ведущих членов ЕС - Германии, Франции, Великобритании, Италии, Испании. Эти позиции далеко не однозначны и тождественны, но на уровне национальных законодательств этих стран наблюдается общая тенденция к ужесточению миграционных процедур (например, в более либеральных Испании и Великобритании - после унесших сотни человеческих жизней террористических актов в Мадриде в мае 2004 г. и Лондоне в июле 2005 г. соответственно).

Поскольку тенденция к ужесточению и ограничениям в сфере регулирования иммиграционной политики существует в целом ряде государств ЕС, тем более - государств влиятельных, то, следовательно, можно говорить и об общеевропейском, или, точнее, - «внутрисоюзном» ее уровне. Признаки этого уже есть.

Так, своеобразной «козырной картой» испанского председательства в Евросоюзе (январь-июнь 2002 г.) стала проблема борьбы с незаконной иммиграцией. Суть испанской позиции в концентрированном виде была отражена в весьма жестких предложениях по вопросам незаконной иммиграции на саммите ЕС в Севилье (21-22 июня 2002 г.) и состояла в том, что Евросоюзу необходимо принять эффективные меры по наказанию тех стран, которые не желают должным образом сотрудничать в предотвращении нелегальной иммиграции. Испанцы пытались продвинуть свои предложения, заручившись поддержкой представителей других ведущих стран, т.е. фактически утвердить собственное видение ряда вопросов иммиграционной политики в качестве официальной линии ЕС.

VII. В рамках ЕС вопросы обеспечения безопасности (прежде всего - угроза терроризма) все сильнее, таким образом, влияют на иммиграционную политику, в целом меры, принимаемые по соображениям безопасности, укладываются в общее русло вышеназванной «ограничительной» тенденции. Отметим также, что вопросы внутренней безопасности остаются в начале XXI в. в ведении национальных государств. Реализацию более жесткого курса в отношении иммигрантов, непосредственно вызванного ухудшением ситуации в сфере безопасности, целесообразно показать на примере страны, пострадавшей от или страдающей от этих угроз - например, Испании.

Королевство Испания - одна из стран ЕС с наибольшим количеством нелегальных иммигрантов как собственно внутри государства, (по разным оценкам, - от нескольких сотен тысяч до миллиона), так и на его границах.

Испания испытывает большое давление со стороны нелегальной иммиграции (более уже не может принимать потоки иммигрантов) и всемерно поддерживает меры борьбы с нею и обслуживающей ее интересы организованной преступностью.

В целом, иммиграционная политика Испании направлена на более жесткий контроль за миграционными потоками и численностью нелегалов на своей территории посредством законодательных мероприятий, как на международном, так и национальном уровнях. В 2002 г. Испания впервые выступила за ограничение въезда иммигрантов в Европу (в год из Испании депортируется свыше 90 тыс. иностранцев). Вместе с тем, после терактов в Мадриде в марте 2004 г. тенденция к ужесточению иммиграционных норм и процедур укрепилась. В настоящее время нелегальные иммигранты не имеют права на забастовку, отменено положение о предоставлении гражданства Испании «нелегалам», прожившим в ней пять лет, апелляция об отмене депортации из страны может быть отклонена и т.д.

VII. Несмотря на всю устойчивость данной «ограничительной тенденции», нет оснований драматизировать ситуацию. Европейское сообщество - это вторая после США экономическая сила и наиболее «продвинутое» в интеграционном плане региональное образование современности. В общем виде, ЕС слишком далеко ангажирован в процессы демократизации, глобализации и региональной интеграции, чтобы не найти адекватного ответа на иммиграционный вызов. Такое заключение аргументируют следующие обстоятельства.

Во-первых, глобализация и интеграция требуют мощной экономики, развитой инфраструктуры, наукоемких отраслей и т.д. Все это в Европе присутствует, она хорошо подготовлена для возможных потрясений, социально защищена. Вместе с тем, ей будет полезен приток свежих сил, идей, умов и рабочих рук, что исключает отказ от приема иммигрантов, а открытость границ будет стимулировать попытки «переехать» в ЕС у многих людей, и их желание по гуманитарным соображениям нельзя будет игнорировать.

Во-вторых, подавляющее большинство стран ЕС и в первую очередь - страны его старого «ядра» - решают проблемы иммиграции не одно десятилетие, и решают успешно. В качестве примера эффективности усилий, предпринимаемых в этом направлении на национальном уровне, можно привести Германию, которая в начале 1990-х годов, например, принимала в отдельные годы до 80% всех лиц, просивших убежище в странах ЕС (несколько сотен тысяч человек ежегодно). Естественно, что, принимая иностранцев, немцы рассчитывают на дивиденды и получают их. Так, возникший в стране в конце 1990-х годов дефицит в 20 тыс. программистов покрывается выходцами из других стран.

Вместе с тем, ФРГ не является страной, приветствующей иммиграцию (так, изданный в 1973 г. запрет на вербовку иностранной рабочей силы за

пределами ЕС действует без ограничений; независимо от Женевской конвенции о статусе беженцев Германия оставляет за собой право самой составлять список тех государств, в которых, по ее мнению, нет политического преследования и, следовательно, нет оснований на ходатайство об убежище¹ и т.д.).

В-третьих, из однородности, схожести типов рыночно-демократических систем в странах ЕС (в основном, это - так называемые «социально ориентированные экономики») и, следовательно, близости их подходов к решению миграционных проблем, логически вытекает и закрепление этих подходов в своде соответствующих норм на уровне самого ЕС. С учетом этого, основополагающие документы, регулирующие иммиграционную сферу на уровне всего ЕС в целом, будут, несомненно, оставлять его членам определенное поле для маневра, направляя по необходимости средства из общего бюджета на туда, где необходимо вмешательство.

VIII. Как представляется, в обозримом будущем либеральный стандарт прав человека, положенный в основу данной политики, сохранится в неприкосновенности в силу самой демократической природы стран-членов континентального сообщества и доминирования в нем либеральных, гуманистических идеологий и институтов, включая в первую очередь правозащитные организации и СМИ. Отход от либерального стандарта не возможен, и Европа по-прежнему будет принимать сотни тысяч иммигрантов ежегодно. Ограничения, которые уже вводятся при въезде в отдельные страны ЕС, не выйдут за рамки уже существующих общепринятых норм и представлений об основах миграционных политики и процедур.

Согласованные в ходе вышеупомянутого саммита ЕС в Севилье в июне 2002 г. решения, например, были достаточно мягкими и осторожными (так, например, иммигрантам с пятилетним стажем пребывания в одной из стран ЕС предоставлена возможность, продлить свой статус до десяти лет и более).

IX. Тем не менее, открытость европейских границ подталкивает к быстрой доработке комплекса иммиграционной политики. Начиная с 1990-х гг. страны ЕС вынуждены были серьезно задуматься об усилении контроля не только на южных, но и на восточных рубежах. В ожидании огромного наплыва иммигрантов из стран ЦВЕ были предприняты меры по укреплению границ. С расширением ЕС в мае 2004 г. страны ЦВЕ и сами попали в достаточно сложную ситуацию. В результате либерализации визового режима, а также подписания Женевской Конвенции 1951 г. о беженцах и Протокола 1967 г. они оказались в положении государств,

¹ См.: Германия. Факты. Справочник (на русск. яз.). Франкфурт-на-Майне: Societats-Verlag. 1996. С.76.

экспортирующих и одновременно принимающих у себя иммигрантов. Кроме того, в отличие от своих западных соседей, они стали и странами транзита, вынужденными содержать на своей территории приезжих из Азии и Африки, которые стремились попасть на Запад. В результате наплыва транзитных и нелегальных иммигрантов, а также беженцев, иностранное население в странах ЦВЕ значительно увеличилось. Ситуация осложнялась и почти полным отсутствием опыта приема иммигрантов странами ЦВЕ, в том числе специально подготовленного персонала, а также трудностями социально-экономического характера. В целом, с расширением ЕС он географически приблизился к ряду источников иммиграции, в первую очередь - азиатским, а, следовательно, и стал более доступен.

Х. В рамках доработки, общие основы иммиграционной политики стран ЕС должна будет учесть целый ряд серьезных разноплановых моментов.

Во-первых, необходимо учесть политическую реакцию общества на окончательный вид иммиграционного законодательства. Это тем более актуально, что, как уже было сказано, иммигранты - это важная политическая сила, в связи с чем, регулируемая иммиграция и эффективная интеграция остаются важными политическими инструментами в управлении государством, в политической жизни. Правовые аспекты иммиграционной политики, следовательно, будут в дальнейшем играть важную роль в политике.

Отметим и важный внешнеполитический эффект - принимающие страны должны будут продолжать оказывать помощь странам-«поставщикам» для усовершенствования политических и экономических методов борьбы с причинами бегства и эмиграции их граждан. Дискуссия относительно объемов этой помощи может, однако, вызвать определенные коллизии во внутренней политике.

Во-вторых, ряд положений иммиграционной политики стран ЕС нуждаются в корректировке. В общем и целом возникает сомнение в том, что внешнеполитические аспекты в достаточной степени учтены в проводившейся до сих пор миграционной политике. Так, многие страны Европейского союза, заключив соглашения о возврате иммигрантов в те страны, из которых они прибыли, переложили собственные финансовые проблемы, связанные с иммиграцией, на страны, которые не были к этому готовы. Следует также опасаться того, что ограничительная политика предоставления убежища, проводимая европейскими государствами, прежде всего, дефиниция «надежные третьи страны» приведет к прекращению международной защиты беженцев.

В-третьих, принципиально важным представляется и решение социокультурной проблемы, неизбежно возникающей при вливании значительных масс иммигрантов в тот или иной «чужеродный» культурно-

цивилизационный пласт. Теория предлагает три решения этой проблемы: а именно:

- ассимиляцию;
- дифференцированное исключение;
- так называемый «мультикультурализм».

Ведущие европейские державы избрали разные из названных моделей. Великобритания, например, взяла на вооружение мультикультурализм, а Франция явно тяготела к ассимиляции (в 1974 г. в стране был принят закон о прекращении приема иммигрантов за исключением случаев предоставления убежища и воссоединения семей). В Германии также налицо ярко выраженное стремление к сохранению национальной идентичности. Так, при канцлере Г.Шредере (1999 - 2005 гг.) коалиционное правительство ключевым в определении политической цели являлась «нормальность Берлинской республики», что отражало именно это стремление¹.

Вместе с тем, эксперты отмечают кризис ассимиляционной модели, в связи с чем, все большее признание завоевывает модель мультикультурализма (тем более, что ряд средних и малых «мультикультурных» стран ЕС добились успехов в интеграции иммигрантов, что существенно повысило стабильность общества в этих странах). Концепция (или модель) мультикультурализма базируется на трех принципах:

- плюрализме культур;
- отсутствии препятствий для маргинальных групп;
- поддержке воспроизводства и развития различных культур.

В настоящее время проблема мультикультурализма постепенно превращается в общеевропейскую проблему. Сегодня, когда политика в области иммиграции и интеграции переходит в сферу компетенции европейских органов власти и регулируется уже общеевропейскими договорами, в которых устанавливаются рамки для действий государств - членов Европейского союза, это становится все более очевидным. Проблема иммиграции попадает в один ряд с аналогичными общеевропейскими проблемами, такими как перестройка экономики, кризис в сфере занятости, городская сегрегация, маргинализация работников низкой квалификации, необходимость пересмотра системы образования, проявления расизма и т. д. На все эти проблемы мультикультурализм предлагает свое, пусть не бесспорное решение.

С учетом роста консервативных настроений, задача реализации мультикультурной модели представляется весьма сложной, так как

¹ Буров Н.В. Некоторые особенности иммиграционно-политического процесса в Германии на современном этапе: Дисс. на соиск. уч. ст. канд. полит. наук. М., ДА МИД России, 2001. С.163.

предполагает изменение менталитета общества (в противном случае негативное отношение к иммигрантам, их культурам ведет к снижению общего стандарта защиты прав человека (в силу стремления уменьшить приток эмигрантов путем изменения формата конституционных прав).

XI. Новые реалии мирового развития требуют от европейских государств, принимающих значительные потоки иммигрантов разработки новых эффективных способов реагирования на новые ситуации в миграционной сфере. Это означает не только то, что самые последние и самые достоверные данные должны быть положены в основу новых концепций иммиграционной политики ЕС в отношении трудовых мигрантов, но и то, что качественно новые приоритеты и принципы должны занять ключевое положение в стратегических иммиграционных концепциях этих стран.

Для разработки долгосрочной, ориентированной на приток иммигрантов политики занятости промышленно развитым государствам ЕС необходимо выяснить, какие квалификации иммигрантов желательны с точки зрения политики на рынке труда и с учетом создания стоимости в общенациональном масштабе. Необходимо провести политическую дискуссию на эту тему, поскольку желательная по производственным причинам иммиграция не приводит к автоматическому преумножению общезкономического благосостояния.

XII. С точки зрения государственных интересов Российской Федерации, одним из которых является решение болезненной проблемы наплыва иммигрантов и «транзитного характера» страны, опыт развития иммиграционной политики государств ЕС представляет собой ценный источник пополнения общих представлений, концепций, моделей и конкретных решений по узким частным проблемам иммиграционной политики. Наиболее актуальными, с точки зрения востребованности европейского опыта регулирования иммиграционных потоков, в российских условиях представляются следующие:

- решение проблем, связанных с нелегальной иммиграцией (превентивные и карательные меры, сроки и условия пребывания, осуществление законодательной амнистии и т.д.);

- регулирование сферы иммиграционных потоков в больших городах (Москва и Санкт-Петербург, Владивосток) и отдельных регионах (Дальний Восток), поскольку в ЕС существует практика применения собственного иммиграционного законодательства данными категориями административно-территориальных единиц;

- немаловажный момент состоит в опыте селективности иммиграционной политики стран ЕС, т.е. в изучении норм и схем по привлечению высококвалифицированных специалистов (этот опыт может быть распространен, например, на русскоязычных «соотечественников», планирующих «воссоединиться» с Россией);

- для развития процессов демократизации интересны подходы ЕС, сочетающие высокие гуманитарные и либеральные стандарты с относительной жесткостью иммиграционного законодательства, а также решения проблем сосуществования различных культур и диаспор.

XIII. Подводя итог обобщающему представленный в диссертации анализ иммиграционной политики стран ЕС краткому изложению ее проблем и перспектив, подчеркнем принципиально важный момент: сохраняющиеся в иммиграционной сфере ЕС неопределенности и проблемы позволяют уверенно прогнозировать, что предстоит серьезная проверка для Европы широко декларируемых демократических принципов правового социального государства. Лишь отдаленное будущее даст ответ на вопрос, будет ли объединенная Европа представлять собой некую новую цивилизацию, синтезирующую как традиционные ценности и представления европейских народов, так и цивилизационные ценности иммигрантов, в основном из мусульманских, в первую очередь, арабских стран, или же эта Европа выработает механизмы цивилизационного «поглощения» переселяющихся в нее людей на основе собственной, вполне устоявшейся европейской идентичности. Какой путь разрешения проблемы иммигрантов окажется более эффективным - решительный, жесткий, ограничительный, к которому тяготеют европейские консерваторы, или либеральный, основанный на учете реальных проблем, с которыми в условиях глобализации сталкиваются беднейшие страны - главный источник иммиграции, более близкий социал-демократам, покажет время.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертации изложены в публикациях автора и докладах на научных конференциях Дипломатической академии МИД России:

1. Скорый Р.П. Количественное и качественное изменение произошедшие в странах Северной Европы в области иммиграции // Вопросы теории и истории международных отношений. ДА МИД России. М., 2004. 0,7 п.л.

2. Скорый Р.П. Иммиграция из Европейского союза // Обозреватель-Observer. №11 (200). Октябрь. 2005. 0,8 п.л.

3. Скорый Р.П. Права и обязанности иммигранта в странах Европейского Союза Правовой и социальный аспект // Современные гуманитарные исследования. №3 (4) 2005. 0,5 п.л.

4. Скорый Р.П. Ситуация с нелегальной иммиграцией в Испании // Современные гуманитарные исследования. №4 (5). 2005. 0,4 п.л.

5. Скорый Р.П. Начало новой иммиграции из Европейского союза, вызванной засильем выходцев из арабского мира (на примере стран Северной Европы – Дании, Швеции и т.д.) // Рабочие тетради кафедры ВПиМО ДА МИД России. № 3 (41). 2005. Февраль. 0,4 п.л.

6. Скорый Р.П. Необходимость кардинального решения проблем международной миграции в странах ЕС через унификацию институтов

иммиграционной политики Европейского союза // Рабочие тетради кафедры ВПиМО ДА МИД России. № 3 (41). 2005. Март. 0,7 п.л.

7. Скорый Р.П. Декларированные и реальные права иммигранта в странах Европейского союза. Правовой аспект // Актуальные проблемы международных отношений в начале XXI века: Материалы 8-й научно-практической конференции молодых ученых / ДА МИД России. М., 2005. 0,5 п.л.

8. Skoryi R. Movimientos Migratorios desde Centroamerica hacia Europa" La Revista de Polica Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. I Edicion del 2005. 0,2 п.л.

9. Skoryi R. De Iberoamerica a la Union Europea (Un estudio sobre la importancia de las migraciones, I parte) Diario de negocios de Costa Rica La Republica" San Jose 21.09.2005. 0,2 п.л.

10. Skoryi R. De Iberoamerica a la Union Europea (Un estudio sobre la importancia de las migraciones, II parte) Diario de negocios de Costa Rica La Republica" San Jose 22.09.2005. 0,1 п.л.

11. Skoryi R. De Iberoamerica a la Union Europea (Un estudio sobre la importancia de las migraciones, III parte) Diario de negocios de Costa Rica La Republica" San Jose 23.09.2005. 0,2 п.л.

12. Skoryi R. Costa Rica y la Union Europea Diario de negocios de Costa Rica // La Republica. San Jose 28.09.2005. 0,3 п.л.

Подписано в печать 1 декабря 2005 г.

Тираж 100 экз.

Объем 1,0 п.л.

Отпечатано в Дипломатической академии МИД России

№ 262

РНБ Русский фонд

2006-4

30273