

ОБЗОРЫ. РЕФЕРАТЫ

Т.Я. Четвернина, А.В. Четвернина

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА: ОБЗОР НОВЫХ ЗАРУБЕЖНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

Четвернина Татьяна Яковлевна – доктор экономических наук,
НИУ Высшая школа экономики.

Четвернина Александра Владимировна – научный сотрудник ИНИОН РАН.

За последние несколько лет миграционная политика многих государств заметно изменилась. Ранее международная миграция рассматривалась развитыми странами как временное явление, не имеющее значимых политических последствий и не несущее угроз для национальной безопасности. Ныне миграционная ситуация в мире кардинально изменилась. Ее основными признаками стали усиление социально-политических противоречий, возрастающая глобальная нестабильность, неконтролируемые и плохо управляемые потоки вынужденной миграции, обострение проблем национальной и международной безопасности. Это неизбежно повлекло за собой изменение форм и методов регулирования миграционных процессов на внутрис государственном и международном уровнях. В первую очередь изменения затронули нормативно-правовую базу – национальное миграционное законодательство, нормативные акты, формирующие систему отбора мигрантов.

В последние десятилетия развитые страны рассматривали прием иммигрантов в качестве долгосрочного решения многих проблем. Например, проблем низкой рождаемости и старения населения. Иммиграция рассматривалась и как благоприятная возможность пополнить население страны трудоспособной рабочей силой. Однако заметное увеличение доли иммигрантов стало вызывать в общественном сознании опасения, связанные с сохранением отлаженной системы социального обеспечения, усилением конкуренции на рынке труда, «размыванием» национальной культуры, угрозой национальной безопасности.

Призывы к ужесточению иммиграционной политики стали сегодня повсеместными в развитых странах Европы. Недавний кризис, вызванный наплывом беженцев, спровоцировал новую, беспрецедентную по накалу, волну общественной и политической полемики. Однако у исследователей нет однозначного ответа на вопрос, смогут ли подобные ужесточения снизить приток иммигрантов в целом и беженцев в частности. Одни исследователи считают, что более жесткие меры контроля лишь толкают потенциальных переселенцев искать обходные пути для въезда в страны Европы, другие утверждают, что иммиграционная политика европейских государств в целом эффективна, а ужесточение контроля способно ограничить непрерывно увеличивающийся поток желающих переселиться в Европу. Некоторые эмпирические исследования даже устанавливают прямую взаимосвязь между вводом новых ограничительных мер и непосредственным сокращением заявок на статус беженца. Неясно лишь, не связано ли снижение количества заявок на статус беженца с уходом мигрантов «в тень».

В работе Матиаса Чайки (Великобритания) и М. Хоболта (Дания) анализируются данные иммиграционного притока в 29 стран Европы из более чем 200 стран мира на протяжении 2008–2011 гг. [1]. Согласно гипотезе авторов, увеличение нелегальной миграции является следствием естественной адаптации мигрантов к ужесточению государственной иммиграционной политики. Иными словами, многие беженцы, столкнувшись с невозможностью легализовать свой статус, принимают решение остаться в нелегальном статусе. Для оценки уровня нелегальной миграции авторы используют статистику задержаний в странах Европы из-за нарушений регистрационных документов. Подобные данные, доступные лишь с 2008 г., значительно различаются по странам и зависят от потенциала европейских государств в борьбе с нелегальной миграцией (интенсивности работы полиции по выявлению и пресечению нарушений миграционного режима, а также от численности полиции в странах Европы).

Результаты исследования показывают, что увеличение числа отказов в выдаче статуса беженца или въездной визы на 10% соответствует увеличению числа задержанных за нарушение визового режима на 3–4%. При этом наблюдается различие, связанное с местом задержания нелегальных мигрантов, – на территории страны или на границе. Так, увеличение отказов в предоставлении статуса беженца увеличивают численность задержаний на территории страны. Напротив, учащение отказов в выдаче виз приводит к значительному увеличению задержаний на границе. Таким образом, ужесточение визового режима приводит к увеличению числа попыток нелегального пересечения границ, в то время как ужесточение требований к получению статуса беженца приводит к росту числа мигрантов, решающих остаться нелегально на территории отказавшим им в убежище стран. Иссле-

ОБЗОРЫ. РЕФЕРАТЫ

дование выявило еще одну закономерность: общий миграционный контингент (migrant stock) в стране прибытия положительно связан с распространенностью нелегальной миграции [1].

Общий вывод авторов состоит в том, что ужесточение иммиграционной политики увеличивает распространенность нелегального пребывания мигрантов в странах Европы, как бы выталкивая их из правового поля. Этот побочный эффект иммиграционной политики практически не упоминается в современных общественно-политических дискуссиях, хотя он заслуживает пристального внимания не только исследователей, но также политиков и законодателей. В общем постоянное ужесточение мер иммиграционной политики в странах Европы можно считать менее успешными, чем принято думать.

Ф. Уйффинг, Ф. Роув и К. Мюльдер исследуют взаимосвязь между государственной иммиграционной политикой и отношением общества к иммиграции [2] на примере двух стран – Германии и Австралии. Этот выбор для сравнения не был случайным. В Австралии после Второй мировой войны сформировалось понимание необходимости иммиграционной политики, направленной на увеличение численности населения страны и обеспечение стабильного экономического роста. С этой целью была разработана система отбора иммигрантов, которая ориентировалась на привлечение наиболее образованных переселенцев, вне зависимости от страны происхождения, и на содействие их скорейшей адаптации. Германии же, напротив, не удалось сформировать единую концепцию иммиграционной политики, несмотря на колоссальный приток иммигрантов.

На примере этих двух стран проверялась гипотеза, согласно которой общественное мнение по отношению к иммигрантам в той или иной степени отражает официальную государственную иммиграционную политику. Авторы стремились показать, в какой степени она может влиять на общественное восприятие иммиграции.

Результаты их анализа в целом подтвердили исходную гипотезу, выявив существенные различия в отношении населения Австралии и Германии к иммиграции. Наибольшее расхождение общественного мнения между странами было выявлено в оценках влияния иммиграции на развитие национальной экономики: более 70% респондентов Австралии отметили ее позитивное воздействие, в Германии их доля составила лишь 26%. Следует отметить два интересных результата проведенного исследования. Во-первых, позитивная оценка влияния иммиграции на культуру страны: 75% респондентов в Австралии и 54% – в Германии. Во-вторых, резко отрицательное отношение респондентов в обеих странах к дальнейшему увеличению притока иммигрантов. Дальнейший рост иммиграции поддержали только 23% респондентов в Австралии и 5% – в Германии.

Исследования последнего десятилетия доказывают наличие факторов, усиливающих миграцию населения как на международном, так и на внутри-страновом уровнях. К таким факторам прежде всего относятся глобализация, стремительные изменения демографической ситуации, политические конфликты, а также трансформация социальных институтов. Причины, побуждающие людей к смене места жительства, принято делить на две категории: притягивающие и выталкивающие. К «притягивающим факторам» принимающей территории относят высокие доходы населения, лучшие условия жизни, наличие диаспор и социальных сетей; к «выталкивающим факторам» – безработицу, низкие заработки, слабость социальных институтов.

Вместе с тем исследователи отмечают и другие факторы миграции. Так, Аруши Курэй (Малайзия) и Фридрих Шнайдер (Австрия) выделяют в качестве «выталкивающего» фактора уровень коррупции в стране исхода. Исследование построено на анализе данных о переселении людей совершенно разного происхождения в 20 развитых странах ОЭСР [4].

Распространенность коррупции ухудшает условия труда и жизни большей части населения, мотивируя многих к радикальной смене этих условий. Наиболее подвержены желанию уехать из коррумпированной страны высокообразованные работники. Высокий уровень коррупции разрушает здоровую конкуренцию на всех уровнях развития карьеры, что болезненно отражается именно на самых образованных, так как они получили бы наибольшие дивиденды в условиях честной конкуренции. Обесценивая инвестиции в человеческий капитал, коррупция побуждает представителей образованных слоев населения уезжать в развитые страны, которые предъявляют все более жесткие требования к иммигрантам.

Авторы показывают, что с ростом уровня коррупции наиболее образованные работники демонстрируют неизменно большую склонность покинуть страну, чем работники с низким и средним уровнем образования. Среди последних эмиграция усиливается только до определенного уровня роста коррупции, а затем снижается. Вероятно, высокий уровень коррупции и неравенства резко сокращает возможности для эмиграции менее образованных граждан. Таким образом, подтверждаются многочисленные ранние свидетельства о наличии так называемой «ловушки бедности», удерживающей представителей наиболее неблагополучных слоев общества от закономерного желания эмигрировать. Одновременно с этим ограничения в иммиграционной политике развитых стран отсеивают менее образованных претендентов. В исследовании сделан вывод, что развивающимся странам надо уделять пристальное внимание борьбе с коррупцией, если они не желают терять наиболее образованную часть своего населения.

Матиас Чайка и Хайн де Хаас дают обзор различных взглядов на эффективную миграционную политику [3]. Отмечается, что, по мнению последова-

тельных скептиков, международные потоки миграции вызваны преимущественно структурными экономическими проблемами в странах исхода – безработицей, неравенством в доходах, политической нестабильностью. На эти факторы иммиграционная политика стран-реципиентов не влияет. В результате ее ужесточения лишь видоизменяются способы, которыми пользуются мигранты, чтобы переехать в более благополучные государства. Так, в большинстве развитых стран стабильно увеличивается доля семейной миграции; при достижении определенного порога миграционный поток становится устойчивым и начинает подпитывать сам себя за счет социальных связей. К тому же развитые государства ограничены в использовании по отношению к иммигрантам чрезмерно жестких мер, поскольку связаны обязательствами по соблюдению прав человека, которые принимались в период относительно скромных масштабов миграции.

Другие исследователи утверждают, что в целом меры жесткой иммиграционной политики работают вполне эффективно, значительно сокращая и фильтруя иммиграционные потоки. При отсутствии таких регулирующих механизмов масштаб проблем был бы значительно больше. Так, введение ужесточенных визовых требований и контроля на границах резко снизило долю бедных иммигрантов. Ряд авторов, исследующих международную миграцию, показывает, что иммигранты все больше превращаются в элитарную категорию в сравнении со средним уровнем бывших сограждан.

Одну из причин расхождения в оценках М. Чайка и Х. де Хаас видят в том, что одними и теми же терминами обозначаются различные явления, т.е. отсутствует единообразная трактовка сути иммиграционной политики и ее эффективности. Так, в понятие «иммиграционная политика» отдельные исследователи включают и публичную дискуссию, и законодательные меры, существующие лишь на бумаге, и меры, реализуемые на практике. М. Чайка и Х. де Хаас предлагают строго разграничивать публичные дискуссии и меры «на бумаге» (*discursive gap*); декларативные нормативные документы и их реальное претворение в жизнь (*implementation gap*); наконец, собственно эффективность воплощаемых мер (*efficiency gap*). Смещения понятий можно избежать, если при постановке задачи исследования будет четко указано, какой из указанных проблем оно посвящено. Вторая причина расхождений связана с различиями во временной экспозиции исследования: в некоторых работах рассматриваются краткосрочные эффекты от применения конкретных мер, в других – долгосрочные и глобальные эффекты. Неудивительно, что исследователи приходят к различным выводам.

Статья Элеоноры Моррис (США) посвящена проблемам воссоединения семей и влиянию интеграционной политики Европейского союза на положение женщин [5].

Современные миграционные программы в Европе принимались в ответ на массовый приток иностранных рабочих во второй половине XX в. Подавляющее большинство их были мужчинами, ищущими работу, чтобы прокормить семью в собственной стране. Поэтому миграционные программы изначально ориентировались на мужчин-мигрантов, решали их проблемы и учитывали их потребности. Этим же стандартом руководствовались и научные исследования, также фокусировавшие внимание практически исключительно на мужчинах. Однако со временем появилось понимание миграции как более сложного процесса, в котором игнорирование гендерных различий приводит к серьезному искажению реальности. Во многих исследованиях и ранее было показано, что при схожих мотивах миграции женщины испытывают отличные от мужчин трудности при адаптации к новой среде. Главные их проблемы – существенно меньшее разнообразие доступных видов деятельности при значительно более низкой оплате труда. Рынок труда для женщин-мигрантов, как правило, ограничен низкоквалифицированными позициями, преимущественно в частном секторе. Это означает повышенный риск непостоянного заработка и отсутствие государственных и социальных обязательств. Постепенно научное сообщество перешло от изучения «феминизации миграции» к исследованию «гендерных аспектов миграции».

По мнению Э. Морис, игнорирование гендерных вопросов при формировании миграционной политики усложняет адаптацию мигрантов. В конечном счете это сказывается не только на самих женщинах-мигрантах, но и на их семьях. В отличие от мужчин женщины-мигранты сосредоточены на проблемах семьи и воспитания детей, мужчины-мигранты – на экономических проблемах. Миграционные меры, ориентированные только на нужды мужчин, не решают наиболее насущных вопросов женщин-мигрантов.

Специфическая проблема женщин, приезжающих в Европу по программам воссоединения семей, состоит в том, что их по умолчанию воспринимают как неквалифицированных работников, вне зависимости от реальных профессиональных навыков и образования. Отчасти причина таких стереотипов исторически действительно связана с большим количеством женщин-мигрантов на низкоквалифицированных работах. Однако тенденция последних лет – стремительный рост доли высококвалифицированной женской миграции. Тем не менее эта уже относительно устоявшаяся тенденция пока не в состоянии переломить многолетних стереотипов.

В последние два десятилетия научное сообщество осознало важность гендерных аспектов миграции. К этому же осознанию постепенно приходят и негосударственные организации, имеющие возможность формировать общественное мнение и лоббировать изменения в миграционном законодательстве. Однако этот важный сдвиг происходит достаточно медленно,

ОБЗОРЫ. РЕФЕРАТЫ

и в ближайшее время нет оснований ожидать реального улучшения перспектив для женщин-мигрантов.

Литература

1. Czaika M., Hobolth M. (2016). Do restrictive asylum and visa policies increase irregular migration into Europe? // *European Union Politics*, 17 (3), p. 345–365. – <https://doi.org/10.1177/1465116516633299>
2. Ueffing P., Rowe F., Mulder C.H. (2015). Differences in Attitudes towards Immigration between Australia and Germany: The Role of Immigration Policy // *Comparative Population Studies*, 40 (4). Retrieved from <http://www.comparativepopulationstudies.de/index.php/CPoS/article/view/181>
3. Czaika M., De Haas H. The Effectiveness of Immigration Policies // *Population and Development Review*, 2013, 39 (3), p. 487–508. – <http://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2013.00613.x>
4. Cooray A., Schneider F. (2015). Does corruption promote emigration? An empirical examination // *Journal of Population Economics*, 29 (1), p. 293–310. – <http://doi.org/10.1007/s00148-015-0563-y>
5. Morris E. (2015). Family Reunification and Integration Policy in the EU: Where Are the Women? // *Journal of International Migration and Integration*, 16 (3), p. 639–660. – <http://doi.org/10.1007/s12134-014-0363-3>