



# Проблемы миграции

Александр Сунгуров

ЛЕТНЯЯ ШКОЛА «Изучение Европейского союза:  
современные тенденции»

*16 июня 2021*

# Содержание

- 1. Понятие миграции и ее разновидности
- 2. Миграция как неразрывный компонент глобализации
- 3. Глобализация «с человеческим лицом» = уважение универсальных прав человека
- 4. Варианты миграционной политики
- 5. Примеры миграционной политики в различных странах
- 6. Миграционная политика в странах ЕС
- 7. Тенденции современной интеграционной политики

# Александр Юрьевич Сунгуров


- Профессор департамента прикладной политологии НИУ «Высшая школа экономики» – СПб, Д.полит.н. (2007), д.биол.н. (1989)
- Президент Межрегионального гуманитарно-политологического центра СТРАТЕГИЯ, Главный редактор журнала «Публичная политика»
- Вице-президент Российской ассоциации политической науки (2011-2019), член правления
- Председатель ИК26 по правам человека IPSA
- Вице-президент Европейского института омбудсманов (2013-2015), член правления
- Ранее – Ленсовет (1990-1993), СПЧ при Президенте РФ (2004-2009)

# Автор монографий

- «Этюды политической жизни Ленинграда-Петербурга» (1996 г.)
- «Функции политической системы: от застоя к постперестройке» (1998)
- «Институт Омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа).» - СПб.: Норма, 2005. - 384 с.
- "Как возникают политические инновации: «фабрики мысли» и другие институты-медиаторы". - М.: РОСПЭН, 2015.
- "Время и политика: введение в хронополитику". – СПб.: Алетейя, 2016.
- "Фабрики мысли и экспертные сообщества" (совместно с А.А. Балаяном). – СПб.: Алетейя, 2016.
- "Экспертные сообщества и власть". М. : РОСПЭН, 2020.

# Где узнать подробнее:

- См. сайт Национального исследовательского университета – Высшей школы экономики  
<https://www.hse.ru/org/persons/505427>
- Центра СТРАТЕГИЯ – [www.center-strategy.com](http://www.center-strategy.com)
- Веб-сайт Российской ассоциации политической науки – [www.rapn.ru](http://www.rapn.ru)
- E-mail: [asungurov@mail.ru](mailto:asungurov@mail.ru) <http://vk.com/asungurov>
- <https://www.facebook.com/alexander.sungurov>
- Тел. Моб. +7-911-081-61-23
- А также см. Википедия, Рамблер, Яндекс и т.д.



# 1. Понятие миграции и ее разновидности

# Что такое «Миграция населения»?

- Перемещение людей, связанное с изменением места жительства и места работы.
- Выделяют эпизодические,
- маятниковые и
- временные виды миграции

# Наряду с миграцией,

- связанной со сменой места жительства,
- Сегодня выделяют:
- трудовые,
- коммерческие,
- туристические
- перемещения населения, носящие временный характер и не связанные со сменой места жительства



# Три основные фазы миграции

- Первая – исходная, или подготовительная фаза – период, когда появляется и оформляется в реальные действия **желание** и затем **готовность** к переезду – временному или постоянному
- Вторая фаза – собственно переезд или переселение, связанные как с физическим **перемещением** в пространстве, так и с совершением **необходимых действий** для обеспечения легального характера такого перемещения.

## Третья, заключительная фаза -

- процесс «укоренения», постоянного или временного на новом месте.
- Это «**приживаемость**» - для случая внутренних мигрантов или мигрантов из культурно близких по культуре и обычаям стран
- Или **интеграция** - для иммигрантов из стран, существенно отличных от культурных обычаев

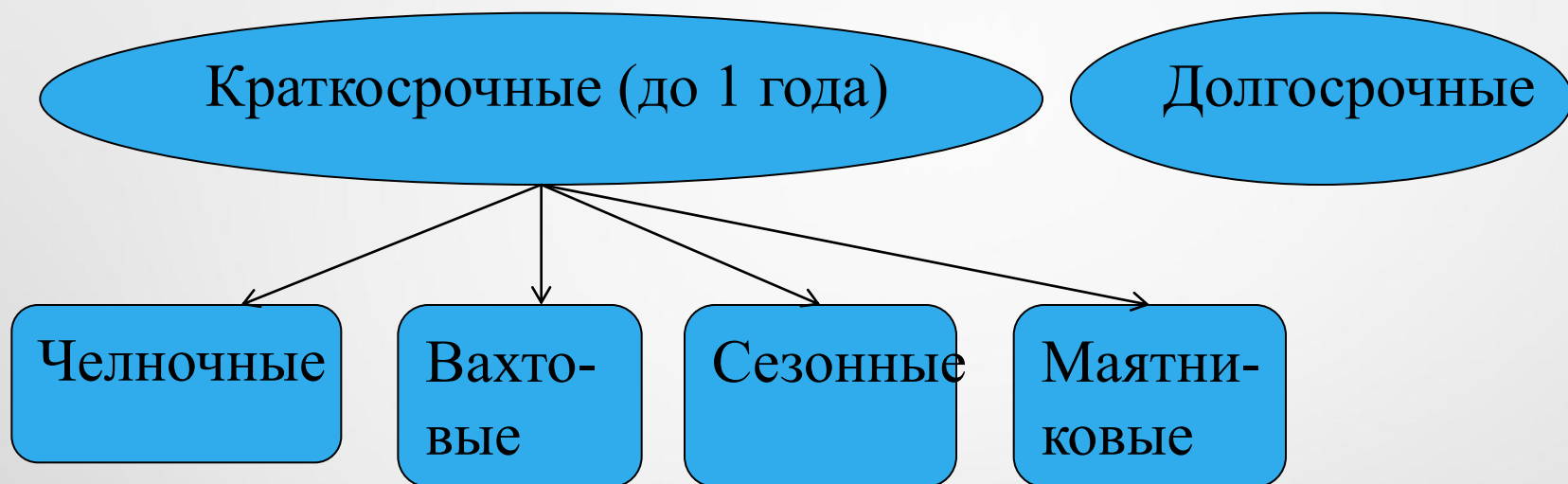
## Именно на третьей фазе

- Возникают различные варианты политики по отношению к мигрантам
- политики сегрегации,
- ассимиляции,
- политику мультикультурализма и
- политику собственно интеграции

# Типы классификаций миграции:

- 1. Внешняя (международная) и внутренняя
- 2. По длительности пребывания на новом месте жительства
- 3. По цели миграции
- 4. Добровольная, вынужденная и принудительная
- 5. Легальная и нелегальная

# По длительности пребывания




# Временная миграция:

- 1. Экономическая (трудовая и коммерческая)
- 2. Учебная миграция
- 3. Миграция в связи с отдыхом и туризмом и близкую с ними по характеру
- 4. Религиозная миграция (паломничество).

# Цели миграции:

- 1. Поиск лучших условий жизни,
- в перечень этих условий входят
  - - отсутствие явных угроз для жизни,
  - - экономические, культурные и экологические условия
- 2. Воссоединение и создание семей.



## 2. Миграция как неразрывный компонент глобализации



# Глобализация (Э.Гидденс) это

- интенсификация распространяющихся на весь мир социальных отношений,
- которые связывают удаленные места таким образом,
- что локальные события формируются событиями, происходящими за много миль и наоборот.

# Глобализация — это усиливающаяся интеграция экономик и обществ во всем мире

- Глобализация — это неизбежное явление в истории человечества, заключающееся в том, что мир в результате обмена товарами и продуктами, информацией, знаниями и культурными ценностями становится более взаимосвязанным.
- (Сайт ООН)

# Хотя глобализация ускоряет развитие человечества,

- сама являясь его следствием,
- она представляет собой непростой процесс, к которому нужно приспособливаться и который создает серьезные проблемы и трудности.
- Такие быстрые темпы перемен могут принять угрожающий характер, и большинство стран пытаются их контролировать или управлять ими.

# Волны глобализации

- **Первая волна** глобализации длилась с 1870 года до начала Первой мировой войны.
- Стимулом в данном случае были достижения в транспортной сфере и снижение торговых барьеров.
- В результате расцвета мировой торговли доля экспорта в объеме мировых доходов удвоилась и составила 8%.

# Массовая миграция людей в поисках лучшей работы

- Около 10% мирового населения переехали в другие страны. 60 миллионов человек переместились из Европы в Северную Америку и другие части Нового Света.
- То же самое произошло в густонаселенных Китае и Индии, из которых люди выезжали в менее густонаселенные страны, такие как Шри-Ланка, Бирма, Таиланд, Филиппины и Вьетнам.

# Вторая волна глобализации

- примерно с 1950 по 1980 год.
- В основном вторая волна проявилась в интеграции таких развитых стран, как страны Европы, Северной Америки и Японии, которые восстановили торговые отношения путем либерализации многосторонней торговли.

# Третья волна – началась с 1980 гг.

- была вызвана сочетанием достижений в технологиях транспорта и коммуникации, а также действиями крупных развивающихся стран,
- которые пытались привлечь иностранные инвестиции путем открытия своих экономик для международной торговли.

# Глобализация как ведущая тенденция мирового развития


- *Глобализация как:*
- Постоянно идущий исторический процесс
- Универсализация и гомогенизация мира
- Открытость национальных границ
- Важнейший фактор глобализации – новые технологии- роль Интернета

Глобализация и глокализация (Мыслить глобально, действовать локально)



# Угрозы глобализации

- Усиление дифференциации, «отсталость навсегда», понятие «Глубокого Юга»
- Миграция и проблема мультикультурализма («Арабские халифаты Мюнхена»)
- Угрозы мирового терроризма
- Всевластие Транснациональных монополий
- Снижение гражданского контроля



3. Глобализация «с  
человеческим лицом» =  
уважение универсальных  
прав человека

# «Все люди обладают равными правами»

- Один из результатов: жители «Глубокого Юга» тоже об этом знают.
- И они хотят жить лучше. Но при этом изменить к лучшему жизнь в своей стране к лучшему не хотят или не могут.
- И они решают перебираться туда, где люди живут лучше – то есть в Западную Европу и Северную Америку –  
То есть мигрировать. ТВ и корм для кошек

# А что думают об этом жители «стран прибытия»?

- Часть – относится терпимо до определенного предела
- Другие – меньшинство – считают свои долгом помогать им добраться до желаемой «страны прибытия», так как все люди обладают равными правами
- Третьи – считают, что жители «страны прибытия» должны сами решать, нужно ли им столько мигрантов,
- А если власти их не слышат – сами становятся политиками правого толка



## 4. Варианты миграционной политики

# Под «миграционной политикой»

- мы будем понимать политическое регулирование второй и, в основном, третьей стадий миграционного процесса
- Т.е. стадию собственно перемещения
- и стадию последующей адаптации («приживления» в случае переселенцев) мигрантов на новом для себя месте
- Хотя она может и должна касаться и первой – например, стимулирование нужных специалистов, или более того – содействие улучшения ситуации с странах отбытия (Последние тренды в политике ЕС)

# Правовое регулирование

- *процесса перемещения* иммигрантов в нашу страну
- – важная часть миграционной политики,
- отражающая ее преобладающий вектор в конкретное время
- – более жесткие ограничения на въезд
- или более либеральный климат

# В случае существования

- четко выработанной и адресной миграционной политики
- возможно и сочетание обеих тенденций
- например, избирательные преференции для определенного типа специалистов и
- барьеры на пути неквалифицированных рабочих.
- На практике – скорее обратная ситуация, эффект бумеранга – изменения 2010 г., облегчив для трудовых мигрантов, ударили по туристам



## Фокусом внимания сегодня

- Будет политическое регулирование третьей стадии миграционного процесса,
- Т.е. регулирование статуса и обстоятельств проживания уже приехавших людей.

```
graph TD; A[Миграционная политика] --> B[Политика сегрегации (и/или Дискриминации)]; A --> C[Политика интеграции мигрантов в принимающее сообщество];
```

Миграционная политика

Политика  
сегрегации  
(и/или  
Дискрими-  
нации)


Политика  
интеграции  
мигрантов в  
принимающее  
сообщество

# Политика сегрегации

- В США в XVIII – начале XIX веков по отношению к прибывающим из Африки чернокожим рабам, а далее – к их потомкам.
- В ЮАР в период апартеида (но и к своим жителям!!!)
- В Японии по отношению к мигрантам из Кореи.

# Сегодня практически везде

- Реализуется политика интеграции в трех основных видах
- 1. Политика ассимиляции
- 2. Политика мультикультурализма
- 3. Политика социальной интеграции и культурно-языковой адаптации.



## 5. Примеры миграционной политики в различных странах

# Соединенные Штаты Америки

- 1. Политика сегрегации и дискриминации по отношению к коренному населению – индейцам и по отношению к чернокожим рабам и их потомках.
- 2. Политика ассимиляции, подразумевающая безусловное принятие членами этих меньшинств культурных образцов и поведенческих моделей большинства

## Основа политики ассимиляции:

- формируемая американская политическая или гражданская нация
- должна быть основана на общей системе ценностей и единой культурной традиции.
- Образное описание такой политики – политика «*правильного котла*» стала затем употребляться повсеместно.

# Начиная с 60-х гг. XX века

- Критика политики ассимиляции, исходящая из недемократичности политики «американизации» всех приезжающих в СШЭ мигрантов.
- Тезис: поддержание культурного многообразия сообществ, формирующихся на основе этничности и идентичности, не противоречит принципу поддержания единства политической нации



# Появление концепции мультикультурализма

- признание как индивидуальных прав человека, так и
- прав этнических сообществ на поддержание культурной идентичности.

# Реализация принципов мультикультурализма в США

- Шла параллельно с воспитанием толерантности к инаковости, а также
- Происходила практически одновременно и с ликвидацией сегрегации афро-американцев и иных этнических меньшинств в этой стране.
- Итог очевиден – Президент Обама!

# Отметим, что американская

- Политика мультикультурализма была направлено прежде всего на решения проблем взаимоотношений разных групп жителей страны,
- И лишь потом качалась собственно мигрантов
- К тому же толерантность воспитывалась и к самым различным видам инаковости, включая и сексуальную

# Канада

- В Канаде дискриминируемым меньшинством считали себя (наряду с коренными жителями) франкоязычное меньшинство Квебека, что давало почву сепаратизму.
- В конце 60-х французский язык получил статус государственного
- Премьер Трюдо заявил о том, что мультикультурализм фактически становится государственной политикой

# Культурное разнообразие

- Стало рассматриваться как ключевой ресурс канадского общества
- И поддерживаться государством
- Сегодня к канадскому обществу иногда применяют метафоры «мультикультурной мозаики» или «миски салата»:
- культуры здесь сосуществуют и перемешиваются, при этом они не растворяются в доминирующей англосаксонской культуре
- Важность свободы выбора культуры

# Австралия

- до начала 60-х гг здесь остро стояла проблема нарушения прав аборигенов.
- В отношении мигрантов – неевропейцев проводилась дискриминационная политика, основной тенденцией здесь была ассимиляция приезжающих европейцев в состав «белой Австралии»
- и сегрегация по отношению инокультурных меньшинств.

# Изменения начались в т.ч и

- В связи со снижением миграции европейцев.
- Мультикультурализм был принят в качестве государственной стратегии, с широким использованием канадского опыта.
- Много внимания уделялось издательской деятельности и радиовещанию на языках инокультурных сообществ и подготовке специалистов в сфере образования

# В итоге наступает обособление

- азиатских, арабских и других общин в Австралии и появления «этнических» районов в крупных городах при их минимальной интеграции
- Усилиями государства шло «конструирование» этнических общин



# Абсолютизация политкорректности

- привела к тому, что в стране были установлены весьма жесткие ее нормы, которые запрещали публикации и высказывания
- (даже научные и статистические),
- могущие хоть как-то оскорбить национальные меньшинства

## С конца 80-х годов культурная идентичность

- стала определяться правом  
свободного выбора,
- что помогло переместить центр  
тяжести национального  
строительства Австралии
- из этнической плоскости в  
гражданскую.

# Страны Западной Европы

- Общее свойство – достаточно давно живущее местное население
- без опыта дискриминации
- И большое количество трудовых мигрантов из стран с иной культурой

# Франция как страна где преобладала

- модель *политической ассимиляции*
  - Государств создает благоприятные условия для быстрого получения иммигрантами нового гражданства
  - Идентичность новых граждан определяется национальным политическим порядком, а не этнокультурными или религиозными корнями.
  - Государство формально не признает особых потребностей этнических меньшинств и не учитывает их в практической политике;
- этнические, культурные, вопросы религии - сугубо сфера частной жизни иммигрантов

# Волнения в пригородах Парижа в 2005 году

- Показали низкую эффективность такой политики - игнорирование проблем мигрантов не привело к их исчезновению, напротив,
- оно привело к их радикализации.
- Известные споры вокруг головных платков, недавний запрет на ношение хиджабов в публичных местах и т.д.

# В Великобритании и Голландии

- XX века мультикультурализм стал принципом социальной и культурной политики государства.
- В **Великобритании** проводилась целенаправленная политика по поддержанию "единства в разнообразии".
- Этнические группы получали содействие своим культурным инициативам со стороны местных сообществ, делегировали своих представителей в систему образования и здравоохранения

# В итоге внутри мусульманской общины

- консолидировались закрытые сообщества
- недоступные для внешнего мира, в том числе для органов правопорядка, и связанные родственными узами или организованные по сетевому принципу вокруг религиозного центра группы,
- практически не поддерживавшие контактов с посторонними лицами
- Взрывы в Лондонском метро летом 2005 года подняли вопрос об «исламской угрозе»


# Голландия – страна «победившего мультикультурализма»

- И здесь - убийство исламским фанатиком в 2004 году кинорежиссера Тео Ван Гога
- Доклад парламентской комиссии об опыте интеграции мигрантов за последние годы констатировал провал государственной мультикультурной политики.
- «Если интеграция и происходила, то скорее вопреки государственным инициативам, чем благодаря им»

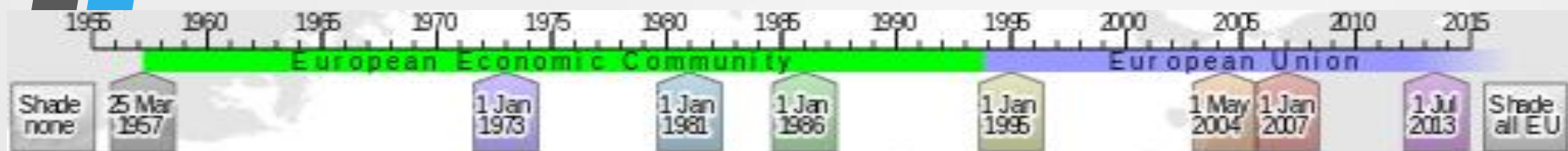


# Опыт других стран: некоторые ВЫВОДЫ

- 1. Политика интеграции как альтернатива политики дискриминации или сегрегации сегодня вне конкуренции
- 2. Политика ассимиляции сегодня уже не является эффективной.
- 3. Политика мультикультурализма показала эффективность в решении проблем собственного расколотого общества, но не в отношении мигрантов



## 6. Миграционная политика в странах ЕС



# До начала XXI века миграционная политика на уровне ЕС практически отсутствовала

- Изменения наступили после событий 11.09.01
- Проблемы миграции стали объединяться с факторами безопасности
- Объективное углубление проблемы «Север-Юг»
- Итог – Иммиграция стала пониматься не только как решение демографических и экономических проблем,
- Но и как причина социальной нестабильности и угроза личной безопасности

# Развитие внешнеполитической компоненты миграционной политики ЕС

- Усиление сотрудничества с регионами мира по вопросам:
- миграционного контроля
- Борьбы с организованной преступностью и терроризмом
- В рамках политики развития

# Существование двух параллельных режимов миграционной политики в ЕС

- Для граждан стран – членов ЕС политика «свободного перемещения» гарантирует право на свободу выбора места жительства и работы
- В отношении граждан третьих стран – применяется ограничительная иммиграционная стратегия
- (Значимые исключения – члены семей, беженцы, высококвалифицированные кадры)

# Разделение этих подходов – начиная с Римского договора 1957 года

- Жители стран – не членов ЕЭС после окончания срока трудового контракта не имели законных оснований для пребывания на территории принимающей стороны, то есть должны были покинуть ЕЭС.
- Соответственно, Совет Министров ЕЭС получил полномочия по координации миграционного регулирования государств-членов ЕЭС
- Но те оставили у себя большинство полномочий

# Динамика миграционной политики соответствовала

- Динамике соотношения двух концепций развития Евросоюза:
- Функционалистской – закрепление за сообществом только тех полномочий, которые бы способствовали созданию единого рынка (преобладала в 60-70-е годы)
- Федералистской – встречала сильное сопротивление на 1 этапе



# Вторая половина 70-х годов

- Иммиграционная политика государств – членов ЕЭС стала приближаться к общему знаменателю
- Причины – экономический кризис и рост враждебности местного населения к мигрантам.
- Миграционная политика ЕЭС:
  - 1. Усиление ограничений и контроля над иммиграционными потоками
  - 2. Финансовая помощь уже осевшим мигрантам с целью стимулирования их выезда

# Рубеж 80-90-х годов:

- Рост иммиграции из стран Восточной Европы
- Привел к росту национализма в некоторых странах Западной Европы

# Начальный этап миграционной политики ЕЭС – опора на неформальные структуры

- В 1972 года в рамках Совета Европы создается группа Помпиду по борьбе с распространением наркотиков, она также занималась противодействием оргпреступности и нелегальной миграции
- В 1975 году создается межправительственная группа ТРЕВИ (TREVI group – Terrorizme, Radicalizme, Extremisme, Violence International) из министров внутренних дел, включала и пограничный контроль

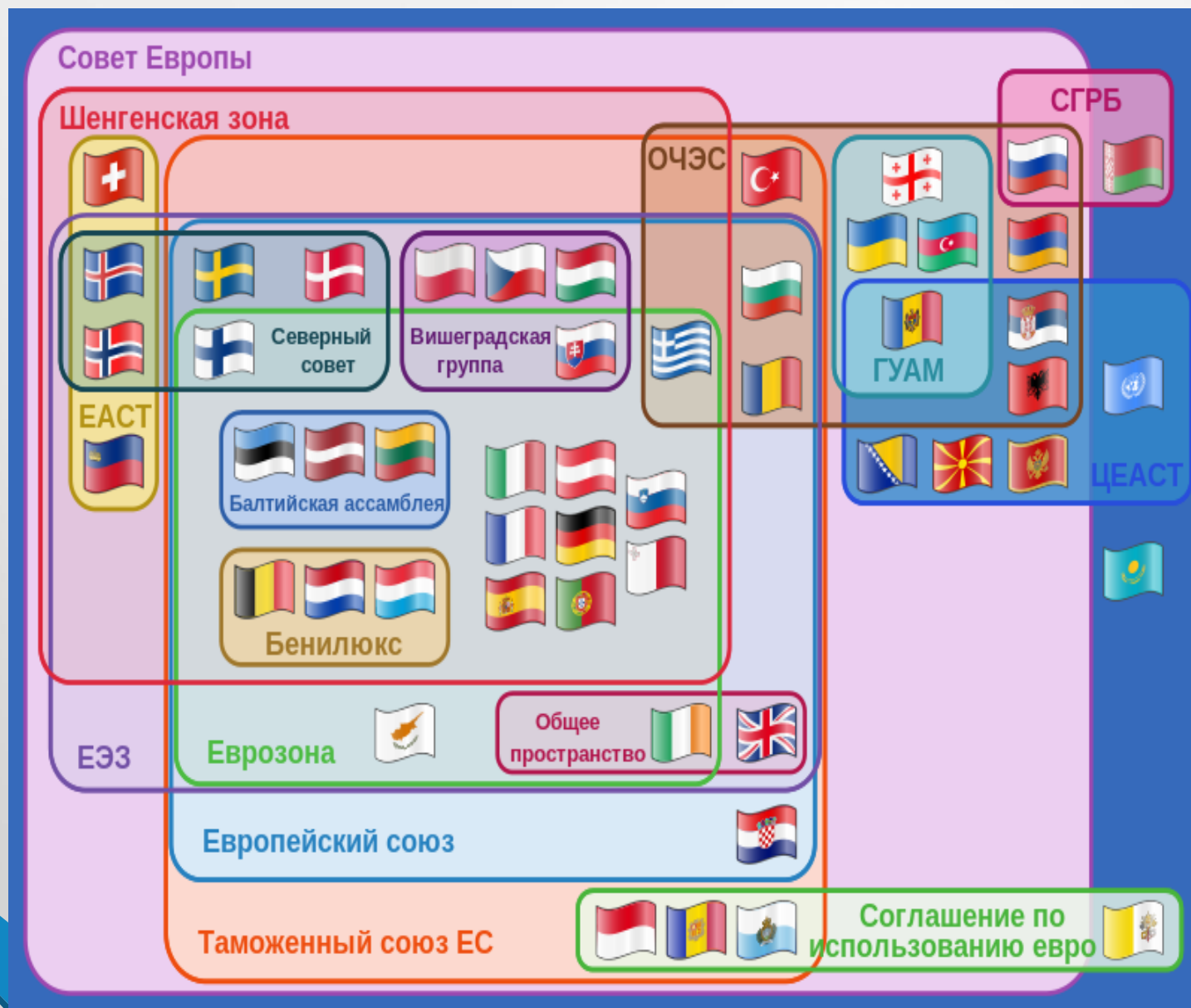
# Развитие соглашений о реадмиссии

- Развитие региональных соглашений и форумов:
- Будапештский процесс, Седеркопинский процесс,
- Диалог по транзитной миграции в Средиземноморье
- Рабатский процесс

# 19 июня 1990 г. – Шенгенское соглашение

- о постепенной отмене проверок на общих границах стран – членов ЕС
- В качестве компенсации – ужесточение правил предоставления убежища и усиление пограничного контроля
- 15 июня 1990 г. – Дублинские соглашения (прошение об убежище рассматривает первая из стран ЕС, в которую попадает мигрант)

# Европейская интеграционная система



# 7 февраля 1992 г. – Маастрихтский договор о трансформации ЕЭС в Евросоюз

- Три опоры Евросоюза:
- 1. Европейские сообщества (интеграция в сфере экономики, социальной политики и охраны среды)
- 2. Общая внешняя политика и политика безопасности
- 3. Общая политика в области внутренних дел и правосудия. Сюда же – миграционная политика. Опора на страны ЕС. Но право инициативы есть и у Еврокомиссии

# Лиссабонский договор 2009 г.

- Вопросы иммиграционной политики пошли в компетенцию Евросоюза
- Возросло участие Европарламента
- Формируется практика суда ЕС по вопросам миграционной политики



# Заседание Европейского совета в 1999 г. в г. Тампере

- Основные направления миграционной политики ЕС:
- 1. Развитие партнерств со странами происхождения мигрантов
- 2. Создание общей Европейской системы предоставления убежищ
- 3. Справедливое обращение с гражданами третьих стран
- 4. Управление миграционными потоками (через информационные компании о возможностях стран ЕС и диверсификации методов борьбы с нелегальной миграцией)

# Сегодня – два направления миграционной политики ЕС

- Горизонтальное:
- Совокупность национальных органов управления (министерства иностранных и внутренних дел, финансов, обороны, соц. политики и т.д.
- Вертикальное:
- Уровень ЕС, национальный, региональный, местный, НКО, Международные организации

# Важное исключение


- Решение об адмиссии –допуске определенного числа мигрантов на свою территорию
- По прежнему принимают национальные государства

# Иммиграционная политика ЕС в связи с кризисом 2015 года

- Количество просителей об убежище достигло 1,3 млн, т.е. в 2 раза выше, чем в 2014
- Основная нагрузка на прием и размещение беженцев – на пограничные страны – Италию (123 тыс в 2016), Греция (51 тыс в 2016)
- Они настаивали на более справедливом распределении беженцев

# Решение Совета ЕС в 2015 г. О перемещении беженцев из Италии и Греции в страны ЕС

- К 2018 г. перемещены только 33%
- Ирландия – на 170%, Мальта – на 130%, Швеция – на 81%, а
- Венгрия и Польша – не приняли ни кого.



## 7. Тенденции современной интеграционной политики

## Выделяют три основные составляющие такой политики

- 1. Политико-правовая,
- 2. Социально-экономическая и
- 3. Культурно-религиозная

- 
- По: И. Цапенко. Развитые страны: интеграционная политика в отношении иммигрантов. // Мировая экономика и международные отношения", 2008, №3, с. 59-69

# ***Политико-правовая составляющая***

- **А. Улучшение правового положения иностранцев и либерализация правил получения гражданства (включая амнистии)**
- **Б. Развитие антидискриминационной практики.**
- Как законодательство, так и создание специальных органов и комиссий, стоящих на страже нарушения прав человека в связи с его принадлежностью к этническим и иным меньшинствам.



# Например, омбудсман по вопросам прав меньшинства

- Особый пример подобных практик – «программы позитивного действия», являющиеся по сути программами «позитивной дискриминации».
- Они обеспечивают представителям этнорасовых групп льготы при приеме на работу, получении федеральных контрактов и поступлении в вузы
- Наиболее проблематичны

## В. Политическая интеграция

- Предоставление как активного так пассивного избирательного права, как правило, на местных и региональных выборах.
- Это направление, которое с энтузиазмом было воспринято в 80-х годах прошлого века, сейчас также подвергается сомнению, как вызывающее протесты со стороны коренного населения.
- Неприменимо к трудовым краткосрочным мигрантам

## **2. Социально-экономическая составляющая политики интеграции**

- А. Правительственные инициативы в сфере занятости – прежде всего – к детям мигрантов
- Б. Адаптация системы образования. (языковая подготовка)
- В. Жилищная политика, мероприятия в области здравоохранения, социальное обеспечение, специальные программы адаптации и обустройства вынужденных мигрантов

### **3. *Культурно-религиозная часть интеграционной политики***

- Во многом – к реализации права на культурную автономию
- Именно здесь максимально были реализованы принципы мультикультурализма
- Что часто приводило не к интеграции, а к обособлению

# Новые тенденции

- При переходе к «политике социальной интеграции и культурно-языковой адаптации»
- Поиск более сбалансированного, компромиссного варианта управления культурным плюрализмом,
- интересам принимающего общества и
- одновременно учитывающего в той или иной мере потребности иммигрантов

# 1. Усиливается акцент

- на решение социально-экономических проблем,
- что направлено прежде всего на противодействие социальному исключению иммигрантов,
- накоплению дезинтегрирующего и конфликтного потенциала.

## 2. Преференции лояльности

- Принимающие страны повышают среди иммигрантов удельный вес тех, кто лоялен данной стране и с ней себя идентифицирует.
- Этой цели способствуют усилия по улучшению правового положения иностранцев, включая либерализацию правил получения гражданства,
- а также борьба с дискриминацией.

### 3. Введение обязательных интеграционных мер

- за уклонение от участия в которых на иммигрантов могут накладываться санкции.
- Речь может идти и о фактически принудительной ресоциализации на иной языковой, культурной, ценностной основе,
- призванной преодолеть пассивное отношение некоторых категорий иммигрантов к интеграции.



# Снижение веса мультикультурных инициатив

- В ряде европейских стран отмечается рационализация и даже свертывание мультикультурных инициатив,
- направленных на развитие культурной автономии этноконфессиональных общин,
- Напротив, идет ориентация на содействие межэтнической и межрелигиозной толерантности и диалогу.

Спасибо за внимание

