

**Федеральное государственное
бюджетное учреждение науки
Институт Европы Российской академии наук**

**Институт лингвоцивилизационных и миграционных
процессов при фонде «Русский мир»**

**ГЛОБАЛЬНЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ
АСПЕКТЫ МИГРАЦИОННЫХ
ПРОЦЕССОВ**

Москва 2019

УДК 325.1/.2(100)082)

ББК 66.4(0),32я43

Г54

Ответственный редактор

Ал.А. Громыко, член-корр. РАН, директор ИЕ РАН,
председатель Совета экспертов Института лингвоцивилизационных
и миграционных процессов при фонде “Русский мир”

Рецензенты

Р.Ш. Давлетгильдеев, д.ю.н., зам. декана юридического
факультета по международной деятельности Казанского ГУ,
Т.А. Васильева, д.ю.н., доцент, заведующая сектором
сравнительного права Института государства и права РАН

В подготовке материалов к печати принимала участие

Т.Н. Степашина

Глобальные и региональные аспекты миграционных процессов:
[сб. статей] / [отв. ред. Ал. А. Громыко] ; Федеральное гос. бюджет-
ное учреждение науки Ин-т Европы Российской акад. наук, Ин-т
лингвоцивилизационных и миграционных процессов при фонде "Рус-
ский мир". – М. : ИЕ РАН, 2019. – 208 с. – ISBN 978-5-98163-127-6

Предлагаем вниманию читателей сборник статей видных специали-
стов по миграционной тематике России, Германии и Италии. Его из-
дание стало результатом сотрудничества Совета экспертов Института
лингвоцивилизационных и миграционных процессов при фонде
“Русский мир”, Института Европы РАН и иностранных партнёров –
Академии политического образования в г. Тутцинг, Германия, и Ин-
ститута политических, социальных и экономических исследований
(EURISPES) в г. Рим, Италия.

This collection of articles is prepared by a group of well-known specialists
on migration from Russia, Germany and Italy. Its publication is a result of
joint efforts of Expert Council of the Institute for linguistic, civilization
and migration processes at Russkiy Mir Foundation, Institute of Europe
and their foreign partners – Academy of political education in Tutzing,
Germany, and EURISPES, Italy.

ISBN 978-5-98163-127-6

© ИЕ РАН, 2019

© Фонд “Русский мир”, 2019

СОДЕРЖАНИЕ

ВЗГЛЯД ИЗ РОССИИ

Потемкина О.Ю. Миграционная политика: глобальные и региональные проблемы	5
Карпова Н.С. Социокультурные и экономические контексты трансграничной миграции. Плюсы и минусы для конкурентоспособности принимающих стран	26
Колесников Ю.А. Разработка нового Глобального договора о миграции	35
Белов В.Б. Миграция как фактор внутривнутриполитической безопасности – перспективы взаимодействия России и Германии	41
Pashentsev E. How to counteract Illegal Mediterranean Migrant Arrivals (IMMA) through strategic communication using AI – A Research and Consultancy Project	50
Зорин В.Ю. Миграционная обстановка в Российской Федерации: проблемы и решения	58
Должинова А.В., Тисленко М.И. О нормативном регулировании и применяемых подходах к интеграции различных категорий иностранных граждан	79
Чудиновских О.С. Право на работу и право на проживание иностранцев в России: потенциал для совершенствования миграционной политики	90

ВЗГЛЯД ИЗ ГЕРМАНИИ

Grotzky J. Migration und Identität: Postsowjetische und Europäische Perspektiven	119
Loeffelholz H. Migration und Integration von Flüchtlingen: Herausforderungen und Chancen für Arbeitsmarkt und Wirtschaft	130
Dresel Y. Bayern und Russland als Partner in Europa	142
Кольб X. Большие деньги, малый результат: что объединяет футбольный клуб “Вольфсбург” и германскую политику предоставления убежища	147

ВЗГЛЯД ИЗ ИТАЛИИ

Cannata G. Migration: planning the future	154
Sette T. The New Reality of Migration	167
Guidi A. Migration 2018: strategy and policies of the Italian Government	172
Arzeni S. Immigration must be selective and well managed to avoid social and political turmoil	177
Bódi F., Savova R. Risks of Migration – Gains and Losses in Historical Approach of the Game theory	182
Granara E. A strategic proposal: towards a “circular migration”?	189
Triulzi U. Trafficking in migrants and crimes against humanity: a legislative vacuum	195
Margelletti A. Migration and terrorism	202

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА: ГЛОБАЛЬНЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

В 2015 г. более миллиона мигрантов, преимущественно из Сирии, Ирака и Афганистана, устремились в поисках убежища к берегам Южной Европы через Средиземное море на лодках, не всегда пригодных для столь опасного путешествия¹. Добравшись до европейского континента, они стремились продвинуться севернее, в Германию или Швецию. Приток же мигрантов в 2018 г. сопоставим с ситуацией 2013 г., пути транспортировки мигрантов через Средиземное море удалось блокировать, число незаконного пересечения границ ЕС за последний год снизилось на 30%. “Уже не следует говорить о миграционном кризисе”, – заявил Фабрицио Леггери, глава Агентства европейской пограничной и береговой службы Евросоюза².

Однако неконтролируемый наплыв ищущих убежище, получивший название “миграционный кризис” или, вернее, “кризис беженцев”, обернулся серьезными последствиями для Европейского Союза, оказался на первом месте в обще-

* *Потемкина Ольга Юрьевна* – д.полит.н., зав. Отдела исследований европейской интеграции, г.н.с. Института Европы РАН.

¹ О статистике миграционного кризиса см.: Суворова В.А. Миграционный кризис в Европе: проблемы вынужденной миграции//Власть, 2018, № 1, С. 176–179.

² Frontex news release. Migratory flows in October 2018. <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/migratory-flows-in-october-down-by-a-third-spain-accounts-for-60-of-detections-ppaQPH>

ственном мнении, средствах массовой информации, политической повестке дня как на наднациональном уровне, так и в государствах-членах. Кризис породил ожесточенные дискуссии среди политиков и граждан о численности беженцев, которых в состоянии принять страны ЕС, а также и об условиях их содержания и предоставления убежища. Многие граждане, журналисты и политики, независимо от политических убеждений, обвинили ЕС в неспособности справиться с кризисом. Некоторые были недовольны тем, что ЕС приложил недостаточно сил, чтобы оказать необходимую помощь прибывшим, перераспределить ищущих убежище между странами, ускорить процесс рассмотрения их заявлений³. Другие считали, что ЕС плохо защищает общую внешнюю границу, что привело к необходимости пересмотра Шенгенского кодекса⁴. Большинство возлагали вину за кризис на свои национальные правительства, особенно в Германии, где возмущение вызвала позиция канцлера Ангелы Меркель, позволившей слишком большому числу мигрантов в поисках убежища прибыть в страну, а радикальная правая партия Альтернатива для Германии на волне критики правительства быстро набрала вес с начала лета 2015 г. Радикалы поднялись и в странах, которые приняли значительно меньше ищущих убежище – в Нидерландах и во Франции.

Перед лицом кризиса руководство Евросоюза было вынуждено приступить к реформированию важнейших направлений и политики убежища⁵, а также сосредоточить

³ Bauböck R. Refugee Protection and Burden-Sharing in the European Union//Journal of Common Market studies, 2018, vol.56, N 1, P. 141.

⁴ Niemann A., Zaun N., EU Refugee Policies and Politics in Times of Crisis: Theoretical and Empirical Perspectives// Journal of Common Market studies, 2018, vol. 56, N 1. P. 18.

⁵ Войников В.В. Европейское пространство свободы, безопасности и правосудия и миграционный кризис // Современная Европа, 2017, № 2, С. 49–54.

внимание на внешнеполитических аспектах миграционной политики.

Мифы и реальность Глобального договора о миграции

10 декабря 2018 г. на конференции в марокканском городе Марракеше 164 государства мира приняли Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции⁶. Это первое международное компромиссное соглашение между странами донорами и реципиентами мигрантов. Канцлер Германии Ангела Меркель приветствовала это событие, заявив, что давно пора международному сообществу достигнуть более реалистичного понимания глобальной миграции. Радость по поводу случившегося важного события была омрачена отказом ряда стран присоединиться к договору, среди которых – семь стран Евросоюза.

За полгода до конференции в Марракеше, в июле 2018 г. государства мира под эгидой ООН поставили точку в межправительственных согласованиях текста договора. Переговоры начались еще в 2016 г. после принятия Генеральной Ассамблеей ООН Декларации о беженцах и мигрантах, в которой главы государств и правительств 193 стран-членов ООН обязались объединить усилия и координировать свои действия перед лицом глобального феномена масштабных передвижений беженцев и мигрантов в полном соответствии с международным правом и правами человека. В основу договора предполагалось заложить четкое понимание того, что проблемы трансграничных передвижений эффективнее решать силами всего мирового сообщества, посредством усиления глобального управления и международной координации действий.

Подготовка текста и консультации заняли полгода, они разворачивались в двух направлениях: Глобальный договор

⁶ UN General Assembly. Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration: Final Draft, 11 July 2018. URL: https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711_final_draft_0.pdf

о безопасной, упорядоченной и легальной миграции при поддержке Швейцарии и Мексики и Глобальный договор о беженцах под руководством Верховного комиссара ООН по делам беженцев. Однако в декабре 2017. Администрация Президента США Д. Трампа объявила об отказе США подписать договор, мотивируя свое решение тем, что он способен “подорвать суверенное право США проводить в жизнь иммиграционные законы и охранять государственную границу”⁷.

Вскоре с аналогичным заявлением выступил министр внутренних дел Австралии П. Даттон, который также сослался на угрозу национальным интересам и суверенитету своей страны. Впоследствии сомнения в правильности присоединения к инициативе ООН стали выражать и государства-члены ЕС. Первым высказало недовольство условиями договора правительство Венгрии во главе с В. Орбаном, отказавшись от участия в договоре под предлогом, что он противоречит интересам страны и европейской безопасности, а также и просто здравому смыслу. Правительство Австрии, занимавшей во втором полугодии 2018 г. пост председателя в Совете ЕС, последовало примеру Orbana, заявив, что “миграцию нельзя отнести к правам человека, и мы сами хотим решать, кого впускать в страну”. Не заставили себя ждать и союзники Orbana по Вышеградской группе – Польша, Чешская республика, к ним примкнула и Венгрия, все они основывали свои решения на “национальных интересах”, “принципах суверенитета” и необходимости разделять легальную и нелегальную миграцию⁸. Отказ же Словакии подписать Глобальный договор чуть было не привел к отставке министра иностранных дел М.Лайчака, который принимал непо-

⁷ U.S. Ends Participation in the Global Compact on Migration. Press Statement. Rex W. Tillerson Secretary of State. Washington, DC, December 3, 2017.

⁸ Carrera S., Karel Lannoo K., Marco Stefan M., Vosyliūtė L. Some EU governments leaving the UN Global Compact on Migration: A contradiction in terms? CEPS Policy Insights, № 2018.15, November 2018. P. 11–12.

средственное участие в подготовке договора, поскольку с сентября 2017 г. по сентябрь 2018 г. занимал пост председателя 72-й сессии Генассамблеи ООН.

Бельгийское коалиционное правительство распалось вследствие того, что премьер-министр Шарль Мишель заявил, что Бельгия подпишет договор в Марракеше, невзирая на оппозицию его партнера по коалиции – фламандской крайне-правой партии N-VA, которая вышла из правительства в знак протеста против решения премьера.

Таким образом, Глобальный договор о миграции вызвал очередной раскол в Евросоюзе, вызвал ожесточенные дебаты в других государствах-членах – Германии, Эстонии, Хорватии, Нидерландах, Словении, Бельгии. Последней в компании стран, которые опасались пострадать от последствий договора, оказалась Италия. Министр внутренних дел Маттео Сальвини объявил об изменении позиции Италии, поначалу поддержавшей договор, но потом отказавшейся от участия в конференции в Марракеше.

Все это очень огорчило Еврокомиссию, которая заявила, что страны, которые отказались присоединиться к договору, по-видимому, не прочитали его. Мнение Комиссии разделила и Специальный представитель ООН по международной миграции Луиза Арбур, которая выразила разочарование отказом присоединиться к договору ряда стран уже после того, как текст был согласован в результате длительных переговоров.

Дебаты в Европарламенте 29 ноября 2018 г. выявили глубокий раскол между правыми и левыми по вопросу миграции. Еще в апреле евродепутаты большинством голосов поддержали инициативу ООН, однако через полгода, накануне подписания договора многие выразили опасения относительно последствий его реализации, а именно, “исчезновения западного мира”. Ряд депутатов от социал-демократической фракции поддержали подписание договора, надеясь, что он послужит инструментом противодействия эксплуатации мигрантов на рынках труда. Представи-

тели же “зеленых” отметили двойственность и непоследовательность (“шизофрению”) позиции институтов ЕС: с одной стороны, государства-члены не пришли к консенсусу в Совете ЕС, с другой стороны – Высокий представитель по иностранным делам и политике безопасности Ф. Могерини, выступая в Парламенте, приветствовала подписание договора, цель которого – сделать миграцию “упорядоченной, гуманной и стабильной”, и предложила Евросоюзу продемонстрировать свою готовность гарантировать достойные условия жизни детям мигрантов.

Действительно, Могерини высказалась полностью в поддержку договора, напомнив, что инициатива его разработки исходила от европейцев, которые в 2015 г. обратились к мировому сообществу с предложением установить партнерство для регулирования миграционных потоков. Высокий представитель выразила несогласие с определением миграции как столкновения Севера с Югом, так как многие африканские страны одновременно поставляют и принимают мигрантов, а также служат транзитом для их перемещения. Могерини обратила внимание депутатов и на необязывающий юридически характер договора, который по существу включает лишь “список полезного опыта, который государства-члены могут перенять друг у друга”⁹.

Однако уверения Высокого представителя не впечатлили правое крыло евродепутатов, которые обвинили левых в попытке устроить “безумную гонку” в поддержку мигрантов посредством открытия границ и даже выразили сомнение в том, что ООН имеет полномочия решать проблему миграции.

Противники договора манипулируют содержанием договора в преддверие выборов в Европарламент. Крайне-правые популистские партии высказались категорически против инициативы ООН. Фламандская партия *Vlaams Belang* на своем собрании 8 декабря 2018 г. с участием Стива Бэннона, главы политико-аналитического центра “Движение” и одно-

⁹ Bulletin Quotidien Europe, 29.11.2018.

го из ведущих идеологов консервативного популизма в мире, и Марин Ле Пен, председателя “Национального объединения”, за два дня до конференции в Марракеше, назвала договор “глобальным потопом” на фоне протестов желтых жилетов во Франции. “Кому придется платить за последствия договора?” – вопрошала Марин Ле Пен¹⁰.

Что же такого содержит Глобальный договор, что вызывает столь резкое неприятие у политических сил и целых государств?

Прежде всего, под общим заглавием объединены два разных документа: один посвящен легальной и нелегальной миграции, второй – ищущим убежище и беженцам. Противники же договора, например, австрийский канцлер Себастьян Курц, выражают недовольство как раз тем, что в тексте смешаны положения об ищущих убежище и трудовых мигрантах. Такие же опасения высказывали депутаты германского бундестага в ходе дебатов о договоре в начале ноября 2018 г.¹¹ На самом же деле, в преамбуле договора четко разъяснено, что “мигранты и беженцы – это две разные группы, положение которых регулируется отдельными правовыми актами. Только беженцы могут быть обеспечены особой международной защитой в соответствии с международным правом” (с. 2).

Далее, в договоре определено сказано, что это рамочный документ о механизме сотрудничества и поэтому не имеет обязательной юридической силы, а также подчеркивается “суверенное право государств определять свою миграционную политику”, в том числе, относительно легальной и нелегальной миграции, в рамках своей правовой юрисдикции, с учетом их обязательств по международному праву (с. 4). Между тем, еще один популярный аргумент

¹⁰ Bulletin Quotidien Europe, 10.12.2018.

¹¹ Пакт ООН о миграции: дебаты в бундестаге. Информационный портал Germania онлайн URL: <https://germania-online.diplo.de/ru-dz-ru/politik/-/2161318>

против договора, к которому прибегает, к примеру, польское правительство, это посягательство на государство, “конец вестфальской системы национального суверенитета”.

Назвав договор “дорожной картой для предотвращения страданий и хаоса”, Генеральный секретарь ООН Антонио Гутереш опроверг популярные мифы о содержании документа, в том числе и утверждение, что он предоставит возможность ООН навязывать миграционную политику государствам-членам.

Глобальный договор основывается на десяти 10 основных принципах, в том числе, суверенитете национальных государств и признании универсальных прав человека, а также включает 23 цели для минимизации негативных факторов миграционных процессов, защите и интеграции мигрантов, а также повышения доступности путей регулярной миграции. укрепления границ и борьбы с незаконной миграцией, облегчения воссоединения семей и репатриации. Кроме того, внимание в документе уделено поддержанию легальной миграции, противодействию торговле людьми, укрепление приграничного сотрудничества, защита детей и женщин, улучшение доступа мигрантов к основным благам. В договоре содержатся разумные рекомендации относительно гармонизации проездных документов в соответствии с требованиями Международной организации гражданской авиации, а также упрощения трудовой мобильности посредством визовой либерализации”. ООН также предлагает меры по защите рабочих-мигрантов от эксплуатации и призывает противодействовать контрабанде и торговле людьми. Международный чрезвычайный детский фонд ООН (ЮНИСЕФ) приветствовал положения договора, посредством которых дети мигрантов смогут получить доступ к образованию и здравоохранению, а также защиту от эксплуатации и насилия.

В ходе межправительственного согласования Глобального договора Россия также выражала некоторые опасения последствиями принятия договора, выступая за его необязывающий правовой характер, однако согласилась с финаль-

ным согласованным вариантом. В заявлении РФ к Глобальному договору отмечается его компромиссный характер, потенциал для налаживания долгосрочного всестороннего международного сотрудничества по созданию каналов для законной, развитию инструментов противодействия нелегальной миграции, включая реадмиссию, а также борьбе с преступлениями в миграционной сфере¹².

Комментируя конференцию в Марракеше, представитель короля Марокко Мухаммеда IV, который не смог присутствовать на конференции, заявил, что договор предлагает навигацию между двумя крайностями – закрытием границ и неконтролируемой миграцией. В этом, по-видимому, компромиссный характер договора.

Однако представляется, что баланс интересов государств мира все же смещен в Глобальном договоре в сторону государств, поставляющих мигрантов. Страны-реципиенты выигрывают гораздо меньше от международного сотрудничества. Ряд положений, вызывающих неприятие противников договора, способствует либерализации миграционных режимов – меры по легализации нелегальных мигрантов, упрощение процедур воссоединения семей для мигрантов с любым уровнем квалификации и др. В тексте много говорится об обязанностях принимающих стран по защите прав мигрантов и их интеграции, но меньше – об обязанности

¹² Министерство иностранных дел РФ. Заявление Российской Федерации к Глобальному договору о безопасной, упорядоченной и легальной миграции, Марракеш, 11 декабря 2018 года. 2408-13-12-2018. URL: http://www.mid.ru/diverse/-/asset_publisher/zwI2FuDbhJx9/content/zaavlenie-rossijskoj-federacii-k-global-nomu-dogovoru-o-bezopasnoj-uporadocennoj-i-legal-noj-migracii-marrakes-11-dekabra-2018-goda?_101_INSTANCE_zwI2FuDbhJx9_redirect=http%3A%2F%2Fwww.mid.ru%2Fdiverse%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_zwI2FuDbhJx9%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_pos%3D2%26p_p_col_count%3D6

стран исхода мигрантов по регулированию миграционных потоков, наконец, нет ни слова об обязанностях самих мигрантов уважительно относиться к законам и культурному наследию стран, где они собираются обосноваться. При всем том, что популисты в правительствах и парламентах безусловно искажают содержание договора в своих целях, манипулируя общественным мнением, отсутствие энтузиазма у стран-реципиентов представляется вполне объяснимым.

Глобальный договор о миграции был вынесен для одобрения в Марракеше в тот момент, когда страны, принимающие мигрантов, испытывают подъем популизма и популярности партий и правительств, следующих антииммигрантским лозунгам, выступающих против глобального управления во всех его проявлениях. В то время, как не только в Европе, но и в других частях света очевиден запрос населения на ужесточение миграционной политики и предоставления убежища, договор нацелен скорее на либерализацию режима миграции, что объясняет его неприятие многими правительствами и политическими силами.

Неприсоединение к договору ряда стран, принимающих мигрантов, снижает потенциальный эффект его применения. Однако он может быть полезен для повышения эффективности легальной миграции, регулирования трудоустройства квалифицированной рабочей силы, в чем заинтересованы страны-реципиенты.

Осторожная российская позиция также вызвана ее положением как страны, в основном принимающей мигрантов и служащей для них транзитом. Однако многие положения договора могут послужить основанием для налаживания разумных прагматичных отношений с государствами, присылающими своих граждан для работы в Россию, а также для академических и студенческих обменов.

Дублинская реформа

Многие исследователи полагают, что небывалый наплыв ищущих убежище стал лишь “спусковым крючком” кризиса,

на самом же деле, увеличение заявлений об убежище лишь выявило серьезные недостатки общей системы убежища ЕС, поэтому предпочитают говорить именно о кризисе именно этой системы¹³. И правда, действующая система убежища не была рассчитана на функционирование в условиях долголетней войны и потрясений на Ближнем Востоке и всем африканском континенте. Общие стандарты и механизм распределения ищущих убежище были разработаны в 2013 г. посредством нескольких директив и Дублинского регламента. Но их низкая эффективность стала совершенно очевидной через два года. Уже весной 2015 г. число прибывших в Грецию и Италию людей в поисках международной защиты резко возросло, при том, что их национальные системы предоставления убежища очень плохо работали, центры приема быстро переполнились, а вновь прибывающие начали просачиваться вглубь материка, создавая, таким образом, “вторичные перемещения” в направлении Северной Европы. В результате Дублинская система, в соответствии с которой страны по периметру Евросоюза несли ответственность за всех въезжающих в шенгенскую зону через их территорию в поисках убежища, рухнула “под тяжестью собственного веса”¹⁴.

Гармонизация политики убежища ЕС на практике означала лишь следование не столько общим, сколько минимальным стандартам защиты беженцев и ищущих убежище. Кризис показал, что низкий уровень гармонизации национальных законодательств по убежищу способствовал в значительной степени разрастанию катастрофы и увеличению разрыва в

¹³ Thieleman E. Why Refugee Burden-Sharing Initiatives Fail: Public Goods, Free-Riding and Symbolic Solidarity in the EU// *Journal of Common Market Studies* 2018, vol. 56, N1, P. 63; Genschel P., Jachtenfuchs M. From Market Integration to Core State Powers: The Eurozone Crisis, the Refugee Crisis and Integration Theory// *Journal of Common Market Studies* 2018, vol. 56, N1, P. 178.

¹⁴ Menéndez A.J. The Refugee Crisis: Between Human Tragedy and Symptom of the Structural Crisis of European Integration// *European Law Journal*, Vol. 22, No.4, P. 397.

численности ищущих убежище, которых страны вынуждены были принимать. С конца 2015 г. Комиссия пыталась решить данную проблему, выступив с предложением о третьем поколении законодательства об убежище, ядром которого стал регламент Дублин IV, и, кроме того, о модификации законодательства о процедуре предоставления убежища, критериях получения статуса беженца или дополнительной защиты, правилах содержания подавших заявление, о Службе по оказанию содействия в получении убежища, “безопасных странах”, дактилоскопической системы ЕВРОДАК и др. Действия Комиссии продемонстрировали ее безусловное стремление к существенной гармонизации и централизации данной сферы политики ЕС. Ряд законодательных актов, до тех пор существовавших в виде директив, предлагалось преобразовать в регламенты, например, директиву о процедуре предоставления убежища (2013/32/EU) и “квалификационную” директиву, в соответствии с которой определялось, может ли заявитель претендовать на статус беженца.

Некоторые меры свидетельствовали об амбициозности планов Комиссии: ускоренное рассмотрение заявлений об убежище должно стать обязательным для государств-членов; систематическая дактилоскопия претендентов на убежище должна осуществляться принудительно; Служба по оказанию содействия в получении убежища получит расширенные полномочия – право привлекать экспертов также на принудительной основе и вмешиваться в деятельность национальных пограничных служб в критических ситуациях. Как справедливо подчеркивает В.В. Войников, “Европейский Союз вынужден был не только предложить отдельные законодательные инициативы, а провести масштабную реформу всей политики в области пространства свободы, безопасности и правосудия”¹⁵. Однако с самого начала было

¹⁵ Войников В.В. Реформа законодательства Европейского Союза об убежище как ответ на миграционный кризис в Европе // Труды Института государства и права РАН. 2017. №5. С. 149.

понятно, что Комиссии не удастся легко осуществить свои планы, особенно относительно реформы Дублинского регламента; впереди длительные и тяжелые переговоры.

4 мая 2016 г. Комиссия выступила с проектом реформы Дублинского регламента. В основе реформы – все тот же неизменный принцип “первой страны въезда”, согласно которому претендент на убежище может получить статус лишь в первой из стран ЕС, куда он прибыл. Однако при этом предлагалось нововведение – “механизм коррекции” ситуации в случае массового миграционного притока, этот механизм – не что иное, как система квот расселения, встретившая ожесточенное сопротивление ряда государств-членов, но на постоянной основе. Страны, отказавшие принять ищущих убежище, по предложению Комиссии, должны будут компенсировать отказ штрафом в 250 тыс. евро¹⁶. Комиссия намеревалась в ближайшие сроки добиться согласия Совета и провести реформу, приняв регламент Дублин IV, однако ее планам не суждено было сбыться. Дублинская система на несколько лет оказалась камнем преткновения государств-членов, предлагавших модификации реформы в варианте Комиссии, в том числе различные варианты осуществления солидарности в приеме ищущих убежище.

Сменившие друг друга на посту председательства в Совете ЕС государства-члены предлагали свои варианты уклонения от ответственности за распределение ищущих убежище. На смену словацкому варианту “гибкой солидарности” председательствовавшая во втором полугодии 2017 г. Эстонии предложила “альтернативную солидарность”, признанную лидерами Евросоюза “успешным компромиссом”. Суть нового типа солидарности сводилась к следующему: не настаивать на принудительном приеме ищущих убежище по квотам, а осуществлять расселение на основе соглашения между странами, готовыми сделать это добровольно. Каждая страна сама должна решать, как ей выразить свою соли-

¹⁶ European Commission – Press release. Towards a sustainable and fair Common European Asylum System. Brussels, 4 May 2016.

дарность – принимая ищущих убежище из Греции и Италии, посылая своих специалистов для охраны границ ЕС или помогая финансово.

Такой тип солидарности, в соответствии с “успешным компромиссом”, впрочем, может быть предложен на ранней стадии потенциального миграционного кризиса, когда приток мигрантов и ищущих убежище будет большим, чем обычно. Если же на следующей стадии приток усилится значительно – более, чем в 150 раз относительно возможностей страны принимать претендентов, обозначенные проявления солидарности следует сделать принудительными. По мнению Эстонии, ни одна страна не откажется помочь коллегам, хотя предусмотрен и сценарий, когда одно или другое государство-член не проявит солидарности вообще. Предвидя всевозможные трудности в определении стадий кризиса и вариантов проявления солидарности, Совет решил отложить обсуждение предложения Таллина. При этом президент Франции Э. Макрон и премьер-министр Италии П. Джентильони вновь заявили о недопустимости солидарности “*a la carte*”.

Поэтому пересмотр ряда положений регламента оставался самым чувствительным моментом всего пакета реформируемого законодательства по убежищу. Председательствовавшая в первой половине 2018 г. Болгария на основе “эстонского компромисса” пыталась примирить противоречивые точки зрения по самому деликатному пункту – баланс солидарности государств-членов (распределение ищущих убежище по странам ЕС) и ответственности каждого из них за прием ищущих убежище (период времени, в течение которых ищущий убежище находится в стране первого въезда). Например, Болгария предложила, чтобы распределение ищущих убежище в случае кризиса было обязательным, но могло бы применяться не ко всем государствам-членам. Компромисс, достигнутый Болгарией, никак не помог предотвратить дальнейший конфликт между южными государствами ЕС и Вишеградской группой: первые требовали проявления солидарности всеми членами Евросоюза, вторые

продолжали упорствовать в непризнании обязывающих мер в отношении мигрантов.

Предполагалось, что обсуждение реформы регламента с Европарламентом также будет очень трудным, так как еще в конце 2017 г. евродепутаты заняли позицию, диаметрально противоположную той, что рассматривалась Советом. При этом Комиссия исключила возможности наказания стран, противившихся Дублинской реформе, в том числе принудительному расселению беженцев. “Мы не собираемся урезать финансирование из европейских фондов, – обещал член Комиссии Димитрос Авромопулос, курирующий политики убежища и миграции, – и не хотим сеять панику”. Он также выразил надежду на то, что в результате длительных обсуждений реформа системы предоставления убежище найдет поддержку у всех государств-членов.

Однако реформу не удалось сдвинуть с мертвой точки и в 2018 г. Австрия, сменившая на посту председателя в Совете ЕС Болгарию, продемонстрировала противоречивую позицию. С одной стороны, Австрия не высказывалась резко против обязательного распределения, так как самой ей было бы выгодно избавиться от значительной части ищущих убежище, с другой стороны, считала обязательную распределительную систему “притягивающим фактором” для мигрантов, поэтому и возражает против квот на распределение.

Поскольку дискуссии о реформе Дублинской системы зашли в тупик, раздаются все больше голосов о целесообразности и наличии политической воли государств-членов провести ее сегодня. Наплыв ищущих убежище явно уменьшился, что делает проблему не столь уже и актуальной. В то же время тема миграции остается приоритетной в повестке дня предвыборных кампаний в государствах-членах и в Евросоюзе, поэтому у европейских политиков нет особого энтузиазма завершить реформу, так как конфликт с Брюсселем зачастую повышает их шансы на выборах.

“Экстернализация” миграционной политики Евросоюза

В течение весенне-летнего сезона 2017 г. нарастало напряжение на Центрально-средиземноморский пути транс-

портировки мигрантов к европейским берегам: число желающих попасть в Италию было сопоставимо с прошлогодним притоком претендентов на убежище, в то же время впервые с 2009 г. миграционный маршрут сместился в сторону Испании, куда устремились мигранты с марокканского побережья.

В тревожной обстановке продолжающегося миграционного кризиса лидеры европейских государств – Франции, Германии, Италии и Испании – и африканских стран – Чада, Нигера и Ливии, встретились в августе 2017 г. в Париже на экстренном мини-саммите, созванном по инициативе президента Франции Э. Макрона. Во встрече также приняла участие Высокий представитель Евросоюза по иностранным делам и политике безопасности Ф. Могерини. Главной же темой парижской встречи стало противодействие нелегальной миграции африканского населения в Европу. Трем присутствовавшим на саммите государствам Еврокомиссия отводит ключевую роль в своих планах борьбы с торговлей людьми и укрепления безопасности в Североафриканском регионе, где нет стабильности и законов. Как заявил Макрон, “краткосрочный план действий”, согласованный саммитом, направлен против людей, которые превращают Средиземное море в кладбище. Принятое участниками совместное заявление дополняет “дорожную карту”, обнародованную Еврокомиссией в июле с целью привлечения ресурсов для управления миграционными процессами на африканском континенте, а конкретно – для вынесения регистрационных центров для ищущих убежище за пределы ЕС, в Чад и Нигер, где проходит главный транзитный путь переправки людей в Ливию.

Мини-саммит рассматривался также как возможность для ведущих членов Евросоюза согласовать свою политику по отношению к Ливии. Ранее все они, особенно Франция и Италия, начали предпринимать свои собственные попытки по стабилизации обстановки в стране. Э. Макрон выступил перед собравшимися со своим планом создания “зон безопасности” в Нигерии и Чаде для приема и обработки заяв-

лений об убежище, поступивших от просителей, которых ООН уже признала беженцами. Таким образом, президент Франции попытался “экспортировать” процедуру предоставления убежища на африканскую территорию. Создание центров регистрации по образцу тех, что функционируют в Греции и Италии и не справляются с потоком прибывающих, помогло бы, как надеялся Макрон, остановить поток желающих пересекать на лодках Средиземное море.

Предложение Франции с энтузиазмом поддержали коллеги по Евросоюзу, однако лидеры африканских государств встретили их без восторга, хотя они и выражали сожаление относительно людей, погибающих в пустыне и в Средиземном море. Так, И. Деби, президент Чада, заявил о своем несогласии открыть в стране пункты для привлечения желающих из всей Африки просить убежища в Европе. Единственно на что он был согласен – это допустить в регистрационные центры тех, кто уже получил статус беженца и проживает непосредственно в Чаде.

В результате, в совместной декларации участники саммита заявили о намерении организовать “транзитные центры”, в которых ищущие убежища в Европе не задерживались бы, а могли отправиться в путешествие на легальных основаниях. Участники мини-саммита обсудили также финансируемые ЕС программы развития для создания рабочих мест в африканских государствах. Высокий представитель Ф. Могерини пообещала запустить в ближайшее время план финансирования экономического развития, предполагая для этой цели получить 44 млрд евро от частных инвесторов.

В течение 2017 г. ЕС утвердил ряд контрактов на 50 млн евро для финансирования многонационального военного корпуса с участием сил из Мали, Мавритании, Буркина Фасо, Нигера и Чада при поддержке Франции, с штаб-квартирой в Мали. Перед африканским корпусом была поставлена грандиозная задача – нанести удар по торговле людьми, наркотрафику, незаконному обороту оружия, а также по терроризму. Кроме Франции, которая держит в нестабиль-

ном Западноафриканском регионе уже 4000 военнотружущих, военную помощь готова была оказать Германия.

Помощи от Евросоюза для контроля пористой южной границы ожидал и Ф. Саррадж, премьер-министр поддерживаемого Евросоюзом и ООН правительства Ливии. В июне 2017 г. ЕС обещал 49 млн евро для помощи в подготовке береговой охраны Ливии. Мандат миссии ЕС в Ливии продлен до конца 2018 г., но из-за нестабильной и опасной ситуация в стране присутствие ЕС здесь ограничено, а само представительство размещается в Тунисе. Будучи не в состоянии контролировать значительную территорию страны, Фарадж не может рассчитывать и на полноценную помощь стран ЕС. Так, незадолго до мини-саммита Италия намеревалась послать шесть военно-морских судов для помощи ливийской береговой пограничной службе, но не смогла осуществить свой план из-за протестов со стороны Триполи и угроз ливийского военачальника Х. Хафтара.

Парижский мини-саммит продолжил линию Евросоюза на содействие африканским странам в прекращении эмиграции, а также на “аутсорсинг” процедуры предоставления убежища. Задача эта чрезвычайно сложная и долгосрочная: контрабанда людей стала процветающим и прибыльным бизнесом, который находит поддержку у властей на всем протяжении транзита, особенно в Ливии.

Идея “транзитных центров” получила развитие в предложении “региональных разгрузочных платформ” для мигрантов, с которым выступил Председатель Евросовета Дональда Туск годом позже на саммите ЕС в июне 2018 г. при полной поддержке лидеров государств и правительств ЕС. Предполагалось обсудить данные планы со странами Южного Средиземноморья в сотрудничестве с Международной организации по миграции и Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев. Таким образом, в заключениях саммита содержалась обтекаемая формулировка, не обязывавшая ЕС в ближайшее время к конкретным действиям: “исследовать концепцию региональных платформ”. Та-

кое решение можно назвать правильным, так как ни одна из африканских стран – предполагаемых организаторов “платформ” – не выразила желание участвовать в проекте ЕС.

Спасительной темой повестки дня остается сотрудничество с Египтом, а ЕС намеревается обсудить свою идею с акцентом на противодействие контрабанде людей на саммите ЕС и Лиги арабских государств в феврале 2019 г. в Шарм-эль-Шейхе. С этой целью Д. Туск, Председатель Евросовета, встречался с Президентом Египта Абдул-Фаттах Халилом Ас-Сиси 23 сентября в Нью-Йорке на полях саммита Генеральной Ассамблеи ООН. Определенные надежды ЕС питает и относительно отношений с Марокко, которое прилагает значительные усилия, по мнению премьер-министра Испании Педро Санчеса, для охраны границы.

То обстоятельство, что египетские власти небезупречны в отношении уважения прав человека, как это констатировала Ф. Могерини, не представляется Евросоюзу непреодолимым препятствием для взаимодействия. “Для нас Египет – ключевой партнер для предотвращения притока мигрантов через море на лодках”, – заявил Себастьян Курц, который с самого начала участвовал в контактах ЕС с Египтом. Канцлер считает это государство “эффективным партнером”, от берегов которого за два года не отправилось ни одной лодки с мигрантами в сторону Европы.

Председатель Европейского совета Д. Туск полагает, что сотрудничество с Египтом охватит гораздо более широкие сферы деятельности, чем просто “разгрузочные платформы”, оно будет концентрироваться на высылке нелегалов и борьбе с торговлей и контрабандой людей.

Стремление лидеров ЕС любой ценой остановить приток мигрантов в Евросоюз приходит в противоречие с самими целями политики развития, которые предусматривают вложение средств в модернизацию африканских стран, а не только в удержание их населения от эмиграции. Частные компании вряд ли проявят энтузиазм в инвестировании в нестабильные регионы; неготовность государств-членов к

финансовым вложениям для регулирования миграционных потоков, уже была неоднократно продемонстрирована.

Заключение

Нельзя не признать, что ЕС приложил значительные усилия, чтобы сократить миграционные потоки в Европу. Ответ на кризис следует считать гораздо более осмысленным и всеобъемлющим, чем это принято. Несомненно, многое зависело от возможностей Комиссии согласовать свои предложения с Советом ЕС и Европарламентом и реализовать их. Учитывая сокращение миграционного притока в Европу, можно было бы констатировать, что Евросоюз справился с миграционным кризисом. Однако последствия кризиса оказались столь серьезными, что привели к существенным изменениям в управлении пространством свободы, безопасности и правосудия.

Под влиянием наплыва мигрантов и ищущих убежище пространство развивалось крайне противоречиво и нелинейно. Очевидно, что так же, как и в случае с зоной евро, кризис выявил несоответствие наднационального регулирования передвижения людей внутри Шенгена без границ и межправительственным характером взаимодействия государств-членов в вопросе обеспечения безопасности своих граждан. Комиссия настойчиво добивалась расширения наднациональных компетенций в управлении пространством. Расширение полномочий Пограничной и береговой службы и Службы по оказанию содействия в получении убежища стали заметными шагами в этом направлении. Более того, в политическую повестку дня вернулась идея создания Европейского пограничного корпуса с еще более широкими полномочиями.

В то же время, несмотря на объективную потребность объединения усилий государств-членов перед лицом трудностей, в том числе и усилением угрозы безопасности, призывы Комиссии к солидарности не возымели должного действия. Появившиеся концепции различных видов гибкой со-

лидарности и компромиссов продемонстрировали нежелание стран ЕС разделить ответственность за создавшуюся ситуацию, что сделало невозможным проведение реформы существующей системы убежища. В случае следующего кризиса Евросоюз вновь окажется захваченным врасплох. В этом случае идея дальнейшей централизации политики убежища и миграции, вполне вероятно, вновь появится в политической повестке дня.

Одновременно государства-члены проявили полное взаимопонимание в вопросе “аутсорсинга” миграционной проблемы – в попытках переложить ответственность на соседние страны и государства, поставляющие мигрантов. Это направление стало доминирующим в миграционной политике и управлении пространством в целом. Чувство удовлетворения от достижения консенсуса Комиссии и государств-членов омрачается очевидным отсутствием энтузиазма со стороны внешних партнеров к сотрудничеству по сдерживанию миграционного потока в Европу.

Кризисные ситуации, если их удастся преодолеть, часто служат стимулом к серьезным переменам в политике и обществе. Миграционный кризис продемонстрировал объективную необходимость дальнейшей централизации политики убежища, гармонизации существующих правил предоставления международной защиты и охраны общей границы ЕС, острую необходимость обмена информацией между государствами-членами, в том числе закрытого характера. Однако государства-члены не оказались не готовы к разделению ответственности за выполнение международных обязательств Евросоюза вплоть до заявлений о ренационализации миграционной политики и предоставления убежища. Поэтому очевидные тенденции продвижения пространства свободы, безопасности и правосудия в сторону увеличения наднационального элемента тормозятся сопротивлением государств-членов.

СОЦИОКУЛЬТУРНЫЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ КОНТЕКСТЫ ТРАНСГРАНИЧНОЙ МИГРАЦИИ. ПЛЮСЫ И МИНУСЫ ДЛЯ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ ПРИНИМАЮЩИХ СТРАН

1. Социокультурные и экономические и контексты обострения проблемы международной миграции в современной Европе

Феномен беженцев и иных категорий мигрантов, прежде всего из стран Ближнего Востока и Центральной Азии, оказался серьезным вызовом для современной Европы. Относительно резкий “скачок” в 2015 г. к большей открытости традиционно закрытых, четко контролируемых государственных и общеевропейских границ спровоцировал эффект неожиданности и, соответственно, беспокойства. Основания для такой реакции, безусловно, есть даже с учетом высокой степени адаптации европейцев к масштабным волнам миграции последних десятилетий, а также в целом к трансграничным потокам человеческого капитала, свойственных глобальному миру. Однако остроту ситуации придали новые социокультурные и экономические и контексты.

Во-первых, новый уровень открытости границ допущен в отношении не просто иностранцев из привычных соседних стран миграции, но представителей достаточно далеких культурных ареалов. Политикам, экспертам и широкой общественности понятно, что для формирования нового опыта кросс-культурного взаимодействия потребуется много времени и терпения, а также немалых затрат.

* *Карпова Наталья Станиславовна* – к.э.н., доцент департамента мировой экономики, факультета мировой экономики и мировой политики НИУ “Высшая школа экономики”.

Во-вторых, стратегические цели этого “скачка”, превратившегося из разовой гуманитарной акции в определенный процесс, инициированный европейскими лидерами, до сих пор остаются “за кадром”. Малопонятны мотивы; дальнейшие шаги и перспективы требуют доработки практических инструментов правового и социально-экономического характера, методов культурной интеграции и т.п. Действия правительств оказались слабо подготовленными в плане коммуникации с общественностью. Это создало риски неприятия новой миграционной политики и ее последствий. Кредит доверия населения был использован без должной предварительной работы.

В-третьих, обращает на себя внимание сложный глобальный контекст, в котором происходит обострение миграционных проблем (которые большинство экспертов называют кризисом). Текущий период отличается ростом мировой конкуренции, “откатом” многих стран в сторону торгово-экономического, политического и культурного протекционизма и в целом большей изолированности. Все свидетельствует о кризисе модели глобализации, которая стимулировала перемещение основных факторов производства и ранее давала в целом позитивные импульсы росту мировой экономике, а также ее важной компоненте – трансграничной миграции.

В-четвертых, изменения в мировой экономике, политике, общественных отношениях остро поставили вопросы моральных ценностей, этики лидерства на локальном и глобальном уровне, формирования обновленной смысловой повестки дня современного мира. Так, уточнения требуют представления о целях и рамках гуманитарных акций, инклюзивного развития, благотворительности, а также о степени самостоятельности лидеров в принятии решений, касающихся интересов сограждан. Насколько развитые страны должны и готовы открыть свои границы для страждущих со всего мира? Как получать выгоды от мирохозяйственных процессов, а не быть их заложником?

В силу названных и ряда других факторов во многих странах усиливается оасхождение общественного мнения и официальных позиций по многим ключевым вопросам, включая проблемы международной мобильности и миграции. Последняя все больше обсуждается в категориях явной или скрытой угрозы. С мигрантами нередко связывают бюджетные дисбалансы, падение культуры в обществе, деградацию знания истории и языка и т.п., а также, к сожалению, и угрозу терроризма. А это, в свою очередь, провоцирует очень эмоциональный, порой агрессивный характер общественных реакций, которые свидетельствуют о необходимости в обновленной стратегии и действенных тактиках управления человеческим капиталом, включая его иностранный компонент.

В этом контексте требует исследования, один из ключевых, на наш взгляд, вопросов, а именно о причинно-следственных связях конкурентоспособности страны и иностранной миграции. Понимание этой взаимосвязи позволяет выйти на некоторые рекомендации относительно сегодняшней тактики и будущих стратегий.

2. Взаимосвязь конкурентоспособности страны и трансграничной миграции

Способность создавать общественное богатство в самых разных формах (материальной, интеллектуальной, духовной) – ключ к определению конкурентоспособности страны в современном мире. Такой методологический подход присутствует в работах признанных авторитетов в этой области. Так, Институт развития менеджмента, IPM (Institute for management development, IMD), уже 30 лет проводит международные сравнения конкурентоспособности стран¹⁷ по оригинальной методике и издает Ежегодник (World

¹⁷ Garelli S. 30 years of competitiveness research. Competitiveness is not an end but an extremely effective tool, available at: <https://www.imd.org/research-knowledge/articles/30-years-of-competitiveness-research/>

Competitiveness Yearbook). Аналогичной логики придерживается Всемирный экономический форум в Давосе, эксперты которого под глобальной конкурентоспособностью страны понимают ее способность обеспечивать благосостояние для граждан на основе широкого набора показателей и, прежде всего, стабильно высокого уровня и темпов прироста ВВП на душу населения. Германия по этому показателю многие годы входит в первую пятерку, как и в первую тройку наиболее благополучных стран¹⁸.

Заметим, чем успешнее, динамичнее в части создания богатства страна (или регион), тем больше она удовлетворяет потребности своих граждан. Одновременно и закономерно то, что она привлекает иностранных мигрантов.

Стремление людей к хорошей жизни – фундаментальная потребность, которую издревле часть граждан не могли или не хотели удовлетворять на родине, формируя потоки переселенцев. Вот и сегодня, анализируя данные о распределении ВВП на душу населения в мире, используя информационные карты авторитетных международных организаций (скажем, карты Международного валютного фонда¹⁹), можно практически безошибочно объяснить и предсказать векторы международной миграции из бедных стран и регионов в наиболее богатые. Именно эти постоянные векторы годами подтверждает статистика трансграничной миграции с некоторыми дополнениями-всплесками, вызванными природными или политическими катаклизмами. При этом промежуточные (по уровню дохода на душу населения) страны, а тем более тяготеющие к низким показателям, как правило, игнорируются или временно используются как перевалочные и вспомогательные пункты. (Так, если посмотреть на траек-

¹⁸ The Global Competitiveness Report 2017–2018, available at: <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018>

¹⁹ IMF Datamapper: GDP PER CAPITA, CURRENT PRICES, 2018 <https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPDPC@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD>

тории движения ближневосточных беженцев в 2015–2016 гг. и в настоящее время, то станет ясно, что территории таких стран, как Болгария, Румыния, Сербия были пересечены с высокой скоростью без претензий на поселение.)

Понятие, а тем более восприятие богатства, безусловно, цементируется высоким уровнем ВВП на душу населения, но не ограничивается им. Уже давно речь идет о более комплексной характеристике – качестве жизни. Предложенный Организацией Объединённых Наций еще в 1990 г. Индекс человеческого развития, ИЧР (Human Development Index, HDI), именовавшийся до 2013 г. “Индексом развития человеческого потенциала” (ИРЧП), ежегодно рассчитывают для 190 стран и территорий. Заметим, что подходы к ИЧР за три десятилетия претерпели некоторые изменения, но ключевым оставался акцент на изначально сформулированных ценностях выбора и свободы, а также на преодолении неравенства.

Качество жизни, безусловно, многофакторное по своей природе, учитывается мигрантами. Так, в России отличающиеся высокими заработками, но расположенные, как правило, в суровых климатических условиях нефтяные, газовые и прочие ресурсные объекты не могут похвастаться большим количеством мигрантов. Заметно меньше их и на большей части страны, которая покрыта снегом 3-6 месяцев в году, с зимними температурами существенно ниже -20. Хотя там есть немало крупных городов с развитой промышленностью, образованием, культурой.

Логика движения мигрантов к “богатству” и качеству жизни четко прослеживается у граждан развивающихся стран, особенно тех, кто столкнулся с кризисными и экстремальными ситуациями. Речь идет о приобщении к богатству, созданному гражданами принимающих стран. Угроза его перераспределения в пользу вновь прибывших – в центре дискуссий. Однако, во многом вопреки распространенным опасениям страны-лидеры международных рейтингов, демонстрирующие высокие показатели по различным

направлениям развития, как правило, имеют и наиболее высокую долю иностранных мигрантов в своем населении (как это видно, к примеру, в случае США и Германии). Получается, что иностранные мигранты не только перераспределяют, но и создают богатство, причем нередко активнее, чем местные граждане. И это имеет объяснения.

Миграционные потоки образуют, как правило, наиболее “сильные”, “пассионарные” и амбициозные представители разных этносов, готовые к рискам и серьезным изменениям ради благополучия. Они мигрируют не только из бедных, но и из достаточно благополучных стран и регионов, где вопросы качества жизни и ее смыслов приобретают новые коннотации. Скажем, немцы и другие европейцы из стран ЕС охотно едут работать и жить в Швейцарию с ее более высокими зарплатами, превосходной экологией и качеством жизни; швейцарцы видят перспективы в динамично развивающихся секторах экономики и культуры США, а американцы – в странах “поднимающейся” Азии. У россиян существует в этой области давняя традиция и разнообразная современная практика. Такие мигранты перемещаются вместе с капиталами, знаниями, физическим и/или культурным потенциалом.

В последнее десятилетие стало общим местом утверждение, что именно человеческий капитал и человек с новыми компетенциями представляет наибольшую ценность для индустрии 4.0 и успешного строительства цифрового будущего. По данным рейтинга IMD²⁰, в последние 30 лет первое место в мире по глобальной конкурентоспособности практически без исключений занимали США. Они также возглавляли рэнкинг глобальной цифровой конкурентоспособности и глобальных талантов (Табл. 1).

²⁰ IMD World Competitiveness Rankings 2018 Results, available at: <https://www.imd.org/wcc/world-competitiveness-center-rankings/world-competitiveness-ranking-2018/>

Таблица 1.

**Лидеры рэнкингов Глобальной конкурентоспособности,
Глобальной цифровизации, Глобальных талантов, 2018**

Рэнкинг глобальной конкурен- тоспособности	Рэнкинг глобальной циф- ровизации	Рэнкинг глобальных талантов
США	США	Швейцария
Гонконг	Сингапур	Дания
Сингапур	Швеция	Бельгия

Источник: IMD, 2018.

Факторов сохранения лидерства США, безусловно, немало, однако особо отметим миграционный аспект. В стране велика и растет доля высококвалифицированных иностранных сотрудников. По данным Национального Научного Фонда, в некоторых высокотехнологичных отраслях американской экономики на иностранных граждан приходится почти половина ученых и исследователей. В производственных отраслях данный показатель, в среднем, составляет около 20%, в непроизводственных – более 25%. Особенно велика доля иностранцев в компьютерной и электронной промышленности, производстве электрооборудования²¹. Стремление президента Д. Трампа ограничить нелегальную миграцию, по сути, имеет целью обеспечить ее “правильную” структуру в интересах развития страны²².

По данным авторитетных исследователей, в то время как Европа в последние два десятилетия приняла 85% всех неквалифицированных мигрантов, переселившихся в развитые страны, США сохраняют привлечение образованных ми-

²¹ National Science Foundation, National Center for Science and Engineering Statistics, Business R&D and Innovation Survey, 2009–2016.

²² Mayda A., Peri G. The economic impact of US immigration policies in the Age of Trump, available at: <https://voxeu.org/article/economic-impact-us-immigration-policies-age-trump>

грантов со всего мира на уровне свыше 55%²³. Именно “маргинальные” мигранты – беженцы (а также претворяющиеся беженцами плохо дифференцируемые группы прочих переселенцев) стали основной категорией европейской миграции последних лет.

Создается впечатление, что и Германия, а тем более Россия, где доля неквалифицированных мигрантов более 95%, в последние годы стали целью и прибежищем международной миграции определенного типа. К этой тенденции добавилась растущая доступность миграции для лиц с ограниченными возможностями, что также создает дополнительные проблемы.

Если учесть, что в Германии в научных и политических кругах вплоть до 2015 г. существовало ясное понимание необходимости увеличить долю высококвалифицированных мигрантов, то остается неясным, что спровоцировало отход от этих разумных позиций в последующие годы. Разочарование в возможности быстрого перехода к инновационной экономике и сохранение спроса на работников физического труда? Опасения в еще большем ухудшении демографической ситуации? Акт нерасчетливого гуманизма?

Ситуация в России заметно отличается, но возникает также немало вопросов к миграции, особенно в ее нелегальной части. Отдельно беспокоит “обмен” тех, кто покидает страну в направлении богатства, качества, теплого климата и т.п. на тех, кто прибывает “взамен”. Будет ли такой обмен полезен для конкурентоспособности страны сегодня и для ее процветания завтра?

3. Деловые подходы к управлению миграцией

В международных компаниях давно и успешно развиваются системы сегментации, отбора и развития персонала в

²³ Razin A. Migration into the Welfare State: Tax and Migration Competition, CES IFO WORKING PAPER NO. 4230, 2013, available at: <https://www.nber.org/papers/w19346>

соответствии с целями корпоративных стратегий и системами кросс-культурного менеджмента. Многое из накопленного делового опыта уже применяется в сфере управления миграционными процессами на государственном и международном уровнях. Однако значительные резервы для использования здравого смысла и деловых подходов еще есть, особенно с учетом задач сохранения конкурентоспособности и управления будущим²⁴.

Не будем забывать, что на каждом историческом этапе миграция являлась ответом на глубинные потребности человека и вызовы времени; она двигала человечество к генетическому обновлению, разнообразию экономической и культурной жизни, новым конкурентным позициям. При этом она всегда требовала немалых усилий в преодолении возникающих противоречий и кросс-культурных конфликтов. Достижение баланса интересов предполагало мудрость, рациональные деловые подходы и оригинальные решения участников. Сегодня, когда глобальный мир, переживая трудности, ищет новую модель развития, острые вопросы миграции обозначают триггерные точки изменений, непростая, но важная работа с которыми задаст со временем контуры будущего.

²⁴ Shaping the Future of Economic Progress, available at: <https://www.weforum.org/system-initiatives/shaping-the-future-of-economic-growth>

РАЗРАБОТКА НОВОГО ГЛОБАЛЬНОГО ДОГОВОРА О МИГРАЦИИ

Миграция является одним из характерных явлений развития в эпоху глобализации. Существенно увеличившиеся за последние годы миграционные потоки остаются в числе приоритетных вопросов международной повестки дня.

Миграционная тематика прочно вошла в повестку дня целого ряда универсальных и региональных организаций, она учитывалась при выработке Целей устойчивого развития ООН после 2015 г., стала заметным компонентом двусторонних отношений.

В целом в последние годы заметно возросла тенденция к международной координации усилий в миграционной сфере. В этой связи весьма важными представляются итоги прошедшего в октябре 2013 г. в Нью-Йорке на площадке ООН Диалога высокого уровня по международной миграции и развитию. Заметным международным событием 2014 г. стала состоявшаяся в мае основная встреча высокого уровня Глобального форума по миграции и развитию, которая способствовала дальнейшему утверждению миграции в качестве одного из основных вопросов международной повестки дня.

Возникшая объективная необходимость международного регулирования миграционных процессов привела к принятию по итогам пленарного заседания высокого уровня Генассамблеи ООН в сентябре 2016 г. “Нью-Йоркской декла-

* *Колесников Юрий Александрович* – независимый эксперт, советник МИД РФ. Член Совета экспертов Института лингвоцивилизационных и миграционных процессов при фонде “Русский мир”.

рации о беженцах и мигрантах” (New York Declaration for Refugees and Migrants, 2016). Декларация предусматривала разработку и последующее принятие в 2018 г. на межправительственном уровне двух глобальных документов: Глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration) и Глобального договора о беженцах (Global Compact on Refugees).

При подписании Декларации страны-участницы исходили из того, что глобальные договоры о миграции и о беженцах внесут важный вклад в регулирование миграции в мире и станут основой всестороннего международного сотрудничества в вопросах, касающихся мигрантов, беженцев и мобильности людей. Государства-члены ООН обязались обеспечить защиту прав всех беженцев и мигрантов независимо от их статуса. В первоочередном порядке планировалось добиваться улучшения условий в странах происхождения мигрантов и беженцев с тем, чтобы людям не пришлось покидать свои страны.

Российская Федерация рассматривала данное мероприятие в качестве значимого международного форума для обсуждения вопросов содействия лицам, вынужденно покинувшим свои дома из-за охвативших их страны войн и внутренних вооруженных конфликтов, а также из-за политических, экономических, социальных и других неурядиц.

Проведенная в ООН большая подготовительная работа по разработке проекта договора показала серьезные расхождения в позициях различных стран как по структуре, так и содержательному наполнению данного документа, зачастую самым кардинальным образом. Заметную активность проявили развивающиеся страны. При этом не все так однозначно оказалось у западных стран. О своем нежелании участвовать в переговорном процессе заявили США.

Российская Федерация исходила из того, что Глобальный договор должен иметь характер политической декларации, что он не должен быть юридически обязывающим, что

обеспечило бы его универсальность. Мы также считали, что при определении подходов к решению сложных миграционных проблем необходимо учитывать мировые тенденции и успешный опыт ряда государств по регулированию трудовых ресурсов, а также исходить из учета национальных интересов, прежде всего в части качества привлекаемой рабочей силы и ее вклада в национальную экономику.

Как известно, в июле 2018 г. в Нью-Йорке работа над подготовкой Глобального договора о миграции была завершена. Итогом стало согласование проекта документа, который предполагалось без обсуждения утвердить на специальной межправительственной конференции в декабре 2018 г. в Марокко. На конференцию были приглашены все страны-члены ООН. Предусматривалась общая дискуссия в рамках двух диалогов по темам “Поощрение осуществления добровольных обязательств в рамках Глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции” и “Партнерство и инновационные инициативы для движения вперед”. Конференции предшествовала XI сессия Глобального форума по миграции и развитию 5-7 декабря.

Большое внимание сложившейся миграционной ситуации уделялось на 73-й сессии Генассамблеи ООН. В выступлениях Генсекретаря ООН, Председателя ГА, представителей разных стран так или иначе затрагивались миграционные вызовы. Кроме того, в рамках сегмента высокого уровня состоялось мероприятие на полях Генассамблеи на тему “Развитие регулярной миграции”, основная цель которого – привлечение делегатов высокого уровня к предстоящей конференции в Марракеше. В октябре в Женеве состоялось дополнительное мероприятие, посвященное новой Сети ООН по миграции, созданной по указанию Генсекретаря ООН для оказания содействия государствам в выполнении глобального договора по миграции.

Российская делегация активно участвовала во всех этапах межправительственных переговоров по Глобальному договору. При поддержке ряда стран удалось затвердить

юридически необязывающий характер Договора, отфиксировать принцип добровольности его выполнения, блокировать попытки ввести запрет на высылку мигрантов, избежать смешивания понятий “беженец” и “мигрант”, не допустить декриминализацию ответственности за незаконное пересечение мигрантами государственных границ, а также более четко прописать механизм обзора выполнения документа.

Понятно, что текст Глобального договора является результатом вынужденного компромисса стран исхода и приема мигрантов и в целом не противоречит российским подходам к миграционному досье. Вместе с тем в документе имеется ряд проблемных для нас моментов, в частности закрепляемая договором концепция “разделения ответственности” (responsibility sharing).

Россия считает, что сам термин “разделение ответственности” на нынешнем этапе не вполне объективно отражает сложившиеся реалии; речь, разумеется, не может идти о какой-либо юридической ответственности. С точки зрения международного права, международная ответственность государства возникает в результате совершения им международно-противоправного деяния, и “разделение” такой ответственности подразумевает соучастие в таком противоправном деянии. Говорить о политической ответственности тем более неуместно, так как первопричиной сложившейся миграционной ситуации является практика вмешательств во внутренние дела суверенных государств. Страны, приложившие руку к возникновению кризисов, должны нести основную ответственность за преодоление их миграционных последствий.

Как представляется, менее противоречивым является понятие “разделение бремени” (burden sharing), что нашло свое отражение в итоговых документах “Группы двадцати” в Анталье в 2015 г. и в Ханчжоу в 2016 г. В контексте миграционной проблематики положительно в России оценили и итоговое коммюнике встречи “Группы двадцати” в Гамбурге

(7–8 июля 2017 г.), в котором содержался призыв к “согласованным глобальным усилиям и скоординированным действиям” (concerted global efforts and coordinated shared actions) государств.

Также трудно согласиться с тем, что изменение климата, наравне с войнами и конфликтами, рассматривается как одна из главных причин миграции. Кроме того, в тексте Глобального договора упоминается необходимость защиты от дискриминации мигрантов, занятых в неформальном секторе экономики, что де-факто легализует это явление. Некоторые предлагаемые социальные гарантии в отношении мигрантов также представляются излишними.

РФ исходит из того, что для успешного реагирования на современные миграционные вызовы требуется прежде всего предотвращение и политическое урегулирование конфликтов, координация усилий мирового сообщества в политической, социально-экономической, гуманитарной и других областях, налаживание взаимосвязи между гуманитарной помощью и содействием развитию. Следует исключить внешнее вмешательство во внутренние дела других государств.

Убеждены в том, что решение нынешних миграционных проблем в Европе лежит в плоскости политического урегулирования в государствах исхода мигрантов, а также содействия им в социально-экономическом развитии и государственном строительстве. Чрезвычайно важна борьба с международным терроризмом в регионе Ближнего Востока и Северной Африки.

Для нормализации миграционной ситуации следует также обеспечивать надлежащий контроль за миграционными потоками, пресекать криминальные действия со стороны мигрантов, наладить механизмы реадмиссии, создавать дополнительные каналы законной миграции.

Необходимо сделать все для того, чтобы исключить возможность проникновения в страны приема беженцев иностранных террористов вместе с теми, кто действительно нуждается в помощи. Недопустимо, чтобы беженцы стано-

вились объектом политического манипулирования со стороны сил, разжигающих этническую, религиозную и социальную ненависть, и, тем более, чтобы лагеря беженцев использовались для вербовки и военной подготовки боевиков. Нужно прследовательно выступать за противодействие ксенофобии, расизму и нетерпимости по отношению к мигрантам.

На европейском направлении, несмотря на инициированное “замораживание” сотрудничества с нами в целом ряде областей, сохраняется взаимодействие в рамках Диалога Россия-ЕС по миграции. Примечательно, что европейские партнеры заинтересованы в его продолжении, в том числе в рамках Пражского и Будапештского процессов (региональные консультативные форумы по вопросам миграции).

Россия исходит из того, что подходы к преодолению сложных международных миграционных проблем, включая вопросы обеспечения и защиты прав мигрантов и беженцев, не могут противоречить базовым принципам гуманности, нейтральности, беспристрастности и независимости, а также нарушать суверенитет и территориальную целостность государств и реализовываться без согласия тех стран, где они осуществляются.

МИГРАЦИЯ КАК ФАКТОР ВНУТРИПОЛИТИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ – ПЕРСПЕКТИВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ РОССИИ И ГЕРМАНИИ

В соответствии с Указом Президента, утверждённого 31 декабря 2015 г. № 683, национальная безопасность Российской Федерации рассматривается как “состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации (далее – граждане), достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации. Национальная безопасность включает в себя оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации, прежде всего государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, безопасность личности”²⁵.

Очевидно, что основные элементы национальной безопасности относятся к внутриполитической безопасности. Среди них не упомянута миграционная безопасность, кото-

* *Белов Владислав Борисович* – зам. директора по научной работе ИЕ РАН, зав. Отделом страновых исследований, руководитель Центра германских исследований. Член Совета экспертов Института лингвоцивилизационных и миграционных процессов при фонде “Русский мир”.

²⁵ “Стратегия национальной безопасности Российской Федерации” // <http://www.kremlin.ru/acts/bank/40391/page/2> (Дата обращения: 20 июля 2018 г.)

рая, на наш взгляд, является их органичной частью²⁶. Под ней следует понимать правовую защищенность личности, общества и государства, которые могут быть подвержены угрозам в результате въезда на территорию нашей страны, выезда из нее, пребывания и проживания на территории страны как иностранных граждан и лиц без гражданства, так и граждан России²⁷. С институциональной точки зрения миграционная безопасность предполагает систему разработанных государством и его региональными субъектами взаимосвязанных механизмов, инструментов и правовых норм, обеспечивающих национальные интересы в сфере миграционных процессов. Эта система формируется государственной миграционной политикой²⁸.

Актуальность проблемы регулирования миграционных процессов как возможная угроза внутривнутриполитической безопасности и для России, и для Германии в последние годы резко возросла по ряду причин:

- масштабность миграционных потоков;
- обострение конфликтов между мигрантами и местным населением;
- активизация деятельности националистических организаций;
- несоблюдение мигрантами законодательства принимающей страны и медленный процесс интеграции мигрантов в принимающее общество;

²⁶ В пункте 22 “Стратегии национальной безопасности Российской Федерации” сказано: “обостряются угрозы, связанные с неконтролируемой и незаконной миграцией, торговлей людьми, наркоторговлей и другими проявлениями транснациональной организованной преступности” (Там же).

²⁷ Попов Г.Г. Миграционная безопасность России: институционально-правовой анализ // Автореф. дисс. канд. юр. наук. – Ростов-на-Дону, 2006. С. 7–8.

²⁸ Обзор подходов к определению миграционной безопасности см. также: Назаров М.В. Миграционная безопасность: понятие, сущность и принципы // Вестник Московского университета МВД России. Юридические науки. № 8. 2016. С. 31–35.

- обострение криминогенной обстановки, преступность с участием приезжих мигрантов;
- несоблюдение норм и национально-культурных традиций;
- возникновение угрозы террористических актов;
- нарастание социальной напряженности в местах концентрации мигрантов;
- усиление нагрузки на ресурсы страны – материальное обеспечение прибывающих мигрантов²⁹.

Активное законотворчество в РФ в отношении миграционной политики происходило ещё в 1990-е и нулевые годы. Много было сделано. Однако по состоянию на середину лета 2018 г. у российского государства не было комплексной стратегии в сфере миграции, в т.ч. сформулированных в контексте внутривнутриполитической безопасности долгосрочных ориентиров и видения роли мигрантов в будущем развитии России. Концепция государственной миграционной политики, утвержденная в 2012 г. и нацеленная на реализацию “положительного потенциала, заложенного в миграционных процессах”³⁰, не смогла обеспечить взаимосвязанность предложенных процессов управления миграционными процессами. Отечественное миграционное законодательство неоднократно изменялось.

Не удивительно, что ему сегодня имманентна несистемность и внутренняя противоречивость. Из этого вытекает необходимость всестороннего открытого экспертного об-

²⁹ Резник Г.А., Амирова Д.Р. Миграция как угроза национальной безопасности страны: масштабы и последствия // http://www.rusnauka.com/45_PWMN_2016/Economics/5_219893.doc.htm (Дата обращения: 20 июля 2018 г.)

³⁰ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ от 13 июня 2012 г.) // ГАРАНТ.РУ: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70088244/#ixzz5TwEPArqB> (Дата обращения: 20 июля 2018 г.)

суждения существующей политики адаптации и интеграции мигрантов, которое должно исключить упрощенное понимание интеграции, в т.ч. попытки возложить ответственность за интеграцию в основном на мигрантов. На повестку дня выходит необходимость разработки множественных вариантов и моделей, учитывающих сложность и многообразие нынешних миграционных потоков. Они должны быть направлены на сокращение множества рисков массовой миграции в плане внутривнутриполитической безопасности (например, этническое размежевание общества, утрата единых ценностей и норм), обеспечение прав мигрантов, противодействие их дискриминации и маргинализации, борьбу с теневой занятостью и эксплуатацией мигрантов, их социальной исключенности и незащищенности, содействие формированию толерантного отношения титульного населения и признания им роли мигрантов для отечественного народного хозяйства страны, создание атмосферы эффективного взаимодействия мигрантов и общества.

С точки зрения ряда отечественных экспертов³¹, речь должна идти о разработке Государственной федеральной программы содействия адаптации и интеграции мигрантов, за реализацию и комплексное управление которой должно отвечать Единое федеральное гражданское ведомство. Оно должно быть создано вне рамок нынешнего Министерства внутренних дел РФ. Эта программа должна быть скоординирована с существующей Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в РФ проживающих за рубежом соотечественников. Параллельно надо создавать Миграционный кодекс. Имеет смысл подумать о введении репатриационного статуса (по примеру аналогичного статуса, существующего в Германии), что создаст предпосылки для расширения числа её потенциальных участников.

³¹ См., например: Ивахнюк И.В. Предложения к миграционной стратегии России до 2035 г. – М.: Центр стратегических разработок; РСМД. Сентябрь 2017 г. – 82 с.

Для формирования комплексной миграционной политики, направленной на усиление внутривнутриполитической безопасности, надо продолжить повышать эффективность сбора статистической информации. Это позволит увеличить уровень объективности и комплексности данных о миграционных процессах, их масштабе, структуре, о демографических, профессионально-квалификационных и иных характеристиках мигрантов. Должны быть возможности сочетания нескольких признаков для получения комплексного “профиля” мигрантов (в т.ч. данные о половозрастном составе и социально-экономических, профессионально-квалификационных характеристиках их различных категорий). Среди прочего, это улучшит базу для мониторинга и проведения научных исследований как основу эффективного экспертно-аналитического сопровождения государственной миграционной политики. У Германии в этой сфере есть интересный опыт, который, возможно, окажется полезным для российской практики.

Необходимо продолжить совершенствовать модель привлечения иностранной рабочей силы, которая должна стать привлекательной как для российских работодателей, так и для мигрантов, а также строиться с учётом потребностей отечественного рынка труда, имеющего сегодня дефицит высококвалифицированных кадров и необходимость регионального перераспределения трудовых ресурсов. Особого внимания заслуживает механизм привлечения иностранных высококвалифицированных специалистов. Понятно, что такая модель не должна ущемлять права отечественных работников и обеспечивать права трудовых мигрантов. Непосредственно с этим связан вопрос о профессиональной и языковой подготовке трудовых мигрантов, которая зачастую не отвечает требованиям рынка. Эта проблема существует как в России, так и в Германии. Речь идёт о создании на основе существующих и новых учебных заведений системы среднего профессионального обучения нового сегмента рынка образовательных услуг, ориентированного на специфику

образования для иностранных работников и учитывающего квалификационный спрос на отечественном рынке труда.

Хорошие шансы у России есть в сфере развития образовательной миграции и привлечения иностранных студентов в отечественные вузы. Здесь есть чему поучиться у Германии.

Российскому государству (как и германскому) необходимы новые подходы к концептуальному пониманию борьбы с незаконной миграцией. Они должны включать административные, социально-экономические меры, современный инструментарий борьбы с деятельностью криминальных этнических группировок, в т.ч. выстраивающих посреднический бизнес на незаконной миграции и незаконном трудоустройстве мигрантов. Необходимы простые и прозрачные правила и процедуры использования иностранной рабочей силы, вытеснение теневых практик оформления трудовых договоров, ужесточение ответственности работодателей и государственное наступление на теневую экономику. Одновременно нужна продуманная информационно-разъяснительная кампании воспитания толерантности, направленной на борьбу с ксенофобией, соответственно, на повышение интеграционного потенциала российского общества и создание условий для борьбы с антимиграционными настроениями.

Для разработки Государственной федеральной программы содействия адаптации и интеграции мигрантов необходимо взаимодействие между государством и субъектами миграционной политики, к которым следует отнести: экспертное сообщество, бизнес (ассоциации работодателей, использующих иностранную рабочую силу, частные агентства занятости и т. д.), неправительственные организации (правозащитные организации, информационно-консультационные службы, профсоюзы, объединения мигрантов и т. д.), диаспоры, средства массовой информации. Целесообразно в ближайшее время активизировать неформальный диалог отечественных и иностранных (в т.ч. немецких) заинтересованных экспертов, представителей правительств, бизнеса,

институтов гражданского общества³². Для этого имеет смысл организовать постоянную дискуссионную площадку, ориентированную на совершенствование механизмов управления миграцией и разработку перспектив миграционного сотрудничества, на обмен информацией, идеями и положительным опытом в области международной миграции. Среди прочего, предметом обсуждения должна быть идентификация общих интересов и проблем России и Германии в таких областях, как вклад миграции в развитие их экономик, развитие рынков труда, обеспечение прав мигрантов, создание миграционной инфраструктуры, борьба с незаконной миграцией³³.

³² См. например, российско-германскую монографию: Трудовая миграция и политика интеграции мигрантов в Германии и России: Коллективная монография / Редактор и составитель М. С. Розанова. Перевод с английского языка М. С. Розановой и А. Б. Лесохина. – СПб.: Центр гражданских, социальных, научных и культурных инициатив “СТРАТЕГИЯ”; Скифия-принт, 2016. – 192 с. Данная публикация подготовлена по материалам докладов, с которыми выступили эксперты международной конференции “Трудовая миграция и интеграция мигрантов в Германии и России: сравнительный анализ”, проходившей 9–10 апреля 2015 г. в Санкт-Петербургском государственном университете.

³³ Председатель Комиссии по миграционной политике и адаптации мигрантов Совета по делам национальностей при правительстве Москвы Александр Калинин в качестве примера взаимного интереса германских и российских специалистов по миграции приводит разработанную в столице памятку для мигрантов, в которой через картинки в виде игры доходчиво объясняются существующие правила. Кроме того, существует аудиоверсия для тех, кто не умеет читать русские тексты. После выхода памятки в 2017 г. в Москву приезжали специалисты из Германии, для того чтобы перенять тот опыт, который есть у России // <https://ru.sputnik-tj.com/radio/20171217/1024184625/kalinin-potok-migrantov-samoye-strashnoye-eto-migratsionnaya-bomba.html>_(Дата обращения: 20 июля 2018 г.)

Таким образом, успешная реализация современной комплексной миграционной стратегии возможна только при тесной взаимосвязи задач, стоящих перед миграционной политикой, с социально-экономическими задачами, государственной политикой в области занятости, образования, демографической и внешней политикой. Необходимо взаимодействие различных институтов и ведомств и увязка миграционной стратегии с другими стратегическими задачами и целями развития России, способных повысить уровень её внутривластной безопасности.

В заключение отметим возможности и перспективы кооперации между РФ и Германией в области миграционной политики:

- полезным представляется использование немецкого опыта для разработки российского Миграционного кодекса;
- важен опыт немецких ведомств по миграционному менеджменту, в т.ч. опыт Федерального Министерства внутренних дел, строительства и родины – как на федеральном, так и региональном уровне, включая разработанный его сотрудниками и принятый в июне 2018 г. “Генеральный план по миграции” (“Masterplan Migration. Maßnahmen zur Ordnung, Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung”);
- весьма интересны для России дополнения в 2016 г. в немецкий Закон об интеграции, согласно которым реализуется план “Содействовать и требовать” (“Fördern und fordern”) – среди прочего на основе изучения немецкой практики возможна разработка рекомендаций для будущей Государственной федеральной программы содействия адаптации и интеграции мигрантов;
- эффективным представляется обучение российских чиновников современному немецкому миграционному менеджменту, а также организация взаимных стажировок государственных служащих, отвечающих за вопросы миграции;
- государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников должна учитывать опыт Германии в сфере репатриации;

- нужен обмен опытом силовых ведомств и структур обоих государств по борьбе с криминальными группировками, организующих бизнес на нелегальной миграции, в т.ч. в сфере теневой экономики;

- опыт реализации исполнительного протокола между правительствами РФ и ФРГ о порядке реализации Соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии от 25 мая 2006 г.;

- желательна кооперация в сфере составления миграционной статистики (методики сбора и получения адекватных данных, общие (международно-признанные) критерии, мониторинг и пр.);

- важным представляется обмен опытом в сфере трудовой миграции и иммиграции – как высококвалифицированной, так и низкоквалифицированной, а также в области образовательных миграционных процессов; в этом контексте имеет смысл обсуждения плюсов и минусов немецкой политики по повышению привлекательности хозяйственно-политических пространств (штандортов);

- необходима организация обмена лучшими практиками в области законодательства, нацеленного на противодействие терроризму, незаконной миграции и другим угрозам безопасности граждан России и Германии как на уровне Государственной Думы РФ, Совета Федерации РФ и Бундестага, Бундесрата, так и на уровне региональных и земельных парламентов наших стран. Среди прочего их можно использовать в рамках информационно-разъяснительной кампании воспитания толерантности;

- пришло время создать Российско-германский Миграционный Форум, который мог бы объединить уже существующие различные дискуссионные площадки, как, например, подгруппа Петербургского диалога “Migration task force” и Экспертный совет Института лингвоцивилизационных и миграционных процессов (ИЛМП) при фонде “Русский мир”.

HOW TO COUNTERACT ILLEGAL MEDITERRANEAN MIGRANT ARRIVALS (IMMA) THROUGH STRATEGIC COMMUNICATION USING AI Y – A RESEARCH AND CONSULTANCY PROJECT

1. The scope of the problem

According to IOM, the UN Migration Agency, reports that 46,449 migrants and refugees entered Europe by sea through the first half of 2018. That total compares to 101,213 at this time last year, and over 231,503 at this time in 2016 (See Table 1).

Table 1.

MEDITERRANEAN DEVELOPMENTS

TOTAL ARRIVALS BY SEA AND DEATHS IN THE MEDITERRANEAN 2017-2018					
	1 JANUARY – 4 JULY 2018		1 – 4 JULY 2018	1 JANUARY – 4 JULY 2017	
Country of Arrival	Arrivals	Deaths	Arrivals	Arrivals	Deaths
Italy	16,707	1,074 (Central Med. route)	130	85,137	2,185 (Central Med. route)
Malta	243 (IOM est.)		9	N/A	
Greece	13,826	45 (Eastern Med. route)	360	9,290	37 (Eastern Med. route)
Cyprus	47		0	273	
Spain	15,626	293 (Western Med. route)	550	6,513 (as of 30 June)	118 (Western Med. route)
Estimated Total	46,449	1,412	1,049	101,213	2,340
Data on deaths of migrants compiled by IOM's Global Migration Data Analysis Centre. All numbers are minimum estimates. Arrivals based on data from respective governments and IOM field offices.					

* *Pashentsev Evgeny* – Diplomatic Academy, Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation.

IOM Rome's Flavio Di Giacomo reported (September 2018) that arrivals of irregular migrants to Italy in 2018 are less than one-fifth (19%) of the total arriving through mid-year 2017, and less than one-fourth (24%) of the total through mid-year 2016. The downward trend appears to be accelerating (see chart below): monthly arrivals to Italy in 2018 year topped the 4,000-person mark just once, in January. For the previous two years, monthly arrival were Italy's regular.

Worldwide, IOM's Missing Migrants Project recorded 2,125 people who died or went missing while migrating in 2018 (see Table 2)³⁴.

Table 2.

Global Migrant Deaths 1 January – 4 July (Source: Missing Migrants Project)		
REGION	2018	2017
Mediterranean	1,412	2,340
Europe	46	34
Middle East	72	59
North Africa	51	386
Horn of Africa	118	116
Sub-Saharan Africa	100	224
Central Asia	52	-
Southeast Asia	65	45
South Asia	4	1
East Asia	3	1
North America	-	1
US/Mexico border	141	173
Central America	32	38
Caribbean	19	93
South America	10	-
TOTAL	2,125	3,511

(Source: Missing Migrant Project)

³⁴ Mediterranean Migrant Arrivals Reach 46,449 in 2018; Deaths Reach 1,412// IOM. 07.06.2018.

URL: <https://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-reach-46449-2018-deaths-reach-1412> (accessed:25.10.2018).

It is easy to notice that half of deaths through illegal immigration in the world occurs because of death of migrants coming by sea to Italy. That seriously damages the global image of Italy. And article titles like in *The Guardian* – “Migrant sea route to Italy is world's most lethal”³⁵ can't attract more investments, more tourists or more sympathy to Italy. “The route (by Mediterranean – E.P.) is mostly controlled by smugglers, traffickers and other people seeking to prey upon desperate children and women who are simply seeking refuge or a better life,” said Afshan Khan, head of Unicef's refugee operations in Europe. When more than 8,000 migrants were rescued in the Mediterranean and brought to Italy in 2017 in the space of just three days over Easter, as Italian politicians denounced the exodus as a racket that should be stopped as quickly as possible. It was clear that when 8,500 illegal immigrants arrive in three days, it was all organized. Sure it was not a plot by Libyan smugglers and traffickers but by much bigger players. M. Salvini tweeted in July 2018: Lies and insults of some foreign NGO confirm that we are right: to reduce departures and landings means to reduce the number of deaths, and reduce the profits of those who speculate on illegal immigration. I adhere to closed ports and open hearts)³⁶.

M. Salvini, leader of the League party and the current minister of Interior supports the government's programme, outlined in a 39-page action plan aimed to crack down on illegal immigration and to deport up to 500,000 undocumented migrants. The party is over for illegal immigrants, announced Salvini³⁷ at a 2

³⁵ Migrant sea route to Italy is world's most lethal//The Guardian.11.09.2017.

<https://www.theguardian.com/world/2017/sep/11/migrant-death-toll-rises-after-clampdown-on-east-european-borders>(accessed:29.10.2018).

³⁶ Matteo Salvini

<https://twitter.com/matteosalvinimi/status/1019211063676624898> (accessed:25.10.2018).

³⁷ Migranti, Salvini: Per clandestini finita pacchia. Ong, no vice scafisti nei portil// 2018.02.06.2018. URL:

June 2018 rally in Vicenza. “They will have to pack their bags, in a polite and calm manner, but they will have to go. Refugees escaping from war are welcome, but all others must leave”.

2. Strategic communication and AI: Important implications for IMMA issues

Strategic communication is a synchronization of deeds, words and images of state and non-state actors, where deeds by themselves are to play the decisive role. Deeds on most important and long term issues of an organization (never mind whether it is a company, non-profit organization or a whole state) are the most important. So without strategic deeds we have only a set of long term communication on principal issues. Without relevant state deeds the communication is very often nothing than a vague propaganda. But right state strategy, right deeds without efficient, based on advanced technologies SC are also usually doomed. Measures for more effective control of the borders, liquidation of the roots for illegal immigration etc. are necessary to correlate with effective measures in the information space and artificial intelligence is an instrument, which can make more efficient deeds as well as words and images to counteract illegal immigration.

3. Artificial Intelligence and illegal immigration: the current situation

3.1 Existing technologies in the field

Mostly the usage of AI as an instrument to counter illegal immigration is developed in the USA. Dr. Brandon Behlendorf, a noted border security expert and professor at the University of Albany, New York, told Fox News that advancements in tech-

<https://www.ilfattoquotidiano.it/2018/06/02/migranti-matteo-salviniper-i-clandestini-e-finita-la-pacchia-nessun-vice-scafista-nei-porti/4400109/>(accessed:25.10.2018).

nology have made virtual border security much more feasible. Motion sensors, surveillance systems, drone cameras, thermal imaging – they help form a barrier that is fed into operations centers all across the border. The AVATAR (or Automated Virtual Agent for Truth Assessments in Real-time) is a kiosk being developed at San Diego State University. The kiosk uses artificial intelligence to ask questions at a border crossing and can detect physiological changes in expression, voice, and gestures. For example, the kiosk might ask an immigrant if he or she is carrying any weapons, then look for signs of deception. The kiosk is currently being tested at Canadian border crossings. Behlendorf says some of the most interesting work related to border patrol is in the development at computer labs in the U.S., not at the actual border. Today, there are reams of data from the past that show how illegal immigrants have moved across the border and are then apprehended. This data provides a rich trove for machine learning to look for patterns and even predict likely behavior in the future. It's more than only tracking or blocking one individual crossing. "Developments in other fields related to pattern recognition, machine learning, and predictive analytics could greatly enhance the information with which sector and station commanders have to decide on allocations of key resources", Behlendorf said. "Those efforts are starting to develop, and in my opinion over the next few years will form a cornerstone of virtual fence development".

An Amazon Web Services official who specializes in federal sales contracts, and whose name was redacted in the emails, wrote that the conversation involved – predictive analytics and – Recognition Video tagging/analysis that could possibly allow ICE to identify people's faces from afar – a type of technology immigration officials have voiced interest in for its potential enforcement use on the southern border. "We are ready and willing to support the vital (Homeland Security Investigations) mission, the Amazon official wrote³⁸.

³⁸ Amazon met with ICE officials over facial-recognition system that could identify immigrants//Washington Post. 23.10.2018

One of the most interesting innovations is the Edgevis Shield, a surveillance platform originally developed for use in Afghanistan. The platform uses ground-based sensors that detect activity, and they are self-healing. The sensors form a mesh network, so if one of them is compromised, the entire network can self-correct and keep functioning. The shield can detect whether someone is moving on foot or in a vehicle; and it uses a low latency wireless network³⁹.

3.2 Competitive advantages of the current project

The system approach to the usage of AI to counter illegal migration: with the help of AI we can really improve the capacities of the frontier services in the following:

- Detecting the illegal immigrants crossing the borders;
- Seeking the organizers of illegal immigration;
- Searching of supporters of illegal immigration among migrant communities;
- Making psychological portraits of illegal immigrants;
- Predicting the potential quick rise in illegal immigration;
- Organizing network operations against illegal immigration.

To conduct research in this area and obtain the practical results among other tools, it is proposed to use the hybrid intellectual system (GIS) architecture developed by the project participants, based on the sharing of fuzzy models of knowledge representation in decision theory, namely, on methods of fuzzy cognitive approach and fuzzy hierarchical assessment of the situation in conditions of fuzzy initial information and machine learning methods for on-line adaptation of this model.

It is assumed on-line GIS training based on neurosts and genetic algorithms. The methodology of fuzzy cognitive modeling is based on the representation of knowledge of the situation in

³⁹ How AI and tech could strengthen America's border wall// Fox News. 28.02.2017. URL: <https://www.foxnews.com/tech/how-ai-and-tech-could-strengthen-americas-border-wall> accessed: 25.10.2018).

the form of a signed digraph, which is called a cognitive map. A fuzzy cognitive map is a causal network that reflects a certain area of knowledge through arcs and tops of a fuzzy network. The procedure for constructing a cognitive map is called a cognitive mapping.

This process is based on the methods of adaptation of a fuzzy network or on the use of direct expert assessments. When building a cognitive matrix, it is necessary to determine which of the factors is the cause and which is the consequence. When establishing the influence, it is necessary to determine the reinforcing or weakening effect that the strengthening of the factor-cause on the effect-factor will have. It should also be noted that the terms “reinforcing effect” and “weakening effect” are abstract.

4. Strategic communication of IMMA with the help of AI

The focus of the work is outlined below:

- Effective monitoring official and non-official communication of target groups (rumors monitoring among immigrant communities and neutralizing potential threats from rumors management of the extremist groups etc.)
- Create key messages that will resonate with the general public and the immigrant communities. Permanent feedback control and analysis using AI.
- Study of the current mechanism of synchronization of deeds, words and images of state and non-state actors of the IMMA issues.
- Engage ethno-cultural media by creating awareness among immigrant and host communities.
- Permanent work with existing networks with the help of AI.
- Special engagement programmes for crisis situations (like already mentioned case-study when 8,000 migrants were rescued in the Mediterranean and brought to Italy in 2017 in the space of just three days over Easter).

- Design evaluation tool for prognosis of events, connected with IMMA, based on adaptive cognitive maps and decision making methods and for text mining and emotional intelligence on the base of deep learning networks and genetic algorithms (machine learning)
- Recommend long term strategies to engage target communities in a conversation about immigration, in constructive dialogue and joint activities.
- Teaching the staff of new of law enforcement agencies and other public services to manage IMMA affects online and offline using AI.

5. The Russian team and the equipment for the project

The team of Russian researchers (6-8) is already engaged in Russian grant academic projects on the relevant themes. 50% of them are specialists in SC and AI implications in international security issues, 50% are specialist in AI with technical education. Both groups are researchers with international academic backgrounds. The equipment for the technical side of the project is available at the Computing Centre RAS, Moscow State Technical University, and at Saint Petetersburg University. It is sufficient for the realization of the AI prototype for the current project.

- Computing Centre RAS (established in 1955) is a leading research institute of the Russian Academy of Sciences engaged in developing computational methods, software, mathematical models and applying them to various fields of science and technology

<http://www.frccsc.ru/frc/ccas> <http://www.cs.ru/index-e.htm>

- Moscow State Technical University

<http://www.bmstu.ru/en/science-community/research-fields/>

- St. Petersburg University

<http://researchpark.spbu.ru/en/cc-en>

<http://english.spbu.ru/science-4/rc>

МИГРАЦИОННАЯ ОБСТАНОВКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ

Вопросы государственной миграционной политики в нашей стране обладают особой актуальностью. Связано это с тем, что Российская Федерация занимает одно из лидирующих позиций в мире по уровню миграционной привлекательности для граждан из стран ближнего и дальнего зарубежья. При этом следует отметить, что вопросы миграционной политики тесно связаны с проблемами управления в сфере межнациональных отношений, поэтому изучать данную проблему следует только в комплексе.

Проблема внешней миграции особенно обострилась в Европе, которая пережила самый крупный миграционный кризис со времен Второй мировой войны. В результате члены Евросоюза начали оперативно разрабатывать и реализовывать комплекс мер по усилению пограничного и миграционного контроля, ужесточать порядок приема беженцев, однако ситуация не улучшается.

В соответствие с отчетом Международной организации по миграции населения, количество международных мигрантов в 2010 г. составило около 214 млн человек, это 3,1% человечества в целом. При увеличении данного показателя с

* *Зорин Владимир Юрьевич* — д.полит.н., профессор, главный научный сотрудник Института этнологии и антропологии имени Н.Н. Миклухо-Маклая РАН. Член Совета экспертов Института лингвоцивилизационных и миграционных процессов при фонде “Русский мир”.

существующей скоростью к 2050 г. мигрантами будут считаться около 405 млн человек⁴⁰.

Краткая статистика миграции населения за 2017 г. представлена в таблице:

Страна отбытия	Страна прибытия	Количество человек
Узбекистан	Россия	Более 2 млн
Украина	Россия	Более 2 млн
Таджикистан	Россия	1 млн
Казахстан	Россия	45 тысяч
Армения	Россия	30-35 тысяч

Россия также вошла в мировую тройку лидеров в миграционном отношении. Страна принимает огромное количество иностранцев, уступая только США и Германии. Причину этого феномена эксперты видят в том, что государство проводит грамотную миграционную политику, привлекая иностранную рабочую силу для обеспечения своих национальных и экономических интересов. Наиболее привлекательные для иностранцев регионы – Москва, Санкт-Петербург, Московская область, Ленинградская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Краснодарский край⁴¹.

При этом тема миграции остается одним из наиболее острых и актуальных общественно-политических сюжетов. Если эксперты воспринимают ее, прежде всего, в контексте рынка труда и демографии, то на уровне массового сознания акцент делается на вопросах безопасности (как государственной, когда речь идет о терроризме, так и общественной, прежде всего, на проблемы бытовой преступности, распространения наркотиков). Тот факт, что многие приез-

⁴⁰ По данным Института демографии Национального исследовательского университета “Высшая школа экономики” // <http://www.demoscope.ru/weekly/2013/0555/barom01.php>

⁴¹ <https://ria.ru/economy/20180126/1513370628.html>

жие представляют республики Центральной Азии, Закавказья, то есть регионы, близкие к зонам конфликтов, дополняет остроты общественным дискуссиям и обсуждениям в социальных сетях.

Нельзя не отметить некоторые тенденции развития внутренней миграции в нашей стране. В 2012–2017 гг. интенсивность миграции населения внутри России увеличилась на 10% при сохранении общей тенденции оттока в регионы центральной, северо-западной и юго-западной частей страны. Это постоянный фактор роста диспропорций пространственного размещения населения. Практически весь потенциал внутренней миграции поглощают городские агломерации Москвы и Санкт-Петербурга, Краснодарский край.

Нельзя не упомянуть также о Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом, принятая в 2006 г. Программа направлена на переселение людей, оказавшихся после распада СССР за пределами РФ и желающих переселиться в Россию. 14 сентября 2012 г. был подписан Указ Президента РФ, содержащий новую редакцию программы и сделавший её бессрочной⁴². С 2013 г. изменилась категоричность территорий вселения. Вместо существовавших трех типов (“А”, “Б” и “В”) выделены “территории приоритетного заселения” и все остальные “территории вселения”. Утвержден перечень регионов России, которые стали приоритетными при переселении соотечественников на постоянное место жительства в 2014 г. Соотечественники-переселенцы пользовались максимальным уровнем государственной поддержки в следующих регионах России: Бурятия, Забайкальский, Камчатский, Приморский, Хабаровский край, Амурская, Иркутская, Магаданская, Сахалинская об-

⁴² Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. N 637 г. Москва “О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом” // Российская газета. 28 июня 2006 г.

ласти и Еврейская автономная область. Количество регионов, участвующих в программе, увеличилось до 48⁴³. Кроме того, помимо соотечественников, проживающих за рубежом, в программе могли участвовать и иностранные граждане, законно находящиеся на территории РФ. По данной программе в год в нашу страну въезжало 50–60 тыс. человек.

На консульском учете за рубежом состоит более 2 млн граждан РФ. Около 60 тыс. Граждан ежегодно выезжают на работу за границу, из них 38% – высококвалифицированные специалисты. В 2012–2017 гг. внешняя миграция в Россию компенсировала естественную убыль населения и поставляла дополнительные трудовые ресурсы для национальной экономики. Более 1 млн человек приняты в гражданство Российской Федерации, из которых 525 тысяч – в рамках Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом.

Суммарный миграционный прирост за этот период составил 1,6 млн человек. Среднегодовая численность иностранных трудовых мигрантов составляет около 3 млн человек (3–4 процента от среднегодовой численности всех трудовых ресурсов). На территории РФ ежегодно находилось около 10 млн иностранных граждан. Более 1 млн иностранных граждан постоянно или временно проживают в России⁴⁴.

По данным МВД РФ, за январь–август 2018 г. приобрели гражданство России 172863 человека; 73366 соотечествен-

⁴³ http://emigrant-ussr.ru/blog/v_2013_godu_kolichestvo_regionov_uchastnikov_programmy_pereselenija_uvelichitsja_do_48/2013-04-19-349

⁴⁴ “Миграция и межнациональные отношения в современной России: новые вызовы и решения” / Миграция и мигранты в России и мире / Опыт социально-антропологических и этнографических наблюдений / Москва: ИЭА РАН, 2015–2016 гг. – 412 стр., стр. 6–16.

ников и членов их семей прибыли в Россию и поставлены на миграционный учет; оформлено 340706 приглашений иностранным гражданам и лицам без гражданства; выдано 159967 виз. Всего на миграционный учет было поставлено ок. 12 млн граждан; оформлено 80539 разрешений на работу иностранным гражданам (в том числе 17161 высококвалифицированным специалистам). Всего было оформлено свыше 1 миллиона патентов; 174887 разрешений на временное пребывание иностранным гражданам; 122651 видов на жительство; направлено 183558 представлений о неразрешении иностранным гражданам и лицам без гражданства въезда на территорию РФ⁴⁵.

В числе иностранных граждан, привлекаемых российскими работодателями, остается высокой доля низкоквалифицированных работников, востребованность которых определяется не только зачастую меньшими по сравнению с использованием труда граждан РФ издержками, но и недостаточным развитием в ряде отраслей уровня технологий и организации труда, сокращением рабочих мест средней и высокой квалификации

По данным МВД, на территории России в 2018 г. с различными целями единовременно находятся 10,2 млн иностранных граждан, из них 8,5 млн – граждане стран СНГ (2 млн – граждане Украины, среди которых значительный процент составляют люди, проживавшие в зоне военного конфликта в Донбассе; 2 млн – граждане Узбекистана; 1 млн – Таджикистана; 650 тысяч – Кыргызстана).

Особая нагрузка ложится на мегаполисы. Так, Москва и Московская область принимают около 30% приезжих; Санкт-Петербург и Ленинградская область – 7%; Краснодарский край – 5%. Также благоприятными для жизни городами называют Новосибирск, Екатеринбург, Красноярск.

⁴⁵ Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации // <https://xn--b1aew.xn--p1ai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/14454192/>

Провинциальные города эмигранты, которые живут в России, не слишком жалуют. Однако, в отличие от Европы, это не привело к возникновению миграционного кризиса в нашей стране. Заметны улучшения миграционного климата и в столичных мегаполисах, отношения между принимающим сообществом и прибывающими мигрантами улучшаются. Во многом это результат политики, проводимой в отношении трудовых мигрантов. По заявлениям московских властей, поступления в казну от налога на патенты в последнее время превышают платежи от предприятий нефтяного комплекса.

Следует подчеркнуть, что граждане стран Евразийского экономического союза (Беларусь, Армения, Казахстан, Кыргызстан) имеют на территории РФ ряд преференций. Статьей 4 Договора о ЕАЭС от 29 мая 2014 г. в Союзе обеспечивается свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, или “четыре свободы”, а также проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики⁴⁶. Они имеют право на проживание в России на протяжении всего срока действия трудового договора, кроме того, в течение 15 суток после его окончания могут переоформить договор, не выезжая за пределы нашей страны. Они также приравнены в трудовых правах к гражданам РФ, включая право на получение необходимого социального обеспечения⁴⁷.

Приведем некоторые статистические данные, относящиеся к гражданам вышеуказанных государств, находящихся в России. Так, в 2017 г. в нашу страну въехало 1,7 млн граждан Казахстана; свыше 700 тысяч – Кыргызстана; свыше 600

⁴⁶ Евразийский экономический союз (ЕАЭС) [https // www.eaeunion.org](https://www.eaeunion.org).

⁴⁷ Граждане Армении приравнены в праве на работу в РФ к россиянам. РИА Новости. Проверено 27 марта 2016; Валерия Мишина. Гражданам Киргизии больше не нужен патент для работы в РФ // Коммерсантъ. 2015-12-08.

тысяч – Армении. Из них свыше 1 млн человек (то есть треть от общего количества) прибыли с целью осуществления трудовой деятельности, т.е. являются трудовыми мигрантами. При этом в настоящее время уже около 1,3 млн граждан стран ЕАЭС имеют право на осуществление трудовой деятельности и фактически работают в различных сферах народного хозяйства нашей страны.

5 декабря 2017 г. было ратифицировано Соглашение между правительствами России и Узбекистана об организованном наборе и привлечении граждан Узбекистана для временной трудовой деятельности на территории России. Соглашение подписано в Москве 5 апреля 2017 г. Трудящиеся-мигранты привлекаются на основании трудового договора, заключенного в соответствии с российским законодательством. Обязательным условием для осуществления трудовой деятельности является наличие полиса добровольного медицинского страхования. Соглашение определяет перечень обязательных требований к работодателю, участвующему в организованном привлечении трудящихся-мигрантов (наличие мест проживания; обеспечение безопасных условий труда и охраны труда, а также безопасности на рабочих местах; гарантированная оплата труда не ниже минимального уровня, установленного российским законодательством).

Предусмотрена возможность комплексной подготовки гражданина Узбекистана в стране его проживания для временной трудовой деятельности в России. Так, компетентные органы Республики Узбекистан могут подбирать для российских работодателей из числа граждан Узбекистана кандидатов на трудоустройство, имеющих требуемую квалификацию и опыт работы; согласовывать с российскими работодателями кандидатуры и тексты проектов трудовых договоров; проверять кандидатов на предмет их нахождения в международном или межгосударственном розыске, наличия у них судимости; организовывать проезд кандидатов на трудоустройство до места временной трудовой деятельности на

территории России и их возвращение на родину. Соглашение предполагает проведение медосвидетельствования кандидатов на предмет выявления у них инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих, до выезда из Республики Узбекистан. Также в соглашении закреплены основные права граждан Узбекистана, осуществляющих временную трудовую деятельность в России (в частности, право на труд, отдых и соцстрахование (кроме обязательного медицинского), пенсионное обеспечение)⁴⁸.

По данным Генеральной прокуратуры РФ, в 2017 г. мигранты стали законопослушнее. Так, иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории России в 2017 г. было совершено 41047 преступлений – на 6,6% меньше, чем годом ранее. При этом 36233 преступления (на 5,9% меньше, чем в 2016 г.) совершено гражданами государств – участников СНГ, что составило 88,3% всех преступлений, совершенных не гражданами России. Количество же преступлений, совершенных в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, за год уменьшилось на 6,3% и составило 14679⁴⁹.

Во многом это связано с тем, что за последние годы в России приняты меры правового и организационного характера, нацеленные на упорядочение миграционных процессов, повышение их прозрачности, на противодействие нелегальной миграции и связанным с ней негативным явлениям.

В рамках реализации первого этапа Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на

⁴⁸ Федеральный закон от 5 декабря 2017 г. № 366-ФЗ “О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан об организованном наборе и привлечении граждан Республики Узбекистан для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации” <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71724788/#ixzz5Uvo8gaSA><http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71724788/#ixzz5UvnbTMYW>

⁴⁹ <https://www.kommersant.ru/doc/3533896>

период до 2025 г. (2012–2015 гг.) внесены изменения в федеральные законы “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”, “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию”, “О гражданстве Российской Федерации”, “О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации”, “О беженцах”, в Закон Российской Федерации “О Государственной границе Российской Федерации”, а также в иные нормативные правовые акты. Таким образом, можно сделать вывод о том, что миграционное законодательство было одним из самых подвижных в российской правовой системе. Среди коренных изменений следует отметить, прежде всего, отмену квот для трудовых мигрантов и переход на систему патентов⁵⁰.

В частности, ограничен въезд для нарушителей миграционного и трудового законодательства. Усилена ответственность за организацию незаконной миграции, а также за незаконное привлечение к трудовой деятельности иностранных граждан, введена уголовная и административная ответственность за фиктивную регистрацию и постановку на миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства. В 2014–2015 гг. за различные нарушения российского законодательства выдворено более 200 тыс. иностранных граждан и закрыт въезд в РФ более чем для 1,1 млн человек. Только за 6 месяцев текущего года эта цифра составила 166137 человек, что на 90% больше, чем за этот же период прошлого года⁵¹.

⁵⁰ Квоты меняют на патенты. Депутаты реформировали сферу трудовой миграции // Российская газета. №6529 (257). 12.11.2014.

⁵¹ См. КоАП РФ Статья 18.8. Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации.

Одновременно принят ряд мер в целях поддержки легальной миграции. В частности, упрощено регулирование трудовой деятельности иностранных граждан. Трудовой кодекс Российской Федерации дополнен главой 50 “Особенности регулирования труда работников, являющихся иностранными гражданами и лицами без гражданства”.

С 1 января 2015 г. установлены правовые основы для осуществления на основании патентов трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан из стран СНГ, прибывших в порядке, не требующем получения визы⁵². В 2018 г. стоимость патента в Москве составит 4500 рублей в месяц (было 4200), в Московской области – 4300 рублей (было 4000), в Санкт-Петербурге – 3500 рублей (было 3000).

В ноябре 2017 г. Россия сократила квоту на временное проживание иностранцам и лицам без гражданства. В этом году РВП (разрешений на временное проживание) планируется выдать 90 тысяч, что почти на 20 тысяч меньше, чем в прошлом. При этом в каждом регионе будет своя квота.

Правительство РФ установило квоту для оформления разрешений на временное проживание в размере 90360 единиц (на всю Россию) – на 20,5 тысяч меньше, чем в 2017 г. В 2018 г. квота составляла 110880 разрешений⁵³.

В 2012–2017 гг. усовершенствованы инструменты правового регулирования в миграционной сфере, включая меры ответственности за нарушение миграционного законодательства и противодействия незаконной миграции. Корректировка правил осуществления иностранными гражданами

⁵² См. Федеральный закон от 25.07.2002 N 115-ФЗ (ред. от 19.07.2018) “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868/78903dca1f0ac1f3abc08d2f8cd1c0e2fddc826b/

⁵³ Россия сократила квоту на временное проживание иностранцев // <https://iz.ru/674856/2017-11-24/rossiia-sokratila-kvotu-na-vremennoe-prozhivanie-inostrantcev>

трудовой деятельности позволила сократить нелегальную часть трудовой миграции и увеличить число лиц, законно осуществляющих трудовую деятельность на территории Российской Федерации.

Оптимизированы правила пребывания обучающихся в Российской Федерации иностранных студентов, количество которых возросло с 153,8 тыс. человек на начало 2010/2011 учебного года до 260 тыс. человек на начало 2017/2018 учебного года. Созданы дополнительные условия, облегчающие переселение в Россию соотечественников, проживающих за рубежом. Упрощены правила приема в российское гражданство для иностранных граждан, являющихся носителями русского языка, инвесторами, предпринимателями и выпускниками российских вузов⁵⁴.

В области создания условий для адаптации иностранных граждан Концепция государственной миграционной политики предполагает:

- формирование институтов и механизмов социальной и культурной адаптации иностранных граждан, учитывающих возрастные, профессиональные, национальные, культурные и иные особенности различных категорий иностранных граждан, региональные и этнокультурные уклады жизни населения РФ;

- выработку мер, препятствующих, возникновению пространственной сегрегации, формированию этнических анклавов и маргинализации иностранных граждан и проживающих на территории России лиц без гражданства, в том числе в результате невозможности получения последними документов, удостоверяющих личность;

- обеспечение на территории РФ равных возможностей для обращения за получением государственных услуг в сфере миграции, в том числе информационных, для всех кате-

⁵⁴ См. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Раздел II.

горий иностранных граждан, независимо от миграционного статуса, уровня дохода и иных обстоятельств⁵⁵.

Для содействия адаптации мигрантов определен порядок подтверждения навыков владения русским языком, знания истории России и основ законодательства РФ иностранными гражданами, обращающимися за получением разрешения на временное проживание, вида на жительство, разрешения на работу либо патента. В российских субъектах действуют более 500 курсов для мигрантов по изучению русского языка, а также 1168 центров тестирования русского языка.

С 1 января 2016 г. вступили в силу изменения в Закон “О занятости населения в Российской Федерации”, которыми устанавливаются требования к частным агентствам занятости, претендующим на право осуществления деятельности по предоставлению услуг по трудоустройству⁵⁶. В целом, на протяжении первой половины 2017 г. отмечалось усиление мер государственного контроля над миграционными потоками. Ситуация в этой сфере благодаря повышению качества работы органов власти и правоохранительных структур стабилизировалась.

В настоящее время вопросы социальной адаптации и интеграции мигрантов переданы в ведение Федерального Агентства по делам национальностей. По поручению Президента Российской Федерации В.В. Путина готовится проект Закона, определяющий правовые нормы этой работы. В проекте подчёркивается, что системная адаптация и интеграция мигрантов в России является важнейшим условием эффективной реализации государственной национальной политики, которая одной из целей государственной национальной политики определяет успешную социальную и

⁵⁵ См. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Раздел IV.

⁵⁶ Закон РФ от 19.04.1991 N 1032-1 (ред. от 03.07.2018) “О занятости населения в Российской Федерации” // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_60/

культурную адаптацию мигрантов, а в качестве одного из направлений – создание условий для социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов⁵⁷.

В настоящее время идёт работа по внесению в Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. изменений в связи с новыми рисками и вызовами. Концепция обозначает цели, принципы и задачи государственной миграционной политики России. Целью государственной миграционной политики на современном этапе является формирование в РФ миграционной ситуации, способствующей решению задач социально-экономического, пространственного и демографического развития страны, повышения качества жизни населения страны, обеспечения её безопасности, защиты национального рынка труда, поддержания межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе, защиты и сохранения русской культуры, русского языка и историко-культурного наследия народов России, составляющих основу ее культурного (цивилизационного) кода.

В новой редакции Концепции подчеркивается, что миграционная политика должна быть нацелена на создание благоприятного режима для переселения в Россию людей, в том числе, покинувших ее ранее, которые по своим качествам способны органично включиться в систему позитивных социальных связей и стать полноправными гражданами и членами российского общества. При этом важно обеспечивая соблюдение разумного баланса государственных, общественных и частных интересов сохранять открытость Российской Федерации для тех иностранных граждан, которые хотя и не связывают с ней свое будущее или будущее своих детей, и не собираются полностью интегрироваться в российское общество, рассматривают Российскую Федерацию как страну с благоприятными условиями для удовле-

⁵⁷ См. Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г. Ст. 21. П. з. М., 2012.

творения своих законных экономических, социальных и культурных потребностей, соблюдают законодательство, бережно относятся к окружающей среде и природным ресурсам, материальным и культурным ценностям, уважают многообразие региональных и этнокультурных укладов жизни населения РФ.

Эффективность предусмотренных Концепцией мер непосредственно зависит от их согласованности с государственной политикой в области социально-экономического развития, промышленности, инноваций, здравоохранения, занятости, регионального развития и обеспечения безопасности, а также национальной, региональной, образовательной, научной, культурной, молодежной и внешней политикой⁵⁸.

Особая роль в решении этих задач принадлежит институтам гражданского общества. МВД и Федеральное агентство по делам национальностей (ФАДН) взаимодействуют с 1300 организациями, представляющими интересы мигрантов. В их Уставах отражена деятельность по оказанию помощи в интеграции и адаптации мигрантов, на эту деятельность выделяются грантовые средства на конкурсной основе. Предусмотрены налоговые льготы НКО, выполняющим подобные услуги населению. Интеграционные мероприятия способствуют более глубокому вхождению мигранта в социальное и культурное пространство российского общества и предназначены для иностранных граждан, временно и постоянно проживающих на территории России.

Каковы же тенденции развития ситуации в сфере миграции в нашей стране за первые три квартала 2018 г.? По данным аналитиков, с 2015 г. временная миграция в Россию, в том числе и трудовая, заметно уменьшилась. Сокращение затронуло контингент не только из дальнего зарубежья, но и из Средней Азии: Узбекистана и Таджикистана – на 15% по сравнению с показателями 2014 г. Авторы доклада объяс-

⁵⁸ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Раздел III.

няют, что численность мигрантов снизилась на фоне девальвации рубля и сжатия российского рынка труда. Всего Россия ежегодно насчитывала от 10 до 12 млн иностранцев на своей территории, из которых больше половины были именно трудовые мигранты и 95% – выходцы из СНГ (в первую очередь Средней Азии). Легализованных иностранных работников, которые получили патенты и разрешения на работу, стало меньше почти на 50% по сравнению с 2014 г., отмечают аналитики. Так, сократилось число мигрантов из Молдавии и Украины.

В числе основных проблем, мешающих легализации иностранных работников в России, значительное количество экспертов называет постоянное внесение поправок в существующие законы, частое несоответствие правоприменительной практики и действующего миграционного законодательства и отсутствие четкого понимания направления движения миграционной политики.

Установлены коэффициенты-дефляторы на 2018 г., применяемые при исчислении отдельных налогов. Их размеры в основном превышают предусмотренные на 2017 г.

Так, в 2018 году размер фиксированных авансовых платежей по НДФЛ, уплачиваемых работающими в России на основе патента иностранцами, индексируется на коэффициент 1,686 (в 2017 – 1,623). Изменились и региональные коэффициенты, что в большинстве регионов привело к повышению стоимости трудового патента. Таким образом, в 2018 г. стоимость патента в Москве составила 4500 рублей в месяц (было 4200), в Московской области – 4300 рублей (было 4000), в Санкт-Петербурге – 3500 рублей (было 3000).

Правительство РФ установило квоту для оформления разрешений на временное проживание в размере 90360 единиц (на всю Россию) – на 20 с половиной тысяч меньше, чем в 2017 г. В прошлом году квота составляла 110880 разрешений. Федеральным законом от 31.12.2017 г. № 498-ФЗ вносятся изменения в законодательные акты, касающиеся дактилоскопической регистрации. Согласно этому закону, ино-

странные граждане, которые получают ВНЖ, при этом не получавшие ранее РВП подлежат обязательной дактилоскопической регистрации. Также установлено, что при получении РВП дактилоскопическая регистрация проводится по месту подачи заявления на территории РФ, а в случае подачи заявления в диппредставительство или консульство РФ в государстве проживания, – по месту выдачи РВП. Указанные изменения вступают в силу по истечении 180 дней после официального опубликования, т.е. с 1 июля 2018 года.

В некоторых сферах экономической деятельности подписанием постановлением на 2018 г. сохранена установленная на 2017 г. допустимая доля иностранных работников, за исключением сферы прочего сухопутного пассажирского транспорта и автомобильного грузового транспорта, где доля иностранных работников снижена с 30% до 28% общей численности работников. Сохраняется запрет (доля – 0%) на использование труда иностранных работников в организациях следующих видов экономической деятельности: торговля розничная лекарственными средствами в специализированных магазинах (аптеках); торговля розничная в нестационарных торговых объектах и на рынках; торговля розничная прочая вне магазинов, палаток, рынков⁵⁹.

Представляется важным отметить последние инициативы и предложения в сфере совершенствования государственной миграционной политики. 8 февраля 2018 г. на заседании Правительства РФ Дмитрий Медведев заявил о намерении обязать работодателей, пригласивших иностранных граждан, следить за тем, чтобы те не нарушали сроки пребывания в стране, а их деятельность соответствовала бы цели приезда. Нести ответственность за нарушение правил

⁵⁹ См. Миграция в России в 2018 г. Экспертный доклад // <http://center-yf.ru/data/stat/migraciya-2018.php>

пребывания иностранными гражданами, по его мнению, должна приглашающая сторона⁶⁰.

13 февраля 2018 г. комитет Государственной Думы ФС РФ по развитию гражданского общества рекомендовал принять в первом чтении законопроект, согласно которому иностранным гражданам будет сложнее встать на миграционный учет по адресу принимающей их организации. Регистрироваться им придется по адресу фактического проживания, адрес компании указывается только в случае, если жилье найдется в помещениях (в том числе и временных), предоставленных работодателем⁶¹.

16 марта 2018 г. Федерация мигрантов России сообщила о мерах по профилактике экстремизма и терроризма среди мигрантов в предвыборный период. Ещё в конце февраля на организованном ФМР заседании круглого стола с участием представителей власти, глав национальных диаспор и общественных организаций, экспертов в области миграционной политики обсуждались вопросы взаимодействия правоохранительных органов и общества в предвыборный период, в частности вопросы ликвидации экстремистских проявлений среди мигрантов. Кроме того, с января 2018 г. в ФИР заработал телефон доверия, по которому каждый может сообщить о проявлениях экстремизма, террористических угрозах, правонарушениях и коррупции⁶².

14 апреля 2018 г. В.В.Путин указал мэру Москвы Сергею Собянину на необходимость более четкого регулирования миграционных потоков⁶³.

⁶⁰ <https://rg.ru/2018/02/13/grazhdan-obiashhut-sledit-za-sobliudeniem-srokov-vizita-inostrancev.html>

⁶¹ <http://pravorf.org/index.php/smi-review/2510-proyavleniya-agressivnoj-ksenofobii-v-rossijskoj-federatsii-v-fevrale-2018-g>

⁶² <http://pravorf.org/index.php/smi-review/2515-proyavleniya-agressivnoj-ksenofobii-v-rossijskoj-federatsii-v-marte-2018-g>

⁶³ <https://www.rbc.ru/politics/14/04/2018/5ad1fba59a79474e115fa037>

27 апреля в Министерстве внутренних дел РФ предложили внести поправки в Кодекс РФ об административных правонарушениях, согласно которым судья может заменить выдворение мигранта-нарушителя штрафом. Поправки были разработаны на основании постановления Конституционного суда РФ от 17 февраля 2016 г.: тогда гражданина Молдавии Михаила Цуркана выдворили из России за то, что он забыл уведомить ФМС о регистрации в Подмосковье. При этом выдворение предполагает запрет на въезд на территорию РФ сроком на пять лет и не позволяет вновь оформить вид на жительство. Конституционный суд РФ признал это неконституционным и обязал законодателя “индивидуализировать ответственность за однократное нарушение спорной нормы” с учетом смягчающих обстоятельств⁶⁴.

16 мая Министерство юстиции РФ предложило ввести новые виды наказания для нелегальных мигрантов и нанявших их работодателей. Часть изменений планируется внести в статью 18.10 Кодекса РФ об административных правонарушениях⁶⁵.

27 июня Президент РФ подписал Федеральный закон №163-ФЗ “О внесении изменений в Федеральный закон “О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации”. Благодаря принятым поправкам в законе уточняется понятие миграционного учета, дается описание объектов, которые могут считаться местом пребывания, а также перечисляются основания для учета иностранных граждан по месту пребывания. Новый закон четко обозначил такие понятия, как “принимающая сторона” и “место пребывания иностранного гражданина”, в роли которого теперь может выступать исключительно жилое помещение, где иностранный гражданин фактически

⁶⁴ <http://pravorf.org/index.php/smi-review/2531-proyavleniya-agressivnoj-ksenofobii-v-rossijskoj-federatsii-v-aprele-2018-g>

⁶⁵ <https://ru.sputnik-tj.com/migration/20180516/1025576958/migranti-russia-shtrafy.html>

проживает. С 8 июля 2018 г. работодатели иностранных граждан потеряли право ставить мигрантов на миграционный учет по месту пребывания по адресу своей организации, если иностранный гражданин фактически не проживает по данному адресу⁶⁶.

В августе 2018 г. активно обсуждались поправки в миграционное законодательство РФ (ФЗ №163 – конкретизация понятия “место пребывания”), в соответствии с которыми прекращается учет мигрантов по месту работы. Теперь мигранты обязаны регистрироваться по месту своего фактического проживания, но многие из них не успевают этого сделать в установленные сроки.

Следует отметить, что, несмотря на позитивный тренд, сформировавшийся в последние годы в сфере государственной миграционной политики, мигрантофобия остается серьезной проблемой российского общества, однако ее уровень в последние три года также неуклонно снижается. Если в 2014 г. он составлял 76%, в 2015 – 68%, то в 2016 – 66%⁶⁷. Это снижение авторы исследования объясняют упорядочиванием пребывания мигрантов на территории России (внедрение безвизового режима), отсутствием в 2016–2017 гг. резонансных террористических актов, совершенных исламскими радикалами, и ослаблением праворадикального движения. Тем не менее специфическими для России остаются фобии по отношению к этническим меньшинствам: “Прежде всего кавказофобия. Ее уровень составлял в 2016 г. 34% (в 2013 г. он составлял 65%). Также определенную проблему представляет фобия к выходцам из Центральной Азии. Ее уровень составляет 29%”⁶⁸.

⁶⁶ <http://migrant.ru/globalnye-izmeneniya-instituta-migracionnogo-ucheta-inostrannyx-grazhdan-kommentarii-yurista/>

⁶⁷ Ксенофобия, радикализм и преступления на почве ненависти в России 2016 г. Доклад Общественной палаты Российской Федерации. М, 2016.

⁶⁸ Там же.

Последнее по времени проявление мигрантофобии в России – конфликт в июле 2018 г. в Заокском районе Тульской области между мигрантами из Киргизии (около 30 семей), которые купили около 500 участков под жилищное строительство в деревне Клишино, и администрацией муниципального района. 6 июля местными властями был пересмотрен генеральный план 2016 г. ввиду того, что была нарушена процедура определения вида земельных участков. Ранее купленные участки вновь стали землями сельскохозяйственного назначения. Такой пересмотр состоялся после публикаций в СМИ в мае 2018 г. О том, что в Тульской области якобы формируется “киргизский анклав”. При этом в рядах муниципальных служащих звучали ксенофобские высказывания в адрес мигрантов⁶⁹.

Представляется опасным, когда тема национальных и миграционных отношений разыгрывается на выборах. Российский опыт учит: антимигрантская риторика кандидатов мало добавляет голосов, но наносит много вреда межнациональной стабильности и даже способна менять политический ландшафт в странах и регионах. Пример тому – недавние выборы в Швеции и Баварии.

Хотелось бы подчеркнуть, что, начиная с выборов в Государственную Думу РФ 2016 г., тема мигрантофобии практически не звучала в речах кандидатов в депутаты, вопрос оказался на периферии политических интересов. На выборах мэра Москвы в 2013 г., например, все кандидаты отметились в деле критики миграционной политики, соревновались в антимигрантской риторике. В текущем году проходили очередные выборы мэра Москвы, и ситуация кардинально изменилась: вопрос миграционной политики не поднимался в выступлениях кандидатов на данный пост.

Безусловно, накопленный в России позитивные практики решения проблем трудовой миграции, беженцев и вынуж-

⁶⁹ <https://myslo.ru/news/criminal/2018-07-27-gromkoe-delo-kak-v-zaokskom-rajone-tul-skoj-oblasti-provorachivali-mahinacii-s-zemlej>

денных переселенцев могут быть полезными, особенно в условиях возрастающей турбулентности в мире. Для новой России миграция населения призвана стать мобилизующим фактором социально-экономического развития страны, улучшения качества жизни населения, обеспечения политической стабильности в обществе и укрепления правопорядка.

*А.В. Должикова**
М.И. Тисленко

О НОРМАТИВНОМ РЕГУЛИРОВАНИИ И ПРИМЕНЯЕМЫХ ПОДХОДАХ К ИНТЕГРАЦИИ РАЗЛИЧНЫХ КАТЕГОРИЙ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН

Традиционно считается, что Россия – это государство-реципиент мигрантов, которые пребывают из стран, принадлежащих к общему цивилизационно-культурному пространству и связанных с Россией общими историческими и хозяйственно-экономическими связями. Основные категории мигрантов – это люди, родившиеся в Советском Союзе и после его распада принявшие решение стать гражданами РФ по разного рода причинам. Однако данная картина была актуальна для 1990-х – 2000-х гг., в то время как сейчас уже появился пласт мигрантов из тех же стран постсоветского пространства, но эти мигранты нового поколения обладают более низким уровнем образования, знанием русского языка и профессионально-квалификационной подготовкой, чем мигранты из стран бывшего СССР 1990-х гг. Поэтому справедливо отметить, что Россия по-прежнему остается центром притяжения трудовых мигрантов прибывающих, в основном, из Таджикистана, Узбекистана, Кыргызстана, Украины, Молдовы, но с каждым годом все больше усили-

* *Должикова Анжела Викторовна* – к.х.н., проректор по дополнительному образованию Российского университета дружбы народов (РУДН). Член Совета экспертов Института лингвоцивилизационных и миграционных процессов при фонде “Русский мир”.

Тисленко Мария Игоревна – студент факультета политологии МГИМО.

вается проблема адаптации и интеграции мигрантов, прибывших уже из существенно трансформировавшихся социально-культурных пространств⁷⁰.

Российская Федерация столкнулась с бурным ростом миграционных потоков несколько позже других миграционно-привлекательных стран – в последнее десятилетие, поэтому мы имели возможность при принятии Концепции миграционной политики и разработке образовательных процедур ориентироваться на их опыт.

Вместе с тем миграционные “болезни” у нас схожи. Итогом сформировавшихся потоков миграции становится образование и возрастание культурной дистанции между прибывающими в Россию мигрантами и российским населением, вызванное принципиально иным качеством человеческого капитала у мигрантов. Такая дистанция создает проблемы для всех: для населения, которому проще списать проблемы на “понаехавших” чужестранцев, провоцируя тем самым рост ксенофобских настроений и всплеск насилия; для мигрантов, сталкивающихся с неприятием со стороны местного населения и воспринимающих враждебно государственные институты; а также и для государства, в котором две предыдущие стороны видят, по меньшей мере, неэффективного менеджера миграционных процессов.

С одной стороны, чувство отчуждения и неприятия становится нормой, что ведет к криминализации иммигрантских сообществ их геттоизации вплоть до становления неуправляемых и неподчиняющихся государству сообществ, подобных району Клиши-су-Буа в пригороде Парижа. С другой стороны, набирает обороты популистское движение, которое своими праворадикальными настроениями не решает ситуацию, а лишь усугубляет ее и способствует радикализации масс, что приводит к вспышкам насилия, как было в

⁷⁰ Андриченко Л.В. Правовые механизмы социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. №10 (226).

ходе Бирюлевских погромов в Москве в 2013 г. или в ходе поджога здания центра для беженцев в Бауцене, Саксония в 2016 году.

Как решать проблемы адаптации и миграции? Очевидно, что единственно силами государствами с ними справиться не удастся – необходимо вести диалог и сотрудничество с частным сектором-работодателями мигрантов, некоммерческими и национально-культурными организациями, но руководящая роль все равно принадлежит государственным институтам.

Правовая рамка интеграции в России задана целым рядом документов, здесь приведены лишь самые основные и релевантные в рамках данной статьи:

- ФЗ-62 “О гражданстве Российской Федерации” от 2002 г., включая поправки, внесенные
 - ФЗ-71 от 2014 г. о носителях русского языка;
 - ФЗ-243 от 2017 г. о присяге;
- ФЗ-109 “О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации” от 2006 г., включая поправки, внесенные
 - ФЗ-74 от 2014 г. о комплексном экзамене по русскому языку;
- ФЗ-99 “О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом” от 1999 г.
- “Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г.” от 2012 г.

Институты гражданского общества принимают активное участие в нормотворческой деятельности, в анализе и экспертизе законодательных инициатив. Так, члены Экспертного совета при управлении Президента РФ по обеспечению конституционных прав граждан ведут активную деятельность в области изучения и разработки предложений по совершенствованию нормативно-правовой и нормативно-

методической базы вопросов образования в свете миграционных процессов и законодательства.

По инициативе специалистов созданы и функционируют различные экспертные площадки:

- Институт лингвоцивилизационных и миграционных процессов при фонде “Русский мир”,
- Совет по русскому языку при Президенте РФ,
- Методическая комиссия Минобрнауки России,
- Комиссия по миграционной политике при Правительстве РФ.

Эксперты привлекались к работе в общественных, ведомственных и межведомственных экспертных обсуждениях на площадке Общественной Палаты, Совета Федерации, Администрации Президента, отдельных министерств. И в том числе эксперты из Российского университета дружбы народов активно принимают участие в разработке инициатив существовавшей до 2016 г. Федеральной миграционной службы и Министерства внутренних дел.

Мигранты как общность не являются гомогенной массой, поэтому целесообразно их разделить на группы для дифференцированного подхода к их адаптации и интеграции. В России применяются следующие категории:

1. Иностранцы, имеющие разрешение на временное проживание (РВП);
2. Иностранцы, имеющие вид на жительство (ВНЖ);
3. Иностранцы, получившие гражданство РФ;
4. Трудовые мигранты.

Если говорить о выданных разрешениях на работу, то здесь за последние три года мы видим тенденцию к снижению – в 2017 разрешения на работу получило 148 тысяч человек, что на 31% меньше, чем в 2015 г., когда его получило 214 тыс. чел. Ожидается, что этот показатель в 2018 году составит ниже уровня 2017 г. Причиной снижения является как раз внедрение системы патентов: в отличие от иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность на основании разрешения на работу, владельцы патен-

та имеют ряд предпочтений: это более гибкая система с меньшими обязанностями для нанимателя, и для них выбор типа договора зависит от длительности периода найма иностранного работника.

Другая типология, которую мы используем в РУДН для работы с адаптацией и интеграцией мигрантов, основывается на возрастном критерии, и в ней выделены три категории – дети мигрантов, студенты и взрослые. Стоит отметить, что в группу “дети мигрантов” входят не только дети трудовых мигрантов или лиц с РВП или ВНЖ, но и дети так называемых “новых соотечественников”, т.е. лиц, недавно получивших гражданство.

Помимо регулирования пребывания на территории РФ и экономических отношений, существует еще и образовательно-культурологический инструментарий. Язык и культура – важнейшие механизмы адаптации и интеграции мигрантов на этапах как до получения гражданства, так и после⁷¹.

С учетом специфики миграционных потоков и геополитических задач России законодательно закреплено проведение в зависимости от категории иностранных граждан (категоризация проводится в зависимости от цели пребывания иностранных граждан в стране) трех обязательных образовательных процедур, призванных наиболее эффективно способствовать достижению целей миграционной политики страны в целом, а именно:

I. Лингводидактический тест по русскому языку при приеме в Российское гражданство. Данный тест проводится с 2005 г. Применяются тестовые материалы на уровень В2

⁷¹ Должикова А.В. Особенности правового регулирования проведения лингводидактического тестирования и интеграционного экзамена для иностранных граждан в РФ // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2014. №. 11–1. С. 75–81.

по общеевропейской классификации уровней лингводидактического тестирования. Лингводидактический тест является наиболее известным и популярным образовательным инструментом, применяемым в отношении мигрантов в различных странах.

Лингводидактическое тестирование ежегодно сдают около 85 тысяч иностранных граждан, более 70% из которых сдают тестирование для приобретения гражданства Российской Федерации.

Кроме того, с 1 сентября 2017 г. вступил в силу новый законопроект, подписанный президентом РФ Владимиром Путиным 30 июля 2017 г., в соответствии с которым в качестве обязательной введена процедура принятия присяги на гражданство РФ. Принимая присягу, иностранный гражданин принимает на себя обязательства “соблюдать Конституцию и законодательство РФ, права и свободы её граждан, исполнять обязанности гражданина РФ на благо государства и общества, защищать свободу и независимость РФ, быть верным России, уважать её культуру, историю и традиции”. Для России – это новая практика лингвоцивилизационной интеграции иностранного гражданина в РФ. При введении ее Россией был учтен положительный опыт других государств, в которых также требуется приносить присягу при получении гражданства, в частности, в США, Бельгии, Канаде, Австралии, Испании и др.

II. Собеседование на признание иностранных граждан и лиц без гражданства носителями русского языка. Новая образовательная процедура, проводимая с 2014 г.; регламентируется с учетом поправок, внесенных Федеральным законом №71-ФЗ. Собеседование проводится для лиц, желающих вступить в гражданство РФ в упрощенном порядке, например, для соотечественников и носителей русского языка, которые, предположительно, больше идентифицируют себя с российским государством и обществом.

Подобный мягкий (по сравнению с лингводидактическим тестированием и комплексным экзаменом) формат установления степени сформированности коммуникативной и культурологической компетенций обусловлен, в первую очередь, необходимостью решения геополитической задачи адресной поддержки соотечественников, говорящих на русском языке и ментально близких российской цивилизационной парадигме. Определенный российским законодательством подход предполагает предоставление преференций при получении российского гражданства иностранным гражданам, тесно связанным с Россией на духовно-нравственном, культурно-историческом уровне. Тем самым, поддержана наиболее хорошо владеющая русским языком категория иностранных граждан.

Собеседование успешно прошли около 20 000 человек.

III. Комплексный экзамен по русскому языку, истории России и основам законодательства РФ. Экзамен введен впервые в 2015 г. и проводится для иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность в РФ, желающих оформить разрешение на временное проживание или вид на жительство.

Данный экзамен существенно отличается от европейских и американских аналогов тем, что его сдают абсолютно все иностранные граждане, которые планируют не только проживать в России, но и вести трудовую деятельность на ее территории вне зависимости от срока пребывания (в том числе сезонные работники).

Анализ социально-бытовой сферы общения иностранных граждан, пребывающих в РФ, показал, что они взаимодействуют с национальными диаспорами, с религиозными объединениями любой конфессиональной направленности, что чревато “фиксацией” мигранта на собственном языковом и культурном окружении.

Необходимость подготовки к сдаче комплексного экзамена создает новый центр притяжения мигрантов: образу-

ются новые платформы, где существуют некие культурологические оазисы, бесплатные школы подготовки, развивающие уголки для детей мигрантов, демонстрируются российские фильмы и т.п.

Таким образом, можно отметить основные принципы образовательных процедур:

- Проведение образовательных процедур вузами (именно вузы являются носителями знаний и умений создания комфортной социально-культурной среды с учетом многолетнего опыта обучения иностранных студентов в СССР и сегодняшней России, а также создания комфортных условий для совместного проживания представителей различных национальностей и вероисповедания).

- Платность сдачи (за исключением Собеседования) для иностранных граждан (считаем подобный подход правильным для исключения потребительской по отношению к принимающему обществу позиции со стороны его новых членов. Позицию, что принимающее общество им что-то должно, необходимо изменить на тезис: работаем вместе для комфортного сосуществования).

- Доступность образовательных процедур на территории всей страны – их проведение в центрах тестирования, созданных уполномоченными вузами во всех регионах Российской Федерации.

Комплексный экзамен проводится более, чем в 40 регионах РФ. Если взглянуть на статистику, то в 2015 г. комплексный экзамен по федеральной системе сдали 1 790 тыс. иностранных граждан, в 2016 г. – 1 100 тыс. иностранных граждан, а в 2017 г. этот показатель составил 768 тыс. иностранных граждан.

Из 3 млн человек, прошедших комплексный экзамен за три года, 2,2 млн – это иностранные граждане, которые получили разрешение на ведение трудовой деятельности. В среднем статистика успешности сдачи экзамена оставляет порядка 86%.

Некоторые итоги 2015–2018 гг.

– В стране действуют 680 центров обучения и проведения тестирования.

– От поездки в РФ отказалась часть иностранных граждан, не владеющих русским языком вообще.

– Заключено межправительственное соглашение о целевом наборе и подготовке трудовых ресурсов из Узбекистана – страны, откуда прибывают наибольшее количество мигрантов в РФ.

Можно констатировать, что в России институционально сложилась государственная система тестирования различных категорий иностранных граждан как составной элемент государственной миграционной политики РФ, решающий задачи в области адаптации и интеграции иностранных граждан в российский социум.

Основные вызовы образовательного инструментария:

1. Противодействие экзамену части российского бизнеса, считающего, что экзамен добавляет экономическое бремя на иностранных работников и опосредованно на них самих.

Это не единственная точка зрения бизнеса (в ряде регионов бизнес осознал социальную ответственность и необходимость изучения русского языка, и активно включился в процесс образовательной подготовки мигрантов. Например, в г. Казани, г. Вологде. Кроме того, идет лоббистская работа, например, со стороны Ассоциации Европейского бизнеса, об освобождении от сдачи экзамена иностранных работников из некоторых стран (например, Северной Кореи, стран Европейского Союза).

2. Низкая мотивация для обучения иностранных граждан, особенно трудящихся мигрантов. Очевидно, что, занимаясь тяжелым трудом в течение дня, у большинства мигрантов отпадает всякое желание тратить время и ресурсы на посещение, например, вечерних курсов русского языка. Стимулами для них могут служить только институциональ-

ные барьеры, которые помогает преодолевать хорошее владение русским языком.

3. Институционализация политики адаптации и миграции до сих пор не завершена, в том числе, потому что ее правовая регламентация не всегда носит четкий и последовательный характер. Кроме того, взаимодействие между органами, занимающимися вопросами интеграции мигрантов, осложнено ввиду отсутствия координирующего органа или хотя бы четкого распределения полномочий между ними. И если раньше на главенствующую роль претендовала Федеральная миграционная служба, то после ее роспуска в 2016 г. наиболее вероятным претендентом выглядит Федеральное агентство по делам национальностей, образованное в 2015 г.

Перспективы:

– Идёт проработка вопроса об обязательном бесплатном обучении лиц, претендующих на РВП/ВНЖ/гражданство с использованием дистанционных технологий. Предполагается, что это будут онлайн-курсы с преподаванием русского языка, основ культуры и истории, а также законодательства РФ.

– Вовлечение более широко числа иностранных граждан в процесс обучения не только для сдачи экзамена, но в дальнейшем для профессиональных целей и фокус на обучение детей мигрантов. Адаптацию и миграцию мигрантов следует рассматривать не на уровне автономных индивидов, а на уровне семей и сообществ, потому что мигранты второго поколения статистически чаще становятся гражданами и остаются в стране-реципиенте уже на всю жизнь. Поэтому работа с ними – это принципиальный вопрос, и в России уже есть такой опыт; например, в июле 2017 г. на базе Башкирского государственного университета прошел 10-дневный летний лагерь по русскому языку для детей мигрантов.

– Нормативно-правовое совершенствование уже действующих процедур. В частности, законодательное закрепление различных уровней сложности комплексного экзамена для соискателей патента и разрешения на временное проживание, соискателей разрешения на временное проживание или вида на жительство; дифференциация сроков действия сертификата о сдаче комплексного экзамена в зависимости от категории иностранных граждан, соответственно, целей пребывания в РФ; создание механизмов обеспечения контроля процедуры организации и проведения комплексного экзамена.

Финальной точкой должен стать федеральный закон “О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации”, потому что текущая Концепция до 2025 г. задает только общую рамку и направления в области миграционной политики, а существует потребность в регулировании конкретно адаптации и интеграции мигрантов. Были предприняты уже две попытки разработать подобный закон – в 2014–2015 гг. и в 2017 г.

ПРАВО НА РАБОТУ И ПРАВО НА ПРОЖИВАНИЕ ИНОСТРАНЦЕВ В РОССИИ: ПОТЕНЦИАЛ ДЛЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

Введение

В последнее время тема международной миграции в России стала реже упоминаться в СМИ и в выступлениях политиков. Фокус внимания к проблемам, связанным с миграцией, оказался смещен в сторону миграционного кризиса в европейских странах и реакции этих государств на новые вызовы. Тем не менее, вопросы регулирования миграции в России не потеряли своей актуальности, а ее масштабы, несмотря на экономический кризис последних лет, не стали меньше. Ежегодно чистая миграция в России составляет примерно 250-300 тыс. человек, потоки трудовой миграции (с учетом недокументированной) могут достигать 4 млн, Россия входит в десятку стран – лидеров по приему иностранных студентов, численность которых превышает 250 тыс. человек. В этой статье мы остановимся на особенностях современной миграционной ситуации в нашей стране и попытаемся перечислить и объяснить главные проблемы, мешающие эффективной миграционной политике. Оценка результатов тех мер, которые действуют сейчас и нуждаются в модернизации, будет проводиться с точки зрения долго-

* *Чудиновских О.С.* – к.э.н., зав. лабораторией экономики населения и демографии экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова. Член Совета экспертов Института лингвоцивилизационных и миграционных процессов при фонде “Русский мир”.

срочных интересов России, которые мы понимаем как интересы общества и населения.

Миграционное законодательство России многократно становилось предметом поправок. В последние годы изменения преимущественно связывались с выполнением плана мероприятий, принятых в соответствии с Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 г., утвержденной Президентом России в 2012 г. Затем эта Концепция стала упоминаться все реже, и сейчас новые законодательные инициативы практически с ней не соотносятся, хотя большинство ключевых задач, поставленных в 2012 г., так и не было выполнено⁷².

В 2017 г. началась работа над новым вариантом концепции миграционной политики, и известно как минимум о трех проектах документа, тексты которых значительно разнятся. До сих пор общественность имела возможность ознакомиться только с первым из них⁷³, в котором особое внимание уделялось борьбе с незаконной миграцией и другими правонарушениями со стороны иностранных граждан в России⁷⁴. Работа над последующими вариантами концепции велась и ведется кулуарно. Это довольно необычно для документа такого рода, тем более, что многие эксперты помнят,

⁷² Денисенко М.Б., Чудиновских О.С. Причины нереализации положений Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации. Демоскоп Weekly, № 753–754. 18–31 декабря 2017.

⁷³ На портале проектов правительственных актов осталось лишь упоминание об этом документе, все материалы к настоящему моменту удалены. Другие проекты не размещались в открытых источниках. См. <http://regulation.gov.ru/projects#search=%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%86%D0%B5%D0%BF%D1%86%D0%B8%D1%8F%20%D0%BC%D0%B8%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B9%20%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B8%20&npa=67736>

⁷⁴ <https://www.kommersant.ru/doc/3461314>

как широко обсуждалась работа над концепцией 2012 г. К работе была привлечена большая группа представителей научного сообщества, а также ведущие специалисты Федеральной миграционной службы.

Несмотря на сделанные заявления о высокой степени готовности новой концепции, ее проект на сегодняшний день (15 октября 2018 г.) не был представлен обществу. Соответственно, оказалась замороженной работа над законопроектами, ориентированными на новую концепцию, в которой важное место планируется уделить лицам с неурегулированным миграционным статусом⁷⁵. В затягивании принятия новой концепции и решении связанных с ней вопросов законодательного свойства вряд ли можно упрекнуть специалистов и руководство Главного управления по вопросам миграции МВД России, которое с апреля 2016 г. стало правопреемником Федеральной миграционной службы. Ход работы над законопроектами и их содержание часто определяются не практиками, которые видят “узкие места” законодательства и предлагают выходы, а политиками. Некоторые предложения, принимающие формы законопроектов, весьма специфичны и привлекают к их авторам внимание, но во многих случаях несут в себе значительные риски, в том числе – с точки зрения долгосрочных интересов населения России.

Основные статусы иностранцев в России

Чтобы пояснить, в чем мы видим наиболее острые проблемы регулирования миграции, мы попытаемся рассмотреть их сквозь призму основных статусов иностранных граждан в России. Формально их всего три: “временно пре-

⁷⁵ В МВД рассказали о замороженных законопроектах о мигрантах. Интервью с Начальником ГУВМ МВД О.Е. Кирилловой. РБК 17 апреля 2018 г.

<https://www.rbc.ru/politics/17/04/2018/5ad5c6ef9a7947dccc5fa038>

бывающие”, “временно проживающие” и “постоянно проживающие”. Нужно подчеркнуть, что закрепленные в законе⁷⁶ названия в значительной степени затушевывают реальную сущность каждой категории с точки зрения длительности нахождения иностранцев в России.

Самая многочисленная категория “временно *пребывающих*” включает в себя всех иностранцев, не имеющих разрешения на временное проживание или вида на жительство. Это крайне неоднородная совокупность, к которой относятся туристы, люди, приехавшие в гости к родственникам, практически все трудовые мигранты и так далее. “Временно пребывающими” считаются и многие мигранты, находящиеся в России длительное время (некоторые – годами): владельцы долгосрочных рабочих и учебных виз, студенты из “безвизовых” стран и пр. К “временно *проживающим*” относится совершенно определенная подгруппа мигрантов – это лица, имеющие разрешение на временное проживание (РВП). Этот документ (и статус) действует в течение трех лет и не возобновляется. Уже через год после получения РВП иностранный гражданин может ходатайствовать о виде на жительство, а затем и о гражданстве. “Постоянно проживающими” считаются только те, кто получил вид на жительство⁷⁷.

Как соотносятся между собой эти категории иностранцев в количественном выражении? Абсолютное большинство иностранцев в России имеют статус “временно пребывающих”. До 5 апреля 2016 г. – дня расформирования ФМС России – ведомство ежемесячно публиковало данные о

⁷⁶ ФЗ 115 О правовом положении иностранных граждан.

⁷⁷ В таком делении есть смысловой парадокс: с точки зрения международных “статистических” определений миграция на постоянное жительство (и “долгосрочные мигранты”) определяется как переезд на срок свыше года. По сути, лица с РВП определенно могут считаться постоянно проживающими, т.к. срок действия документа составляет три года.

“находящихся” на территории нашей страны иностранцах, в том числе, с распределением по срокам пребывания. В статистической терминологии такая “накопленная” совокупность мигрантов называется *контингентом* или численностью мигрантов, в отличие от *потока* – прибывших или выбывших за определенный период. На дату последней выгрузки данных (5 апреля 2016 г.) контингент иностранных граждан, находящихся в России, составил 9,8 млн человек, в том числе, 3,8 млн – более года (таблица 1)⁷⁸. На конец марта 2016 г. в России, также по данным ФМС, 598,2 тыс. человек проживали по РВП и 426,7 тысяч – по видам на жительство (всего – около 1,025 млн человек). Таким образом, можно предположить, что статус “временно пребывающих” имели почти 90% иностранцев, находившихся в России на указанную дату.

Таблица 1. Распределение иностранных граждан, находившихся на территории России на дату 5 апреля 2016 г. по периодам пребывания, тыс.

	до 1 месяца	от 1 до 3 месяцев	от 3 до 6 месяцев	от 6 до 12 месяцев	более года	Всего
Иностранные граждане и лица без гражданства	875,8	1402,6	1140,9	2642,5	3803,8	9865,6

Источник: данные ГУВМ МВД России.

⁷⁸ Регулярно встречающаяся в СМИ информация о том, что Россия входит в число стран-лидеров по приему международных мигрантов, относится к совсем другому показателю – численности постоянного населения России, родившегося за ее пределами. В настоящее время она составляет около 11,6 млн человек (См. United Nations. Trends in International Migrants Stock: the 2017 Revision). На момент переписи 2010 года 95% этой совокупности были гражданами России. Многие совершили переезд еще во времена Советского Союза и поэтому не могут считаться международными мигрантами.

Хотя ГУВМ больше не публикует данные по “находящимся”, загрузки за предыдущие годы и месяцы показывали похожие числа иностранцев в России на момент измерения. В то же время, количество лиц с РВП и видами на жительство в прошлые годы было меньше. Поэтому можно с уверенностью сказать, что 9/10 всех иностранцев в нашей стране по статусу относятся к “временно пребывающим”, но примерно треть из них (2,8 млн) находились в России свыше года. Заметим, что почти 40% всех находившихся в России 5 апреля 2016 г. иностранцев прибыли с целью работы и почти столько же – с частными целями. Около 7% были туристами, а почти 3% – учащимися. Это распределение касается всех иностранных граждан, включая долгосрочных мигрантов. Заметим, что в настоящее время единственным относительно понятным и надежным источником информации о распределении иностранцев по целям прибытия в Россию остается только миграционный учет по месту пребывания в течение определенного периода. Структура контингента иностранцев, находившихся в 2016 г. в России, по целям пребывания отличается от структуры потока мигрантов, поставленных на миграционный учет по месту пребывания в течение 2015–2017 гг. Доля приехавших с целью работы была почти такой же (в среднем 46%), а доля туристов и лиц, прибывших с частными целями, существенно отличалась (по 21% каждая подгруппа)⁷⁹.

Особенности регулирования трудовой миграции в России

Приведенные выше показатели подтверждают, что большинство “временно пребывающих” в России иностран-

⁷⁹ В отношении лиц, получивших вид на жительство или РВП, мы не можем определенно сказать, с какими целями они переехали в Россию. В отличие от практики большинства зарубежных стран, выданные РВП и виды на жительство по целям не дифференцированы, и мы лишь можем догадываться о структуре потока будущих российских граждан.

цев – это потенциальные трудовые мигранты, имеющие право на работу или работающие с нарушением законодательства. Именно трудовая миграция определяет не только большие масштабы притока иностранцев в Россию, но и одну из характерных черт миграционной ситуации в нашей стране: преобладание временных и краткосрочных форм миграции. На примере трудовой миграции можно увидеть, как выстраивается государственная политика в отношении самой многочисленной подгруппы иностранцев – временно пребывающих.

В таблице 2 показаны каналы трудовой миграции в Россию и динамика потоков за последние пять лет. Помимо этих каналов, работать в России без патентов и разрешений имеют право граждане стран ЕАЭС и лица, имеющие РВП или вид на жительство⁸⁰.

Таблица 2. Количество выданных иностранным гражданам разрешений на работу и патентов для работы в Российской Федерации, 2012-2017 гг., тыс.

		2012	2013	2014	2015	2016	2017
Все разрешения на работу, оформлено		1400,3	1394,6	1334,9	177,2	133,2	148,3
В т.ч.	Обычные (по квоте)	1344,5	1238,8	1142,0	113,2	93,0	103,8
	Квалифицированные специалисты	44,1	129,4	158,6	22,1	14,8	18,0
	Высококвалифицированные специалисты	11,8	26,3	34,2	41,8	25,5	26,5
	Патенты	1279,1	1534,1	2379,4	1779,8	1492,2	1682,6
Всего оформлено документов		2679,4	2928,7	3714,3	1957,0	1625,4	1830,9

Источник: данные ГУВМ МВД России.

Правила допуска иностранцев на российский рынок труда менялись в 2006, 2007, 2010 и 2015 г., но мы рассмотрим только ситуацию самых последних лет, чтобы не перегру-

⁸⁰ Оценка числа таких работников возможна на основании уведомлений о заключении трудовых договоров и данных о постановке на миграционный учет с целью работы.

жать эту статью деталями. В России иностранец может получить законный доступ на рынок труда на основании разрешения на работу, патента, или в рамках свободного перемещения рабочей силы. Разрешения на работу с 2015 г. адресованы преимущественно гражданам стран с “визовым” порядком въезда и существуют в трех видах. Обычные разрешения выдаются в рамках установленной квоты. Без квот получают допуск к работе “квалифицированные специалисты” (имеющие профессии или должности из перечня, утверждаемого Министерством труда)⁸¹, а также “высококвалифицированные специалисты”, основным критерием для определения которых является гарантированный высокий уровень заработной платы.

Можно заметить, что в 2015 г. произошло резкое сокращение числа иностранцев, получивших право на работу в России. Частично это было связано с исключением из учета граждан Армении и Кыргызстана, присоединившихся к ЕАЭС, но в большей степени сыграли роль экономические факторы. Начавшийся экономический кризис совпал с ростом цены допуска иностранцев из безвизовых стран до российского рынка труда для работы на законных основаниях.

До 2015 г. трудовые мигранты из стран с безвизовым порядком въезда могли работать как по патенту (у физических лиц), так и по разрешению на работу (у юридических лиц и

⁸¹ См. Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 28 мая 2015 г. N 324н “Об утверждении перечня профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан - квалифицированных специалистов, трудоустраивающихся по имеющейся у них профессии (специальности), на которых квоты на выдачу иностранным гражданам, прибывающим в Российскую Федерацию на основании визы, разрешений на работу не распространяются”. Приказом Минтруда России от 10 февраля 2016 г. N 47н в перечень профессий, утвержденный в 2015 г., внесены некоторые изменения. http://base.garant.ru/71097586/53f89421bbdaf741eb2d1ecc4ddb4c33/#block_1000

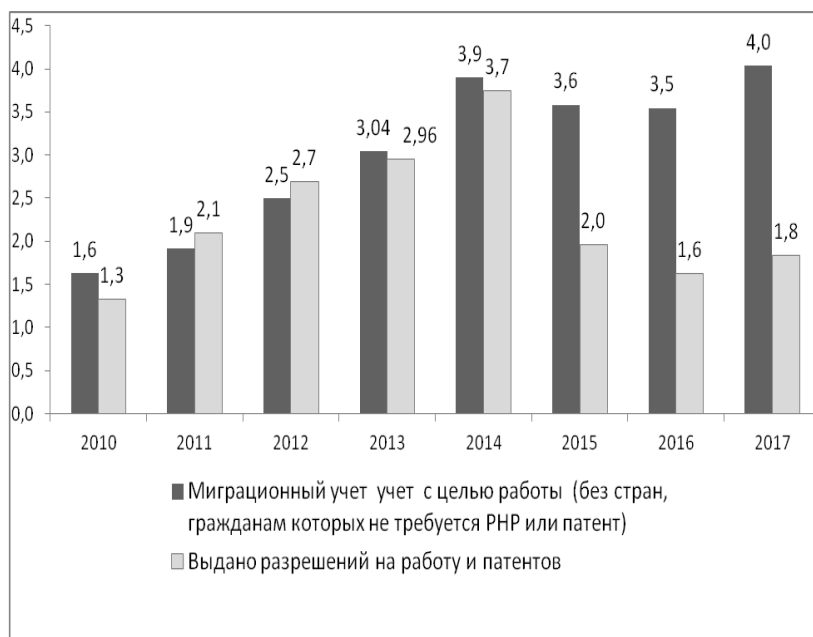
предпринимателей). Но патент был самой доступной формой для легализации не только работы, но и пребывания в России. Минимум документов, низкая цена, которая составляла 1200 рублей и была одинаковой во всех регионах России, сделали патент популярным среди мигрантов из стран СНГ. В 2014 г. число выданных патентов превысило число разрешений на работу почти вдвое. С 2015 г. система патентов распространилась и на работу мигрантов у юридических лиц, регионы получили право устанавливать цену патента, применяя повышающий коэффициент к базовому уровню. Кроме того, существенно расширился перечень платных услуг, необходимых для оформления патента, который стал единственным документом, дающим право иностранцам из “безвизовых” стран (кроме государств ЕАЭС) работать в России. Расходы иностранных работников на легальный доступ к трудовой деятельности в новых условиях могут достигать двух месячных окладов.

В условиях резкого падения курса рубля по отношению к ведущим мировым валютам, снизился не только уровень оплаты труда иностранных рабочих. Сократилась возможность осуществлять денежные переводы, от которых зависят сотни тысяч домохозяйств в основных странах-донорах трудовой миграции. По данным Всемирного банка, объемы денежных переводов в такие страны как Кыргызстан и Таджикистан, работники из которых преимущественно едут в Россию, в 2015 г. по сравнению с 2014 г. сократились на 25% и 33% соответственно. Переводы в Узбекистан в 2015 г. сократились почти вдвое⁸². При этом прямые доходы регионов России от продажи патентов увеличились. По данным ГУВМ МВД России, за три года, с 2015 по 2017 гг., мигранты в России выплатили за патенты почти 130 миллиардов рублей, из которых около 40 млрд пришлось на г. Москву.

⁸² *Источник:* World Bank <http://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/brief/migration-remittances-data>

На рисунке 1 приведены данные о числе потенциальных трудовых мигрантов, прибывших в Россию и поставленных на миграционный учет с целью “работа” в сравнении с данными о количестве выданных разрешительных документов. Можно сделать вывод о том, что сократилась лишь документированная, легальная часть трудовой миграции, ее общие масштабы остались прежними. Если до 2015 г. числа потенциальных и документированных иностранных работников были примерно одинаковыми, то, начиная с 2015 г., примерно половина приехавших на заработки не стали оформлять законный допуск к работе.

Рис. 1. Число иностранных граждан, поставленных первично на миграционный учет с целью “работа”, и число лиц, получивших патент или разрешение на работу, 2010-2017 гг., млн



Источник: данные ГУВМ МВД России.

Соотношение документированных и потенциальных трудовых мигрантов различалось по странам их происхождения. В 2017 г. патенты получили менее 30% потенциальных трудовых мигрантов из Молдовы, Азербайджана и Украины, и около 50% граждан Узбекистана и Таджикистана, прибывших с целью работы. Имелись большие различия и по регионам России. В 2017 г., при среднем для России уровне в 45%, отношение документированных трудовых мигрантов в Москве к числу прибывших с целью работы составило всего 35%. О роли Москвы в формировании ситуации вокруг трудовой миграции в нашей стране следует сказать особо. Столичный регион является самым привлекательным для потенциальных иностранных работников, в нем регистрируются около 40% всего потока иностранцев, прибывших в Россию с целью работы. Можно сказать, что политика Москвы определяет не только судьбы огромного числа трудовых мигрантов, но и миграционную обстановку в стране в целом. Цена патента в Москве представляется неоправданно высокой⁸³, а степень обоснованности ее спорна. При определении цены патента для Москвы в 2015 г., выяснилось, что, по оценкам экспертов из Правительства Москвы, 4 тысячи рублей в месяц приблизительно составляют 13% (налог на доходы физических лиц⁸⁴), при уровне заработной платы “среднего” трудового мигранта в 30 тысяч рублей в месяц. Между тем, профессиональный состав мигрантов в столице очень неоднороден, среди них много тех, кто занимает низкооплачиваемые рабочие места. Беглый просмотр объявлений о вакансиях в Москве показывает, что уровень оплаты низкоквалифицированных работников (а таких среди трудовых мигрантов в России более трети) ча-

⁸³ В России есть регионы, где цена патента еще выше, но они не играют ключевой роли в распределении миграционных потоков, числа мигрантов в этих регионах очень малы.

⁸⁴ Напомним, что оплата патента является фиксированным авансовым платежом НДФЛ и поступает в региональные бюджеты.

сто не достигает и 25 тысяч рублей. Вакансии дворников, разнорабочих, грузчиков предполагают чаще всего оплату в размере от 25 до 30 тысяч рублей, и она практически не увеличивается с 2014 г. Стоимость патента для Москвы в 2018 г. составляет 4500 руб., что для низкооплачиваемых слоев мигрантов превышает 13% НДФЛ.

Отсутствие дифференцированного подхода к начислению налога, а также отсутствие каких-либо форм содействия мигрантам в трудоустройстве, не свидетельствуют об эффективном регулировании трудовой миграции в столице. Вряд ли можно согласиться с оценкой мэра г. Москвы пользы мигрантов только на основании уплаченных ими налогов и с его пожеланием, чтобы мигрантов в Москве не было совсем⁸⁵.

Таким образом, мы можем наблюдать, как нововведения последних лет фактически заставляют мигрантов работать с нарушением законодательства, т.к. легальная занятость экономически невыгодна, а расходы на нее выглядят несправедливыми. Следует отметить, что феномен выталкивания мигрантов из правового поля слишком жесткими правилами не является только российским явлением. В докладе Генерального секретаря ООН (2017 г.) подчеркивается, что в случаях, когда иммиграционные и трудовые законы ограничивают возможности мигрантов получить достойную работу на законных основаниях, возникает серьезная опасность того, что они предпочтут жить и работать нелегально⁸⁶.

Временное и постоянное проживание в России

Система видов на жительство существовала в Советском Союзе и была унаследована Российской Федерацией после его распада. Но вплоть до конца 2000 г. она распространя-

⁸⁵ <http://www.rosbalt.ru/moscow/2017/10/26/1656076.html>

⁸⁶ Генеральная Ассамблея ООН. Семьдесят вторая сессия. Пункты 14 и 117 повестки дня. Реализация целей миграции на благо всех. Доклад Генерального секретаря. Параграф 25. Distr.: General 12 December 2017.

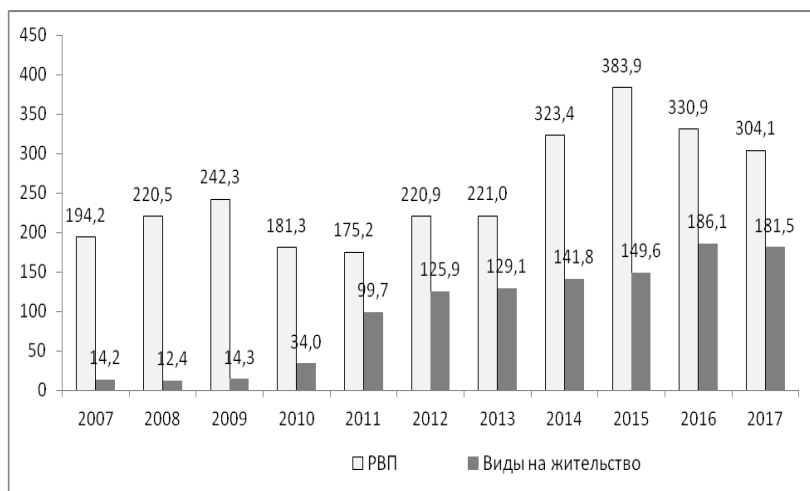
лась только на граждан стран дальнего зарубежья. С октября 2000 г. в силу вступили новые правила регистрации иностранных граждан на территории России (как постоянно проживающих, так и временно пребывающих), согласно которым все без исключения граждане, “подтвердившие или не подтвердившие принадлежность к гражданству” государств-членов СНГ, были обязаны получать в органах ОВИР вид на жительство. Окончательно процедуры получения вида на жительство были установлены Законом о правовом положении иностранных граждан, принятым в 2002 г. Этим же законом вводился еще один – промежуточный – статус “временное проживание” и новый вид документа – разрешение на временное проживание. Для подавляющего большинства мигрантов после года проживания по РВП допускалась подача ходатайства о выдаче вида на жительство. В нашем распоряжении имелись статистические данные, начиная с 2007 г., и на рисунке 2 показана динамика оформленных разрешений на временное проживание и видов на жительство за последние 11 лет.

Понять динамику показателей выданных РВП и видов на жительство в России нельзя без упоминания процедур приема в российское гражданство. Именно этот сегмент миграционного законодательства, в отличие от практики большинства развитых стран, в России определяет не только работу системы видов на жительство и РВП, но и характер миграционной политики в целом.

Можно заметить, что с 2007 по 2011 г.г. виды на жительство были мало востребованы, и рост показателей начался только в 2010 г. Вплоть до середины 2009 г. подавляющее большинство мигрантов могли обратиться за гражданством, имея РВП, и вид на жительство был попросту не нужен. С 2003 г. и до июля 2009 г. действовала часть 4 статьи 14 Закона о гражданстве, которая чрезвычайно широко открывала ворота для приобретения гражданства мигрантами. После получения РВП гражданство было можно получить почти автоматически и в очень короткие сроки. Под-

черкнем, что, в соответствии с международными соглашениями, гражданам Казахстана, Кыргызстана⁸⁷ и Беларуси для обращения за гражданством не нужно было даже и РВП, они могли получить российский паспорт через три месяца после прибытия в нашу страну.

Рис. 2. Число оформленных разрешений на временное проживание и видов на жительство в Российской Федерации, 2007-2017 гг., тыс.



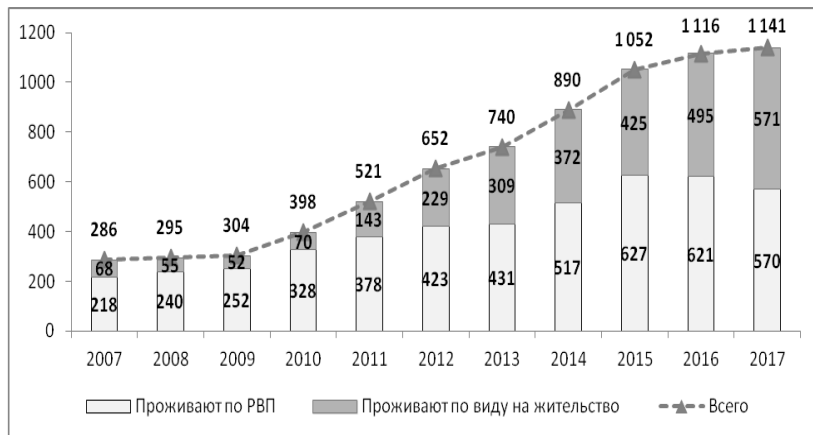
Источник: данные ГУВМ МВД России.

Только в 2011 г. Президент России Д.Медведев издал указ, предписавший всем соискателям гражданства непременно иметь вид на жительство. На рисунке 2 отчетливо видно, что эта норма привела к резкому росту числа оформ-

⁸⁷ Многие жители Кыргызстана получали гражданство лишь для упрощения доступа на российский рынок труда – без разрешений и патентов. Но, по сути, они не планировали переезд в Россию на постоянное жительство, оставаясь временными трудовыми мигрантами и имея свои домохозяйства и семьи в стране происхождения.

ленных документов. Также выросла численность (контингент) иностранцев, проживающих в России с РВП и видами на жительство (Рис. 3).

Рис. 3. Численность иностранных граждан, проживающих в Российской Федерации по РВП и виду на жительство, 2007-2017 гг., тыс.



Источник: данные ГУВМ МВД России.

Мы можем наблюдать, что в период, когда ожидание гражданства не превышало года, численность лиц с РВП и видами на жительство была очень невелика, рост начался в 2010 г., после прекращения действия части 4 статьи 14 Закона о гражданстве. В последние годы основным источником увеличения числа выданных РВП и видов на жительство стала вынужденная миграция с Украины, о чем мы подробнее скажем ниже.

Поскольку с 2011 г. ожидание гражданства “растянулось” почти на три года, проявилась определенная устойчивость в численности постоянно и временно проживающих мигрантов в России. Однако роста этого контингента не происходит. И снова объяснение этому явлению мы находим в особенностях правил приема в гражданство. В России

имеет место необычная для принимающих мигрантов стран ситуация, когда основным регулятором миграции и ее стимулом является упрощенное получение гражданства. Этот регулятор выступает в качестве основного, если для каких-либо категорий мигрантов нужно установить преференции, привлечь их на проживание в России. В отличие от практики других стран, где главным инструментом стимулирования миграции является получение вида на жительство, и многие иностранцы даже не обращаются впоследствии за гражданством, в России имеет место противоположная ситуация. Мигранты стремятся как можно меньше времени провести в статусе временно или постоянно проживающего, и как можно быстрее получить российское гражданство.

Динамика численности иностранцев, проживающих по виду на жительство и разрешению на временное проживание в России, показывает, что, несмотря на рост показателей, начиная с 2011 г., общий уровень остается невысоким и в последние годы “застыл”. Отметим, что, по сравнению с другими странами, принимающими мигрантов, в России численность иностранцев, имеющих право на постоянное проживание, относительно невелико. При численности населения в 146 миллионов человек, в России живут всего около миллиона иностранцев с РВП и видом на жительство. В то же время, например, в США, при численности населения свыше 300 млн человек, 13 мон (оценка на 2014 г.), имеют Грин-карту⁸⁸.

По нашему убеждению, стремление иностранцев из стран с безвизовым порядком въезда как можно быстрее получить российское гражданство связано с тем, что иностранцы в России находятся в не самом комфортном положении вне зависимости от статуса. Нарушения прав ино-

⁸⁸ LEE, J. and BAKER, B. Estimates of the Lawful Permanent Resident Population in the United States: January 2014. Office of Immigration Statistics POLICY DIRECTORATE. Population estimates June 2017 <https://www.dhs.gov/immigration-statistics/population-estimates/LPR>

странных граждан и встречающаяся практика вольной трактовки закона со стороны полиции еще раз показывают уязвимость иностранцев в России, в особенности тех, кто прибыл из стран с безвизовым порядком въезда. Даже имея полный комплект документов, иностранец не может быть застрахован от проверок, немотивированных отказов и предвзятого отношения со стороны представителей МВД⁸⁹. По оценкам экспертов Всемирного банка, сделанным на основе обобщения опыта нескольких стран, Россия входит в число государств с самым низким уровнем защиты прав мигрантов⁹⁰. Складывается странная, с точки зрения здравого смысла (но не с позиций российских реалий), ситуация, когда, с одной стороны, создаются преференции для бывших сограждан по СССР и их потомков (безвизовый въезд имеет большое значение), а с другой стороны, фактически становится нормой пренебрежение правами этой категории мигрантов со стороны представителей власти и правоохранительных органов на местах. Поэтому неудивительно, что выходцы из стран СНГ используют все возможности для сокращения пути к российскому гражданству.

Кроме того, получение РВП в обычном порядке – по квоте (которая формируется на основании предложений региональных властей) – чрезвычайно тяжелая процедура с непредсказуемым результатом. Решения о выделении квоты принимаются специальными региональными комиссиями, часто субъективны, а вся процедура – непрозрачна. Потенциальные долгосрочные экономические мигранты, которые

⁸⁹ Мухаметшина Е., Никольский А. После ликвидации ФМС число нарушений прав мигрантов резко выросло. Это может привести к росту экстремистских настроений, предупреждают правозащитники. Ведомости, 29 июля 2017 г. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2017/06/30/702387-narushenii-prav-migrantov>

⁹⁰ Gest, J., Wong, T.K. Migrant Rights Database. KNOMAD Working paper 34. July 2018. Стр. 5, 7, 9.
URL: <https://www.knomad.org/publication/migrant-rights-database>

могут сами о себе позаботиться, не рассчитывая на государственную поддержку, оказываются в более сложном положении, чем, например, участники Госпрограммы содействия переселению соотечественников или близкие родственники граждан России. Планировавшийся после принятия Концепции миграционной политики 2012 г. переход на балльную систему приема некоторых категорий мигрантов и реформа всего института РВП и видов на жительство так и не были реализованы.

Особенности практики предоставления российского гражданства

Как было показано выше, временное или постоянное проживание иностранных граждан в России являются не “самодостаточными”, а преходящими, техническими статусами для скорейшей натурализации иностранцев в России. В нашей стране сложилась беспрецедентная практика, при которой почти все иностранцы получают гражданство в ускоренном, упрощенном порядке. При этом используются различные методы, позволяющие им обойти препятствия, установленные законом.

В большинстве стран прием в гражданство является заключительным этапом миграционного и интеграционного процесса, он предполагает некоторый временной ценз проживания мигранта на новой родине, взаимное “привыкание” мигрантов и принимающего сообщества. В России же массовая практика приема в гражданство в упрощенном порядке является драйвером миграции. Она стимулирует участие в Госпрограмме содействия добровольному переселению соотечественников и заключение браков с гражданами России. Стремительный рост показателей обоих каналов натурализации (таблица 3) в последние годы связан, в первую очередь, с сохранением за участниками Госпрограммой и супругами российских граждан права на упрощенное, т.е. быстрое, получение гражданства, в то время как другие пути к нему с 2010 г. стали существенно длиннее.

В обычном порядке (после как минимум шести лет проживания в России) получают гражданство несколько десятков человек в год, тогда как десятки тысяч пользуются ускоренным, упрощенным порядком.

Таблица 3. Прием в российское гражданство по основаниям натурализации, тыс.

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Всего принято, восстановлено		394,2	111,4	135	95,7	135,8	157,8	209,8	265,3	257,8
В обычном порядке (ок. 6 лет проживания)		0,091	0,051	0,068	0,057	0,06	0,071	0,072	0,1	0,242
Упрощенный порядок (ок. 3 лет проживания)		308,9	50,7	59	90,1	112,4	131,3	188,2	244,8	240
В т.ч.:	Супруги граждан России (не менее 3 лет брака)	0,7	1,8	4,1	12,1	21	26,8	28,6	34,8	38,6
	Участники Госпрограммы содействия переселению соотечественников	3,6	5,2	17,3	31,3	46,3	53,8	107	149,6	136,9
	В упрощенном порядке прочие	304,5	43,6	37,5	46,7	45,1	50,7	52,6	60,4	64,4
По международным соглашениям ⁹¹		85,2	60,6	75,9	5,4	4,8	11,3	12	12	6
Прочие		0	0,1	0,1	0,1	18,5	15,2	9,5	8,3	6

Источник: данные ГУВМ МВД.

Решение проблемы вынужденной миграции с Украины

Использование упрощенного приема в гражданство как универсального средства для решения проблем миграционной политики в России было продемонстрировано и во время массового притока вынужденных мигрантов с Украины в 2014–2015 гг. По сути дела, проблема вынужденной мигра-

⁹¹ Имеется в виду соглашение между Россией и Кыргызстаном 1996 года.

ции с Украины была решена двумя способами: ускоренным рассмотрением (при практически 100% положительных решений) ходатайств о предоставлении временного убежища, с последующим правом участия в Госпрограмме и, параллельно, (временным) увеличением квоты на выдачу разрешений на временное проживание.

По нашему мнению, расширение права на участие в Госпрограмме, через которую прошла большая часть лиц, получивших убежище, сыграло положительную роль в урегулировании положения вынужденных мигрантов. Однако, следовало все-таки более широко применить упрощенное получение РВП с правом последующего получения вида на жительство. Прожив несколько лет в России, мигранты сами бы приняли решение, принимать гражданство, или нет. То обстоятельство, что небольшая часть граждан Украины, принимая участие в Госпрограмме, не спешит оформлять гражданство, также подтверждает, что для многих мигрантов желательным было бы сохранение прежнего гражданства при упрощении получения вида на жительство. В 2017 г. из 850 участников Госпрограммы, несмотря на то, что вид на жительство им не требуется (для обращения за гражданством), все-таки оформили его, из них 722 человека были гражданами Украины. В 2016 г. показатели составили соответственно 248 (всего) и 108 человек (граждане Украины). Напомним, что вид на жительство дает возможность сохранять людям прежнее гражданство и, при выполнении ряда условий, продлевать действие статуса каждые пять лет. Конечно, мы лишь предполагаем, что все эти мигранты – бывшие жители Юго-Востока Украины, но резкий рост этого показателя, начиная с 2016 г., свидетельствует в пользу этого.

С 2014 г. резко выросло количество граждан Украины, обратившихся за патентами и РВП (таблица 4), что косвенно свидетельствует о важном политическом и психологическом аспекте всей ситуации вокруг вынужденной миграции с Украины. Можно понять желание многих не получать убежище в России, не участвовать в Госпрограмме (и не при-

нимать на себя определенных обязательств), а переждать здесь трудные времена, сохраняя свое гражданство.

Таблица 4. Динамика выданных разрешений на временное проживание, разрешений на работу и патентов гражданам Украины и по России всего, 2010-2017 гг., тыс.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Всего принято решений о выдаче РВП	174,6	168,9	214,9	219,0	322,1	382,1	329,1	302,6
В т.ч. принято решений о выдаче РВП гражданам Украины	31,7	29,9	33,1	34,9	123,6	181,0	130,2	96,6
Всего выдано разрешений на работу и патентов	863,0	1204,1	2385,9	2747,8	3500,6	1956,0	1681,4	1830,9
В т.ч. выдано РНР и патентов гражданам Украины	86,8	127,8	163,1	192,5	423,3	213,5	166,2	134,7

Источник: данные ГУВМ МВД.

Далеко не все лица, вынужденно покинувшие свои дома в Юго-Восточной части Украины, хотели получить временное убежище (и статус), и присоединиться к Госпрограмме и затем получить российское гражданство. Очень многие предпочли легализовать свое пребывание в России другими путями – через оформление патента (тогда еще доступного с точки зрения цены) или обращение за РВП. Число положительных решений о выдаче РВП в 2014 г., по сравнению с 2013 г., выросло на 47%, а в отношении граждан Украины – в 3,5 раза. Доля граждан Украины среди лиц, получивших РВП, в общем количестве увеличилась с 16% в 2013 г. до

38% в 2014 г. и достигла почти половины в 2015 г. К 2017 г., по мере урегулирования статуса вынужденных мигрантов 2014–2015 гг., а также резкого сокращения потока вновь прибывающих, граждане Украины стали реже обращаться за РВП.

Уменьшилось и число граждан Украины, желающих стать участниками Госпрограммы. В 2012–2013 гг., по данным ГУВМ МВД, их доля среди новых участников Госпрограммы составляла всего 7–9%. В 2014 г. показатель увеличился до почти 40%, достигнув максимума в 60% в 2015 г. К настоящему времени (в первом полугодии 2018 г.), граждане Украины составляли всего 15% потока, а на первое место вернулись мигранты из Казахстана⁹².

Изменения в нормативной правовой базе миграционной политики

Многочисленные поправки к миграционному законодательству, начиная с 2002 г., практически не коснулись его важнейшего сегмента – системы разрешений на временное проживание и видов на жительство. Практически все нормотворчество было сфокусировано на временном пребывании (включая вопросы трудовой миграции) или приеме в российское гражданство. Причем в отношении первого сюжета, особенно в последние годы, имел место крен в сторону ужесточения правил пребывания или усложнения условий допуска на рынок труда⁹³, а в отношении гражданства, напро-

⁹² Источник: Мониторинг реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на территориях вселения субъектов Российской Федерации за 2011–2018 гг.

https://мвд.пф/мвд/structure1/Glavnie_upravlenija/guvm/compatriots/monitoring

⁹³ Переход на всеобщую систему патентов в 2015 г. декларировался властями как “упрощение”, но это было применимо только в контексте квот на разрешения на работу, которые действительно

тив, предлагались все новые категории, на которые распространялся упрощенный порядок его получения.

Летом 2018 г. был принят закон, формально направленный на противодействие “фиктивной регистрации” и “резинovým офисам”. Поясним, о чем идет речь. Для иностранных граждан, пребывающих (и временно проживающих) на территории России, и тем более для тех, кто собирается работать, обязательной является постановка на так называемый “миграционный учет”⁹⁴ по истечении семи рабочих дней со дня прибытия в место пребывания. Выполнение этого требования для основной массы трудовых мигрантов, ежегодно приезжающих в нашу страну, не было бы проблемой, если бы в России существовал рынок доступного и недорогого арендного жилья с возможностью регистрации. Большинство иностранных граждан из стран с безвизовым порядком въезда арендуют жилье, но чаще всего владельцы не хотят оформлять им регистрацию, опасаясь различных неудобств. Эта традиция сформировалась давно и плохо поддается изменению. Тем не менее, некоторые владельцы жилых помещений поняли, что иностранцам часто нужен только адрес, а жить они могут и в другом месте. Граждане России стали зарабатывать на формальной постановке на миграционный учет без проживания иностранца в этом жилом помещении. Возник феномен “резиновых квартир” и “фиктивной регистрации”, за которую в конце 2013 г. была введена уголовная ответственность.

Принятый в 2006 г. Закон о миграционном учете иностранных граждан разрешил постановку на учет по адресу

тормозили трудовую миграцию и порождали коррупцию. Резкий рост требований при оформлении патента и его стоимости не позволяют однозначно оценивать изменения 2015 г. как упрощающие доступ мигрантов на рынок труда.

⁹⁴ См. Федеральный закон от 27 июня 2018 года N 163-ФЗ “О внесении изменений в Федеральный закон “О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации”.

юридического лица. Возможность зарегистрировать работников по адресу предприятия существенно упростила решение проблемы с миграционным учетом и, по сути, позволила легализовать сотни тысяч человек. Поскольку многие мигранты находились в поиске работы, и им негде было зарегистрироваться, эту услугу начали предлагать различные фирмы, предоставляя формальный адрес за умеренную плату. Со временем развился масштабный бизнес по миграционному учету и, вслед за проблемой “резиновых квартир” возникла проблема “резиновых офисов”⁹⁵, в которых были зарегистрированы десятки человек, но никто не проживал. Летом 2018 г. Государственная дума приняла закон, ограничивающий право постановки на миграционный учет по адресу юридического лица. В настоящее время мигранты могут быть зарегистрированы только у работодателя и только в том случае, если действительно проживают “на его территории”.

Также 2018 г. ознаменовался внесением в Государственную Думу еще одного законопроекта, направленного на дальнейшее расширение практики упрощенного приема в российское гражданство. Инициатором законопроекта было Правительство Российской Федерации, а предложения, в частности, предусматривают прием в российское гражданство в упрощённом порядке соотечественников, проживающих в странах со сложной общественно-политической и экономической обстановкой, где происходят вооружённые конфликты или смена политического режима⁹⁶. Учитывая крайне расширительное определение “соотечественников”, а также то обстоятельство, что на постсоветском пространстве не так уж много стран, где бы не наблюдались перечисленные в законопроекте явления, можно лишь предполагать, что поправкой могут воспользоваться весьма значительные

⁹⁵ Герейханова А. Госдума приняла закон о “резиновых офисах”. Российская газета 29.06.2018 <https://rg.ru/2018/09/27/gosduma-priniala-zakon-o-rezinovyh-ofisah.html>

⁹⁶ <http://government.ru/activities/selection/301/33632/>

контингенты лиц, проживающих сейчас за пределами России. Напомним, что в конце 2016 г. группа депутатов под руководством К.Ф.Затулина внесла в Государственную Думу законопроект, предлагавший беспрецедентное расширение “права почвы” при приеме в российское гражданство. Депутаты считали, что нужно в упрощенном порядке предоставлять гражданство России “носителям русского языка”, если они или их предки по восходящей линии родились на территории, некогда принадлежавшей Российской Империи.

Определенное беспокойство вызывает тот факт, что, при внесении подобных предложений, их авторы не могут сделать даже приблизительных оценок числа потенциальных бенефициаров. А ведь сразу после получения российского гражданства люди приобретают все экономические и политические права – те же самые, которыми пользуются граждане России, с рождения живущие в нашей стране. Вряд ли справедливо по отношению к населению России включать в систему распределения социальных выплат людей, которые не участвовали в формировании общественных фондов России.

Таким образом, нормотворчество последнего времени снова было сконцентрировано на временном пребывании (и имело форму ужесточения правил⁹⁷). Вопросы реформы системы видов на жительство и РВП снова остались в стороне. Хотя именно посредством этих инструментов можно было бы урегулировать статус многих мигрантов, в том числе, имеющих проблемы с ранее полученными документами⁹⁸.

⁹⁷ Нужно вспомнить и ограничение с 2013 г. сроков пребывания граждан “безвизовых” стран 90 днями в течение полугода и запрет на въезд в Россию на период от 3 до 10 лет за относительно безопасные для общества правонарушения.

⁹⁸ Речь идет о людях, которые обращались за российским гражданством и получали паспорта, не зная, что чиновники не оформляли все процедуры надлежащим образом. В результате последующих проверок, связанных, например, с получением нового общегражданского паспорта или загранпаспорта, выяс-

Авторы законопроектов, расширяющих практику упрощенного приема в гражданство, часто приводят примеры проблемных, иногда драматичных, ситуаций, в которых оказываются некоторые соискатели российского гражданства. Но часто эти ситуации связаны не с нормами российского права, а с правоприменительной практикой отдельных лиц, которые должны принимать и рассматривать заявления мигрантов. Мы полагаем, что необходимо очень аккуратно изучать каждый случай и не предлагать в массовом порядке снимать установленные законом ограничения.

В литературе можно встретить мнение, что “процедура натурализации носит сложный и часто унижительный характер; она предполагает широкие права иммиграционной службы и, в сущности, бесправное положение иммигрантов, заставляющее их беспрекословно следовать указаниям властей”⁹⁹. С такой позицией трудно согласиться полностью. Установление определенных правил в отношении иммигрантов является прерогативой государства и преследует цели защиты национальных интересов. Вряд ли есть законы, намеренно предполагающие “унижение” мигрантов. Напротив, установление дополнительных фильтров, вероятно, позволяет выделить наиболее мотивированных соискателей. Но, разумеется, можно подумать и о том, насколько объективны требования, предъявляемые к соискателям гражданства или статусов, предшествующих натурализации. Понятны и выполнимы ли правила и процедуры, с которыми ми-

нялось, что записи по этим лицам в базах данных МВД отсутствуют. Такие случаи имели массовый характер, и число лиц, оказавшихся в подобной ситуации, исчисляется несколькими тысячами.

⁹⁹ Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. МГИМО. Издательство НОРМА. Москва, 2004, стр. 80. Мы предполагаем, что в современных условиях авторы учебника иначе прокомментировали бы условия приема мигрантов в гражданство.

грант сталкивается в процессе своего продвижения к гражданству страны проживания?

Заключительные замечания

В этой статье мы рассмотрели, как соотносятся различные статусы иностранных граждан в Российской Федерации и с какими сегментами миграционного права мы связываем наиболее существенные проблемы. Подводя итог, можно сказать, что России необходимо развивать сегмент законодательства, связанный с институтом разрешений на временное проживание (возможно, с использованием балльной системы) и видов на жительство, а не продолжать линию на дальнейшее упрощение приема в гражданство. Расширение практики приема в гражданство в *общем* порядке и, соответственно, некоторое увеличение срока ожидания российского паспорта не должны привести к ухудшению правового положения иностранных граждан в нашей стране.

Мы предлагаем сместить фокус внимания при нормотворчестве на предшествующие получению гражданства статусы и упростить процедуру получения разрешения на временное проживание, с которой связано наибольшее число проблем. Именно на этом этапе иностранец находится в состоянии неопределенности, поскольку решение региональной комиссии, в компетенцию которой входит решение вопроса о выделении квоты на РВП, практически не поддается контролю. Критерии выделения квоты расплывчаты, велика вероятность принятия решений под влиянием субъективных факторов. Если более цивилизованным и комфортным станет получение РВП и проживание в России в качестве иностранцев с РВП и видом на жительство, то многие иностранцы согласятся жить в нашей стране, сохраняя свое гражданство и не торопясь получить российское.

Кроме того, если бы можно было в упрощенном порядке выдавать РВП тем категориям “временно пребывающих”, которые де-факто проживают в России длительное время

(более года, например), то это привело бы к более логичной картине миграционной обстановки. РВП будут структурированы по основаниям получения, среди лиц, их получивших, станет возможно выделить студентов, трудовых мигрантов с долгосрочными контрактами, членов семей, имеющих право на воссоединение и пр. Более строгие фильтры имеет смысл использовать как раз на стадии получения гражданства, оценив степень интеграции мигрантов и их вклад (уже сделанный или потенциальный) в развитие принимающего сообщества.

Несмотря на то что правила временного пребывания и допуска иностранцев на рынок труда часто становились предметом ревизии, в этой сфере остаются нерешенными ключевые вопросы. Мы полагаем, что для такой страны как Российская Федерация, с очень разными потребностями в работниках с точки зрения профессий и видов экономической деятельности, наличие всего четырех каналов документированной трудовой миграции в принципе недостаточно. Нужны дифференцированные программы привлечения трудовых мигрантов со средним и высшим профессиональным образованием, региональные программы, в зависимости от потребностей на местах. Кроме того, для лиц с наиболее востребованными профессиями можно сделать шкалу выплат за патенты более гибкой. Упомянутые выше каналы миграции “квалифицированных” и “высококвалифицированных” специалистов на самом деле таковыми являются только по своим названиям. В перечень профессий “квалифицированных специалистов” входят руководители разного уровня, техники и технологи, инженеры, а до недавнего времени также входили работники театра, цирка и балета. На наш взгляд, не эти (или не только эти) профессии и высокий уровень зарплаты определяют “лицо” квалифицированной трудовой миграции в Россию. Но разрешения на работу получают лишь около 10 процентов всех документированных трудовых мигрантов. Основная часть – работники из

стран с безвизовым порядком въезда – трудятся по патентам.

Вне зависимости от профессии трудового мигранта и уровня его компетенций, все работники из безвизовых стран получают одинаковые патенты, суммы фиксированных авансовых платежей не зависят ни от уровня заработной платы, ни от квалификации. России нужны специальные программы трудовой миграции, ориентированные на сезонных работников, на лиц с низкой, средней и высокой квалификации. Должны существовать правила приема долгосрочных экономических мигрантов, предусматривающие преференции для специалистов определенных профессий, которые могли бы приехать в Россию на длительное время или на постоянное жительство.

Госпрограмма содействия переселению соотечественников не может быть единственным каналом миграции с понятными правилами и предсказуемыми бонусами. Именно из-за отсутствия разнообразия каналов приема мигрантов большинство иностранных граждан не видят других способов переезда в Россию на постоянное жительство, кроме присоединения к Госпрограмме. Сама Госпрограмма должна иметь исключительно гуманитарный, репатриационный характер.

Реализация предлагаемых мер, по нашему мнению, позволит привести правовую базу миграционной политики России в более сбалансированное состояние и, что очень важно, усилит её селективность. В ближайшие годы Россия столкнется с естественной убылью населения. Миграция останется единственным средством компенсации последствий этого процесса. Но нам не должно быть безразлично, носителями какого человеческого капитала являются прибывающие к нам мигранты.

*J. Grotzky**

MIGRATION UND IDENTITÄT: POSTSOWJETISCHE UND EUROPÄISCHE PERSPEKTIVEN

In den letzten hundert Jahren haben wir Prozesse von staatlichem Zerfall und staatlicher Neukonstituierung erlebt, die unter anderem bedingt waren von dem endgültigen Ende großer Reiche wie dem Osmanischen Reich, dem Habsburger Reich und zuletzt 1991 der Sowjetunion und der Warschauer Vertragsstaaten. Hinzu kamen der Zerfall von Jugoslawien und die Teilung der Tschechoslowakei. Somit entstanden allein seit 1991 im postsowjetischen und europäischen Raum 23 neue Einzelstaaten.

Diesem Desintegrationsprozess steht die Osterweiterung der Europäischen Union gegenüber, die zwischen 2004 und 2007 zehn ehemals sozialistische Staaten Osteuropas aufgenommen hat. Inzwischen weist der Reisepass der Europäischen Union alle amtlichen Vermerke in 23 verschiedenen Sprachen aus. Eine nationale Identifizierung, wie in früheren Pässen, gibt es nicht mehr.

Solche Veränderungsprozesse wurden und werden begleitet von großen Migrationsbewegungen und von der Identitätssuche bzw. der Identitätswahrung im neuen Umfeld.

* *Grotzky Johannes* – профессор, журналист, бывший директор радиостанции телерадиокомпании Байришер рундфунк, Тутцинг.

Neben der traditionellen **Binnenmigration** von der Peripherie oder ländlichen Strukturen in die wirtschaftlichen Zentren der einzelnen Staaten ist als größere Herausforderung **grenzüberschreitende Wirtschaftsmigration** hinzugekommen.

Russland kennt dafür genügend Beispiele. In jüngster Zeit sind dies vor allem die chinesischen Arbeitskräfte, die in Sibirien siedeln, aber auch viele Arbeitskräfte, „Gastarbeiter“ aus Zentralasien, dem Kaukasus, der Ukraine oder Belarus, also aus den ehemaligen Sowjetrepubliken.

Deutschland hat vor allem durch die Anwerbung von Gastarbeitern Süd-, Südosteuropa und aus der Türkei diese Wirtschaftsmigration erlebt. Eine wichtige Tatsache wurde dabei in Deutschland erst mit Verzögerung erkannt: Man hat Arbeitskräfte angeworben, aber es sind Menschen mit Familien gekommen – und geblieben.

Ganz aktuell haben der Zerfall der Sowjetunion und die Vereinigung der beiden deutschen Staaten noch einmal auf unterschiedliche Weise Auswirkungen auf die Migration gehabt.

Viele ehemalige DDR-Bürger mussten nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten feststellen: Die Nachkommen vieler Gastarbeiter haben sich in dritter Generation bereits im sozialen Gefüge der Bundesrepublik etabliert. Den Ostdeutschen stand dieser Prozess erst noch bevor. Das hat nicht selten Frustration ausgelöst. Sie fühlten sich – gerade wenn sie auf Arbeitssuche nach Westdeutschland kamen – benachteiligt.

Im Territorium der ehemaligen Sowjetunion gab es ebenfalls Frustrationen zu entdecken, aber aus einem völlig anderen Grund. Die Statistik ist nie ganz korrekt. Aber etwas 17 Mio. russischsprachiger Bürger fanden sich über Nacht in neuen Staaten wieder, die sich zu einer nicht-russischen nationalen Identität bekannten. Viele Arbeitsmigranten aus den ehemaligen Sowjetrepubliken erhielten eine neue staatliche Identität. Zuvor konnten sie mit einem gemeinsamen sowjetischen Passe problemlos in allen Republiken der Sowjetunion arbeiten. Jetzt waren sie plötzlich Ausländer. Und viele russischsprachige Einwohner außer-

halb Russlands sahen sich einem Nationalisierungsdruck durch die neu entstandenen Staaten ausgesetzt wie in Lettland, Estland, aber auch Kasachstan oder Usbekistan. Ich befürchte, dass wir in Zentral- und Westeuropa nie wirklich verstanden haben, wie vielschichtig diese Folgen durch die Auflösung der Sowjetunion für die betroffene Bevölkerung waren.

Sprache und Identität

Die Frage der russischsprachigen Bevölkerung begleitet die Auflösung der Sowjetunion. Estland hat einen russischsprachigen Bevölkerungsanteil von 28 Prozent, Lettland 27 Prozent und Litauen immerhin noch sechs Prozent. Alle drei Ländern sind inzwischen Mitglied der Europäischen Union. Doch zuvor mussten zum Beispiel Lettland auf Druck der EU seine rigorosen Sprachengesetze ändern, die sich gegen den Gebrauch des Russischen. Doch inzwischen ist Russisch in Estland und zunehmend auch in Lettland wieder zur einer wichtigen Verkehrs- und Handelssprache geworden. Auf allen Speisekarten in Tallinn findet man Estnisch, Russisch und Englisch. Im Außenhandel zwischen den baltischen Staaten und mit Russland spielt Russisch weiterhin eine wichtige Rolle. Es gibt zahlreiche eigene Zeitungen, Fernseh- und Radiosender in den baltischen Staaten in russischer Sprache. Dennoch wird Russisch von der EU in diesen Staaten nicht als Minderheitensprache anerkannt.

Ebenfalls zweistellig ist der russischsprachige Bevölkerungsanteil in Kasachstan, der Ukraine, Kirgistan und Belarus mit insgesamt 14 Mio. Menschen. Aus den aktuellen Konflikten insbesondere in der Ukraine kennen wir die leidenschaftliche Debatte um Identität. Dabei zeigt sich, dass russischsprachige Identität ist nicht immer deckungsgleich ist mit russisch-nationaler Identität. Denn Russisch ist schon seit der Zarenzeit eine polyzentrische Sprache, die von vielen anderen Nationen übernommen wurde. Ebenso wenig sind die deutsche oder die englische Sprache identisch mit einer einzelnen Nationalität.

Deutsch existiert als erste oder zweite Amtssprache in zehn verschiedenen Staaten: Belgien, Brasilien, Deutschland, Italien, Liechtenstein, Luxemburg, Österreich, Polen, Schweiz, Slowakei. Dennoch sind die nationalen Unterscheide trotz Verwendung derselben Sprache dabei sehr klar. Besonders deutlich wird die in der Schweiz mit einer Nation und vier gleichberechtigten Amtssprachen.

Ein anschauliches Beispiel liefert die Literaturwissenschaft. Hier wird streng unterschieden zwischen österreichischer, deutscher und schweizerischer Literatur. Ganz empfindlich reagiert man in Österreich wie in der Schweiz auf deutsche Lexika, die Franz Kafka, Robert Musil, Peter Handke, Thomas Bernhard, Ingeborg Bachmann. Thomas Bernhard, aber auch Max Frisch oder Friedrich Dürrenmatt zur „deutschen“ statt zur „deutschsprachigen“ Literatur zählen. Deshalb kann die deutsche Sprache auch nur ein kulturelles, aber kein nationales Bindeglied sein. Oder um es noch einmal anders auszudrücken: Die deutsche Sprache ist nicht das nationale Eigentum Deutschlands, sondern bestenfalls der deutschsprachigen Kultur. Und die englische Sprache ist nicht das nationale Eigentum Englands. Gleiches gilt analog für die russische Sprache. Das wird sichtbar an der Identitätssuche der Ukraine. Die Ukraine ist und bleibt ein kultureller Brückenstaat und ein genuiner Bestandteil zur russischen Kultur – man denke an Michail Bulgakow, Anna Achmatowa, Nikolaj Gogolj, Isaak Babel, Ilja Erenburg, Konstantin Paustovskij, Valentin Katajev oder David Oistrach, Nathan Milstein, Svjatoslav Richter, Leonid Pasternak und andere hervorragende Künstler des russischen Kulturkanons, die aus der Ukraine stammen. Gleichzeitig bekennen sich viele Ukrainer zur ukrainischen nationalen Identität, obwohl sie Russisch als Mutter- oder erste Sprache sprechen. Ähnliches lässt sich auch in Kasachstan belegen.

Die gegenteilige Entwicklung in der Ukraine sind nun neue Sprachen- und Mediengesetze. So ist Russisch als Sprache für weiterführende Schulen verboten, obwohl mehr als 30 Prozent der Bevölkerung Russisch als erste oder zweite Muttersprache

benutzen. Dagegen werden die so genannten EU-Sprachen Polnisch, Rumänisch und Ungarisch, die mit 0,7 Prozent der Bevölkerung wirklich echte Minderheitssprachen, auf Druck dieser westlichen Nachbarstaaten in weiterführenden Schulen erlaubt. Sonst hätten Polen, Ungarn und Rumänien jede Annäherung der Ukraine an die Europäische Union blockiert. Durch den Versuch der Eliminierung des Russischen beschneidet sich die Ukraine eines Teils ihrer historischen Identität.

Migration und Identität

Wer heute in Moskau auf Baustellen geht, erlebt viele Arbeiter aus anderen ehemaligen Sowjetrepubliken, die nun als Ausländer und Gastarbeiter wahrgenommen werden, auch wenn ihre Staaten zur GUS gehören.

Wenn man in Berlin auf die Großbaustelle des neuen Flughafens geht, trifft man zahlreiche Arbeiter aus Rumänien, Bulgarien, Polen, die ebenfalls als Ausländer wahrgenommen werden, obwohl sie als EU-Bürger sozial und tariflich den Bürgern der Bundesrepublik gleichgestellt sein müssten.

Im Grunde handelt sich in beiden Fällen um eine Binnenmigration 2. Grades, also Migrationsbewegungen nicht mehr innerhalb eines Staates, aber innerhalb eines Staatenverbundes.

Etwas anders schaut es in Polen aus. Dort leben und arbeiten inzwischen zwei Millionen ukrainische Bürger, weil sie in ihrem eigenen Land keine ausreichenden Chancen für sich sehen. Aber die sprachliche und mentale Nähe zueinander macht diese Migration recht einfach. In diesen Fällen können die Arbeitsmigranten ihre Identität bewahren, halten Kontakt mit ihrem Heimatland und kehren oftmals dorthin zurück. Gegenüber einer Migration aus Afrika, dem Nahen Osten oder Asien schotten sich dagegen Polen, Ungarn, Tschechien, die Slowakei, Rumänien oder Bulgarien ab. Doch gerade daher kommen die großen Migrationsströme in die Europäische Union.

Die Europäische Union legt Programme zur Integration dieser Menschen auf. Dennoch wissen viele Einzelstaaten nicht genau, wie sie mit dieser Migrationswelle umgehen sollen. Erst sehr spät und im Umgang eher unzureichend hat Deutschland ein Zuwanderungsgesetz verabschiedet, dass aber nicht die Zuwanderung in derselben Konsequenz reguliert wie Einwanderungsgesetz in Australien oder Kanada. Bis heute gibt es in Deutschland keinen klaren politischen Diskurs über die Unterscheidung von gewünschter Zuwanderung, Asylbewerbern, Bürgerkriegsflüchtlingen und Wirtschaftsmigranten. Auch in den Medien wird all dies oft durcheinandergebracht. Noch schwerer war es mit der fast ungebremsen Migration aus dem Jahr 2015 durch Öffnung der Grenzen für syrische Bürgerkriegsflüchtlinge. Denn hier konnte in zehntausenden von Fällen die Identität der Migranten nicht überprüft werden, weil sie keine Dokumente vorweisen konnten. Die humanitäre Entscheidung zur Grenzöffnung hat zu vielfachem Missbrauch geführt, weil sich unter die syrischen Flüchtlinge auch Migranten aus anderen Staaten gemischt haben, die bewusst ihre Dokumente vernichtet oder versteckt hatten. Es gibt seither ein geflügeltes Wort in Deutschland, das besagt: Am leichtesten kommst du nach Deutschland rein ohne Dokumente. Am schwersten kann man dich aus Deutschland abschieben ohne Dokumente.

Natürlich ist das Asylrecht nicht diskutierbar. Dazu heißt es im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland: Art 16a

(1) Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.

Aber dem folgt eine Einschränkung, die bei der öffentlichen Debatte oft vergessen wird:

Art. 16a, (2) lautet wörtlich:

„Auf Absatz 1 kann sich nicht berufen, wer aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften oder aus einem anderen Drittstaat einreist, in dem die Anwendung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sichergestellt ist.“

Der Staat hat das Recht und die Pflicht, die Identität von Migranten festzustellen. Wer keine Dokumente hat, aber ein Handy besitzt, könnte darüber seine Herkunft nachweisen. Aber erst mit langer Verzögerung wurde in Deutschland rechtlich geregelt, dass die Behörden die Handys von Asylbewerbern auslesen dürfen, die keine Dokumente vorweisen können.

Niemand verlässt gerne freiwillig seine Heimat, wenn es ihm dort gut geht. Aber in der Praxis stößt man auf viel Fälle, die Missbrauch nahelegen. Seit Georgien Visafreiheit mit Deutschland hat, nutzen dies manche Georgier, um nach Deutschland zu kommen und einen Asylantrag zu stellen. Sie wissen, dass dies aussichtslos ist. Doch das Asylverfahren dauert lange genug, um sich medizinisch behandeln zu lassen, seinen Geschäften nachzugehen und die soziale Sicherung für diesen Zeitraum zu nutzen.

Dasselbe kann man mit Albanien, Montenegro oder Serbien erleben. Schon 2014, das Jahr vor der Öffnung der Grenzen für syrische Flüchtlinge, wurde von 45.057 Asylanträgen aus dem westlichen Balkan kein einziger Bewerber als asylberechtigt anerkannt und lediglich 199 Personen erhielten eine befristete Duldung in Deutschland. Und diese Fälle binden die Behörden, sie binden Finanzmittel der Sozialhilfe und machen es schwer, den wirklich notleidenden Menschen zu helfen. Dieser Aspekt der Migration wird in den nächsten Jahrzehnten die EU zunehmend beschäftigen.

Völlig anders verhält es sich mit einer anderen Migrationsgruppe. Davon betroffen sind ca. 3,5 Mio. Staatsbürger der ehemaligen Sowjetunion, die heute mit deutschen Pässen in der Bundesrepublik leben. Viele halten zwar Kontakt zu ihrer alten Heimat. Der rasante Anstieg im Flugverkehr zwischen Russland und Deutschland belegt das. Aber dennoch haben sich die meisten dieser Migranten für einen Wechsel von Staatsbürgerschaft und Sprache entschieden. Die Gründe dafür sind vielfältig. Russische Medien haben diese Menschen längst entdeckt, die in erster und vermutlich auch in zweiter Generation noch die russische Muttersprache beibehalten.

Allerdings kommt es bereits zu deutsch-russischen sprachlichen Mischformen ähnlich wie in Weißrussland *Trasjanka* oder in der Ukraine *Surshyk*. Dabei ist die Nutzung russischsprachiger Medien und sozialer Netzwerke in Deutschland recht hoch. VK (v Kontakte) und odnoklassniki gehören zu den zehn am meisten genutzten sozialen Netzwerken in Deutschland. Das gilt auch für die russische Suchmaschine Yandex, die zusammen mit Google, Bing, Yahoo und Baidu zu den fünf führenden Suchmaschinen der Welt zählt. Der russischsprachige Zusammenhalt, den ich auch bei meinen Studenten aus den verschiedenen ehemaligen Sowjetrepubliken beobachte, erlaubt es, von einem teilweisen Identitätswechsel zu sprechen. Viele nehmen auch in zweiter Generation Anteil am Geschehen in Russland und fiebern mit der russischen Fußballnationalmannschaft wie bei der WM in Russland. Andere wiederum haben sich innerlich ganz von Russland gelöst und sind sogar empört, wenn man ihre russischen Sprachkenntnisse aktivieren möchte. Innerhalb dieser Migranten gibt es noch einen markanten Unterscheid: einerseits die so genannten Kontingentflüchtlinge jüdischer Abstammung, die beide Pässe haben, nämlich den russischen und den deutschen EU-Pass. Andererseits die Umsiedler mit deutschen Wurzeln, Verfahren oder angeheirateten Ehepartnern, die ihren russischen Pass abgeben müssen, um den deutschen EU-Pass zu erhalten. Neben diesen russischsprachigen Migranten lebt in Deutschland noch eine Viertel Million Einwohner mit einem russischen Pass und einer - teilweise unbefristeten - Daueraufenthaltsgenehmigung, von denen sogar etliche in Deutschland geboren wurden.

Den wenigsten Deutschen ist dabei bewusst, dass Russisch – noch vor Türkisch – die meist gesprochene Zweitsprache in Deutschland ist. Gleichwohl bleibt Deutschland bei seiner Haltung, nur Minderheiten und Minderheitensprachen in ihren ursprünglichen Siedlungsgebieten anzuerkennen. Das sind Dänisch, Nord- und Saterfriesisch, Ober- und Niedersorbisch sowie das Romanes der deutschen Sinti und Roma. Geschützt wird in

Deutschland zudem die Regionalsprache Niederdeutsch (Plattdeutsch). Quelle:

https://www.aussiedlerbeauftragter.de/AUSB/DE/Themen/nationale-minderheiten/nationale-minderheiten_node.html (Aufruf 10.01.2019)

Migrationsperspektiven

Neben diesen Migranten weist die Statistik in Deutschland folgende Zahlen für Bewohner mit ausländischem Pass aus, die unter dem Begriff „Ausländer“ geführt werden:

Die größte Gruppe sind mit 1,5 Mio. die Türken mit türkischem Pass (sowie noch einmal 1,5 Mio. so genannte Deutsch-türken, die bereits einen deutschen Pass haben). Insgesamt also gut drei Mio. türkisch stämmiger Mitbürger.

Es folgen Polen mit 900 Tausend als zweitgrößte Migranten-gruppe. Die drittgrößte Gruppe sind bereits die Syrer mit 700 Tausend, dann Italiener und Rumänen (je ca. 640 Tausend), dann Kroaten, Griechen, Bulgaren (alle über 300 Tausend).

Gleichstark folgen „Russen mit russischem Pass“ (250 Tausend) zusätzlich zu den 3,5 Mio. Zuwanderern aus der ehemaligen Sowjetunion sowie Afghanen mit ebenfalls 250 Tausend. Etwas mehr als 200 Tausend Ausländer in Deutschland stammen aus dem Irak, Serbien, Kosovo und in jüngster Zeit auch ca. 140 Tausend Menschen aus der Ukraine.

Deutschland ist somit das beliebteste Zuwanderungsland innerhalb der Europäischen Union, also innerhalb der Binnenmigration 2. Grades. Deutschland ist aber auch das beliebteste Zuwanderungsland für die erweiterte externe Migration. Denn Deutschland nimmt unter allen bislang 28 EU-Staaten EU 60 Prozent aller anerkannten Asylbewerber auf, die von außen in die EU einwandern. Besonders herausragend dabei war das Jahr 2015. In diesem Jahr hat Deutschland 1,5 Mio. Zuwanderer aufgenommen.

Bleibt noch ein weiterer Aspekt der Migration innerhalb der EU: Die Folge der Freizügigkeit zwischen den EU-Staaten hat auch einen negativen Aspekt dieser Binnenmigration 2. Grades. Denn seit dem Beitritt von Rumänien und Bulgarien zur Europäischen Union habe beide Staaten sieben bzw. acht Prozent ihrer Bevölkerung verloren – darunter ist überwiegend die akademische Elite, Ärzte, Techniker und Facharbeiter ausgewandert. Von Kroatien lebt schon durch die frühere Gastarbeiterbewegung und durch den EU-Beitritt insgesamt 23 Prozent der Bevölkerung im Ausland. Das ist zum Nachteil der Herkunftsländer, denen auf Dauer die technische, handwerkliche und akademische Elite fehlt. Auch die Ausgleichszahlungen der Europäischen Union in diese Staaten kann ein solches Defizit nicht ausgleichen.

Keiner erwartet, dass Migration problemlos verläuft. Es entstehen unterschiedliche Erwartungen aneinander. Kulturelle, religiöse, mentale und sprachliche Differenzierungen müssen bewältigt werden. Konflikte lassen sich nicht vermeiden. Und die Debatte in der deutschen Öffentlichkeit zeigt hinreichend, dass Migration ein Thema ist, dass kaum einen unberührt lässt – obwohl es nicht das einzige und wichtigste politische Anliegen der Bevölkerung ist. Ähnliche Beobachtungen lassen sich in allen westeuropäischen Staaten machen. Die mittelosteuropäischen Staaten wie Polen, Ungarn, Tschechen, Slowakei nehmen eine eher abwartende bis ablehnende Haltung zur Migration von außerhalb der EU ein.

Was einerseits als große Herausforderung diskutiert wird, ist andererseits eine große bevölkerungspolitische Chance. Denn die Bevölkerungszahl in vielen mittel- und westeuropäischen Staaten sinkt. Deutschland hat heute 82,67 Mio. Einwohner. Darunter sind 10,6 Mio. Einwohner mit einem ausländischen Pass. Aber insgesamt hat etwa ein Viertel aller Einwohner einen Migrationshintergrund. Wenn man die Bevölkerungsverschiebung nach dem Zweiten Weltkrieg mit Flucht und Vertreibung von 12 Mio. Menschen nach Mittel- und Westdeutschland einbezieht, ist der Migrationsanteil noch viel höher.

Bis zum Jahr 2060 – so sagen die Modellrechnungen – wird die Bevölkerung in Deutschland bei der jetzigen Geburtenrate – auf 70 Mio. sinken. Und dies unter der Voraussetzung, dass bis 2020 mindestens 200.000 Migranten pro Jahr nach Deutschland einwandern. Ohne diese Zuwanderung wird die Einwohnerzahl in Deutschland von heute über 80 Mio. auf fast 60 Mio. Einwohner schrumpfen und das Land würde vergreisen.

Aber auch Italien, Polen, Rumänien, Griechenland, Portugal und andere leiden unter diesem Bevölkerungsschwund. Demgegenüber ist in Frankreich oder Großbritannien ein Bevölkerungswachstum zu beobachten ist. In der Langzeitperspektive sind also viele europäische Staaten auf Einwanderung angewiesen. Doch dass Bewusstsein dafür und die gesetzlichen Regelungen für eine aktive Zuwanderung fehlen bis heute noch in den meisten Staaten.

MIGRATION UND INTEGRATION VON FLÜCHTLINGEN: HERAUSFORDERUNGEN UND CHANCEN FÜR ARBEITSMARKT UND WIRTSCHAFT

1. Einführung und Gliederung

Fluchtbewegungen aus den Bürgerkriegsregionen rund ums Mittelmeer in Nahost und Afrika in Richtung Europa haben schon mit dem „Arabischen Frühling“ zu Beginn dieses Jahrzehnts begonnen. Sie erreichten 2015 und 2016 mit den Flüchtlingen aus Syrien ihren Höhepunkt. Ihre Abwehr und Eindämmung durch die Sicherung der südlichen Außengrenzen der Europäischen Union (EU) zu Wasser und zu Lande bestimmen seither in Deutschland und der Union insgesamt die aktuelle Politik und Diskussion. Sie haben sich in vielen Ländern zu einem wichtigen Wahlkampfhema entwickelt. Die Vorbehalte der Bevölkerungen nicht nur gegen offene Grenzen, sondern auch gegen eine weitere Globalisierung und Internationalisierung von Wirtschaft und Arbeitsmärkten sind gewachsen.

Im Masterplan Migration hat die Bundesregierung Anfang Juli 2018 ihre wichtigsten Handlungsfelder genannt:

- die Herkunfts- und Transitländer, von denen Marokko, Algerien, Tunesien und Georgien als sichere Herkunftsstaaten eingestuft und mit solchen in der Sub-Sahara, wie Niger und Nigeria, Aufnahme- und Rückübernahmeabkommen abgeschlossen werden sollen;

* *Loeffelholz von Hans Dietrich Freiherr* – бывший главный экономист и руководитель исследований по экономической взаимосвязи миграции и интеграции Министерства миграции и беженцев (Нюрнберг).

- die Europäische Union in Bezug auf ein Verteilungssystem von Flüchtlingen und Asylbewerbern und
- das Inland, in dem die Integration von anerkannten und sonstigen rechtmäßigen Bewerbern ins Bildungssystem, den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft insgesamt verstärkt und bei nicht rechtmäßig in der Bundesrepublik Aufhaltenden ihre Rückkehr in die Herkunftsländer oder ins Erstaufnahmeland in der EU betrieben werden soll.
- Hinzu kommt die Förderung der legalen Zuwanderung mit der Erarbeitung eines bedarfsorientierten Fachkräftezuzuwanderungsgesetzes, das die bestehenden Regelungen im Aufenthaltsgesetz ergänzen und besser systematisieren soll.
- Schließlich gehört dazu auch die Implementierung flankierender Maßnahmen bei Qualifikationsanerkennungs- und Verwaltungsverfahren, Spracherwerb und Werbung im Ausland.

Im Saldo der Zu- und Abwanderungen von Ausländern aus Drittstaaten, d.h. von außerhalb der EU machen Flüchtlinge und Asylbewerber nach der starken Zunahme in 2015 und 2016 einen zunehmend geringeren Anteil aus. Ähnliche Spitzen und darauf folgende Rückgänge – auch konjunkturbedingt – waren auch schon in früheren Phasen der Wanderungsgeschichte in Deutschland, z.B. nach der Deutschen Einigung, zu beobachten.

Im Jahr 2017 wurden erstmals 223.000 Asylanträge gestellt, und 2018 sind es nur 130.000 Erstanträge. 2017 erhielten 50.000 Antragsteller einen Aufenthaltstitel aus politischen, humanitären, völkerrechtlichen und besonderen Gründen. An erster Stelle stehen hier syrischen Flüchtlinge, aber auch Zuwanderer aus dem Irak oder Iran sowie vom Horn von Afrika. Viele aus anderen Herkunftsländern und -regionen erhielten subsidiären Schutz, ihr Aufenthalt wird gestattet oder sie werden wegen allfälliger Abschiebehindernissen geduldet (Migrationsbericht 2016/17).

Weitere Nicht-EU-Ausländer kamen aus familiären Gründen (110.000 Personen) und aus wirtschaftlichen zur Milderung des

konjunkturell, strukturell und demografisch zunehmenden Fachkräftebedarfs (50.000). Aus Gründen der Bildung und Ausbildung kamen rund 40.000 Studenten und Auszubildende und etwa 2.000 Zuwanderer als Unternehmer, Freiberufler und Forscher. Alle diese Personen erhielten im Jahr 2017 einen für Drittstaatler erforderlichen Aufenthaltstitel in Gestalt einer Aufenthaltserlaubnis, Blauen Karte EU oder einer Niederlassungserlaubnis von den zuständigen Ausländerbehörden in der Bundesrepublik¹⁰⁰.

Im Folgenden werden zunächst die push- und pull-Faktoren der Flucht- und Asylummigration nach Deutschland in den vergangenen drei Jahren seit dem Herbst 2015 skizziert, als sich binnen Jahresfrist die Zahl der Asylanträge in Deutschland vervierfachte und die Kanzlerin Angela Merkel allen Zweiflern und Verzagten ihr berühmtes „Wir schaffen das!“ entgegenhielt (Abschnitt 2). Weiter werden die wirtschaftlichen Auswirkungen dieser spürbar erhöhten Zuwanderung dargestellt und die schnelle Integration dieser Migrantinnen und Migranten in das deutsche Sprachkurs-

¹⁰⁰ Die innereuropäische Wanderungen, mit denen pro Jahr ebenfalls grob gerechnet nochmals 250.000 Personen – je nach Konjunktur und der Verfassung der jeweiligen Arbeitsmärkte vor allem für Jüngere – mehr nach Deutschland zu- als wegziehen, sollen hier nicht weiter betrachtet werden. Sie sind indes eine wichtige Errungenschaft der Erweiterungen und Vertiefung der Gemeinschaft nach dem Fall der Mauer vor bald dreißig Jahren. Die EU-Ausländer nutzen im Rahmen der Personenfreizügigkeit eine der wichtigsten Grundfreiheiten der EU und damit die Möglichkeiten zur dualen oder akademischen Ausbildung, zur unselbständigen Erwerbstätigkeit oder zur Gründung von Unternehmen und start-ups in Deutschland oder einfach aus familiären Gründen. Es macht immer weniger Unterschied, ob jemand innerhalb Deutschland von München z.B. in die Metropolregionen Ruhr, Nürnberg oder Hamburg umzieht oder von Berlin nach Paris oder Rom. Naturgemäß sind die Umzüge zwischen den Bundesländern pro Jahr mit unter 2 % der Bevölkerung (1,2 Mio. in 2016) gegenüber ca. 2,5 Mio. in die EU-Mitgliedstaaten relativ betrachtet wesentlich höher.

und Bildungssystem und den Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik bis zum aktuellen Rand dargestellt (3.). Anschließend wird aufgezeigt, inwieweit zu diesem Erfolg beigetragen hat, indem Migration und Integration als „zwei Seiten einer Medaille“ (Wolfgang Schäuble als Bundesinnenminister 2005) begriffen und zur Vermeidung von ökonomischen und gesellschaftlichen Kosten der Nicht-Integration von Zuwandernden politisch gestaltet worden sind (4.). Der Beitrag schließt mit einigen fachpolitischen Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen (5.).

2. *Flucht und Asyl: push- and pull-Faktoren*

Ohne Frage stellen die Bürgerkriege, v.a. in Syrien und anderen Anrainerstaaten am Mittelmeer seit Beginn dieser Dekade, aber auch die Armut und Perspektivlosigkeit für Jüngere in Nordafrika bis hin zur Sub-Sahara, die wichtigsten *push-Faktoren* für das Verlassen ihrer Heimatländer dar. Der Lebensstandard ist beispielweise in Tunesien oder Marokko nur ein Fünftel bis ein Zehntel so hoch wie in der EU. Zudem ist die Ausbildungs- und Beschäftigungslage für Jugendliche und Heranwachsende in diesen Ländern desolat. In Deutschland ist dagegen die Jugendarbeitslosigkeit sehr niedrig. Jedenfalls sind diese Länder noch weit entfernt von der sog. Migrationsschwelle von mindestens zwei Drittel des Lebensstandards und der Beschäftigung im Vergleich zu Europa, bei der der Wanderungsdruck erfahrungsgemäß nachlässt und bei 70–80% schließlich aufhört.

Unter der Vielzahl von politischen, wirtschaftlichen und sozialen *pull-Faktoren* für die Wanderungen aus dem Osten und Süden nach Norden und Westen spielt eine wesentliche Rolle, dass die EU und besonders Deutschland, aber auch die skandinavischen Länder als „Raum der Freiheit, der Sicherheit, des Rechts und des Wohlstandes“ gesehen werden, wie dies mit dem EU-Vertrag von Amsterdam im Mai 1999 deklariert wurde.

Das ist auch ein Grund dafür, dass sich in der Vergangenheit schon Netzwerke in Deutschland mit syrischen, afghanischen

oder anderen Diasporen gebildet haben. Sie schicken nicht nur beträchtliche Geldbeträge in ihre Herkunftsländer, sondern an sie können die Neuankömmlinge – unterstützt durch die internationale Kommunikation über soziale Medien – andocken und wichtige Informationen über das Zielland erhalten.

Pull-Effekte entfalten darüber hinaus – wenn auch unbeabsichtigt – Signale der deutschen und europäischen Migrationspolitik mit dem Anerkennungsgesetz bzw. der Blaue Karte EU ab dem Jahr 2012. Dass sich diese indes vornehmlich an qualifizierte Arbeitskräfte im Nicht-EU-Ausland richten, wird übersehen. Gleiches gilt für die Kampagne „Make it in Germany“. Auch hier wird im Ausland nicht so klar erkannt, dass diese Aufforderung nur an passende Beschäftigte für den hochdifferenzierten und in Bezug auf Ausbildung und Erfahrung anspruchsvollen Arbeitsmarkt in Deutschland mit einem konkreten Arbeitsplatzangebot nach den hiesigen Tarifbedingungen und mit deutschen Sprachkenntnissen adressiert ist.

Schließlich werden viele abgelehnte Asylbewerber wegen zahlreicher dauerhafter Abschiebehindernissen weiter im Land geduldet; ihre Zahl beläuft sich 2018 auf 180.000, und ihr Zugang zum Arbeitsmarkt wurde in den vergangenen Jahren mit der laufend verbesserten allgemeiner Arbeitsmarktlage und auf historische Tiefs sinkenden Arbeitslosenquoten – auch zur Verringerung ihrer Sozialleistungsabhängigkeit – immer mehr erleichtert und beschleunigt, zumal sich jahrelange „Kettenduldungen“ entwickelt hatten¹⁰¹. Sie wurden von Zeit zu Zeit legalisiert, obwohl die Bundesrepublik anders als Spanien, Italien oder Griechenland niemals „offizielle“ Legalisierungen von nicht anerkannten Asylbewerbern bzw. illegal aufhältigen Ausländern zur Vermeidung von pull-Effekten durchgeführt hat. Damit wurde die Zahl dieser Personen in Deutschland mit schätzungsweise

¹⁰¹ Hinzu kommen mit Stand 2017 nach Angaben des BAMF knapp 370.000 Drittstaatsangehörige mit Aufenthaltsgestattung und 344.000 weder mit Aufenthaltstitel, Duldung noch Gestattung; ob sich diese noch in der Bundesrepublik aufhalten, ist nicht bekannt.

200.- 500.000 (Vogel 2015) unter einem Prozent der Erwerbsbevölkerung gehalten. Dazu beigetragen hat auch die Bekämpfung der Schwarzarbeit durch hohe Kontroll- und zunehmende Überwachungsichte zur Vermeidung von Marginalisierungen und Ausbeutung von ausländischen Arbeitskräften, die ansonsten stärker dem Zusammenspiel von Bauunternehmern und staatlichen Auftraggebern, z.B. im Bausektor, im Sicherheitsgewerbe oder im Hotel- und Gaststättensektor, ausgeliefert wären.

3. *Flucht- und Arbeitsmigration und wirtschaftliche Entwicklung in kurz- und längerfristiger Perspektive*

Die Asyl- und Fluchtmigration nach Deutschland hat sich, wie im Schaubild 1 zu erkennen ist, von 2010 bis 2017 gegenüber der Vergleichsperiode im vorigen Jahrzehnt verfünffacht. Besonders in den Jahren 2015–2017 wirkte sie wie ein “Konjunkturprogramm” für die Wirtschaft in der Bundesrepublik insgesamt. Die Impulse gelten gerade auch in Bayern sowie für die Metropolregionen München, Nürnberg, Berlin, Hamburg und darüber hinaus. Das preisbereinigte Wirtschaftswachstum 2016 und 2017 von 2 bzw. 2,2% in Deutschland und Bayern von 1,7 bzw. 2,8% resultiert bis zu einem Viertel aus der Flucht- und Asylmigration seit 2015, bevor diese Effekte in 2018 auslaufen.

Die ökonomische Expansion aus der allgemein guten Exportkonjunktur und der Zuwanderungen im Besonderen führen zu immer höheren Beschäftigungsständen, wie sie zuletzt als Folge der Deutschen Einheit vor 30 Jahren zu beobachten waren. Wichtige angebots- und nachfrageseitige Voraussetzungen, wie das Angebot an flächendeckenden Sprachkursen und anschließend an beruflichen Integrationsmaßnahmen in einer aufwärts gerichteten Konjunktur, sind auch für die relativ schnelle Integration der Flüchtlinge und Asylbewerber seit 2015 verantwortlich. Dies wurde zusätzlich unterstützt durch Ausbildungen und Weiterbildungen nach der 3+2-Regelung, mit der nach drei Jahren erfolgreicher Ausbildung und zwei Jahren Beschäftigung

im erlernten Beruf erste wichtige Schritte zur Integration gesetzt werden.

Ein flexibler und für qualifizierte Bewerber aufnahmefähiger Arbeitsmarkt als Folge der Arbeitsmarktreformen zur Mitte des vergangenen Jahrzehnts und die durchgängig verbesserte Anerkennung von ausländischen Abschlüssen seit 2012 sind wichtige Rahmenbedingungen für die Arbeitsmarktintegration von Neuankömmlingen aus den o.g. Krisenländern und -regionen.

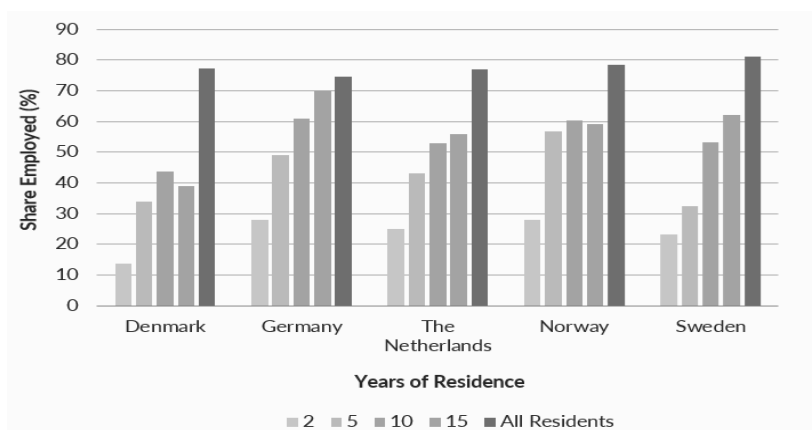
Im Sommer 2018 sind nach Angaben des Zuwanderungsmonitors des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung schon 360.000 Personen aus den Kriegs- und Krisenländern Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia und Syrien auf dem ersten Arbeitsmarkt beschäftigt, was einer Beschäftigungsquote von fast 33% entspricht. Deutschland nimmt hier im internationalen Vergleich nach Norwegen den zweitbesten Platz ein (s. Schaubild 1). Dies bestätigt die aus früheren Wanderungsphasen in Deutschland bekannte Faustregel, nach der ein Drittel der Zuwandernden bei einem hinreichend flexiblen Arbeitsmarkt nach drei Jahren eine „normale“ Beschäftigung gefunden haben. Nach fünf Jahren dürfte die Hälfte eine Arbeit aufgenommen haben, nach sieben Jahren ca. zwei Drittel der Migrierenden. Insofern wurde bis anhin schon ein gutes Stück des Weges „geschafft“, den die Kanzlerin im Herbst 2015 angekündigt hatte.

Ihn weiter zu verfolgen erscheint auch längerfristig aus demografischen und technologischen Gründen erforderlich: Die Bevölkerung im Erwerbsalter in Deutschland geht wie in Russland bis 2035 spürbar zurück, hierzulande werden bis zu 6,5 Mio. weniger heimische Arbeitskräfte projiziert.

Die Erwerbsbevölkerung in Deutschland schrumpft also und altert in Zukunft. Laut Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist der Bedarf an Arbeitskräften in Deutschland teilweise auch durch Flüchtlinge zu decken. Inwieweit das im Januar 2011 von der Arbeitsmarktpolitik zur Bewältigung des absehbaren demografischen Wandels bis 2025 angepeilte Verhältnis von 9:1 zwischen eigenen Anstrengungen, wie Verringerung von Ausbildungen ohne Abschluss

und erhöhter Erwerbsbeteiligung von Älteren und Frauen (Bundesagentur 2011), und der Anwerbung und Integration von qualifizierten Zuwandernden, bis zur Mitte der 2030er Jahre fortgeschrieben werden kann, soll an dieser Stelle offen bleiben¹⁰². Wenn jedenfalls die Flüchtlinge in Deutschland weiter so zügig in Arbeit kommen, wie in den vergangenen drei Jahren, rechnen die Experten mit bis zu 500.000 neu erwerbstätigen Flüchtlingen bis 2020, also bis dahin noch mit zusätzlich 140.000.

Schaubild 1: Beschäftigungsanteile von erwachsenen Flüchtlingen nach der Dauer ihres Aufenthalts im Zuwanderungsland; in Prozent



Quelle: Patrick Joyce (2018): Newcomers in the North: Labor Market Integration of Refugees in Northern Europe. MPI.

Der bevorstehende technologischer Wandel mit weiter fortschreitender Digitalisierung und Automatisierung in der Indust-

¹⁰² Nach neuesten Projektionen des IAB (Fuchs/Weber 2018) geht das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland bis 2030 ohne Zuwanderung und unveränderter Erwerbsbeteiligung um 6,3 Mio. Personen zurück. In der erwähnten Projektion von 2011 bis 2025 war der Rückgang um 6,5 Mio. Personen angegeben worden.

rie 4.0 bzw. im Verkehr und die Ausbreitung und Anwendung der künstliche Intelligenz erfordern mehr qualifizierte bzw. möglichst rasch zu qualifizierende und weiter zu bildende Arbeitnehmer; dies gilt in Bezug auf die schon lange in Deutschland lebenden und arbeitenden Migrantinnen und Migranten und – erst recht – auf die neu hinzu kommenden.

4. *Zuwanderung und Integration als „zwei Seiten einer Medaille“ und Kosten der Nicht-Integration*

Dies kann nur gelingen, wenn Migration *und* Integration von Anfang an als „zwei Seiten einer Medaille“ betrachtet und behandelt werden, wie das der damalige Bundesinnenminister und heutige Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble 2005 zur Leitlinie einer modernen Migrations- und Integrationspolitik in den vergangenen 15 Jahren gemacht hatte. Dies wurde seither von allen Bundesregierungen politisch und administrativ umgesetzt in der Erkenntnis, dass grob geschätzt zwei Drittel der Flüchtlinge und Asylbewerber auf Dauer im Land bleiben. Anstoß dazu waren die negativen Erfahrungen einer Trennung der Bereiche vor dieser Reform mit Vernachlässigung der Integrationsaufgabe, was auch dem Eigeninteresse der deutschen Aufnahmegesellschaft entgegen lief.

Neben dem Bund sind alle Länder und Gemeinden in Deutschland und damit alle Steuerzahler, also auch Personen mit Migrationshintergrund aus früheren Migrationsphasen, finanziell stark engagiert; zunächst durch die Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge und Asylbewerber sowie durch Sprachkurse für anerkannte Bewerber. Viele Bundes-, Länder- und kommunale Ressorts wirken vertikal und horizontal zusammen, die insgesamt gerechnet schätzungsweise ein- bis zweistellige Milliardenbeträge pro Jahr zur kurz- und mittelfristigen Bewältigung des Flüchtlingszuzugs aufwenden. Eine belastbare Zusammenschau dazu steht noch aus.

Diese Investitionen sind auf jeden Fall gut angelegt, wie an der oben gezeigten, relativ schnellen Integration in den Arbeits-

markt zu erkennen ist. Damit werden auch die Steuerzahler sukzessive entlastet und müssen keine dauerhaften Integrationsdefizite befürchten. Damit werden auch hohe wirtschaftliche und gesellschaftliche Kosten der Nicht-Integration vermieden, wie sie in ihrer dauerhaften Arbeitslosigkeit, in nachhaltig fehlenden Beiträgen zur Wertschöpfung der Volkswirtschaft und zur Finanzierung der allgemeinen staatlichen Leistungen bestehen. Hinzu kämen bei Nicht-Integration massive ökonomische und staatliche Kosten und damit Belastungen für die Gemeinschaft durch Marginalisierung, Segregation und Gettoisierung von Jugendlichen bis hin zu ihrer Kriminalisierung und zum „home grown terrorism“.

5. *Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen*

Erfahrungsgemäß geraten früheren Fluchtmigrantinnen und -migranten, deren Integrationsprozess noch nicht erfolgreich und nachhaltig abgeschlossen ist, sowie alle schlecht Ausgebildeten und Personen mit und ohne Migrationshintergrund ohne Berufsabschluss unter verstärkten Konkurrenzdruck. Es steigen die Gefahren einer Verdrängung und von Lohndumping durch neuere Zuwanderinnen und Zuwanderer, die aus humanitären Gründen aufgenommen wurden.

Deshalb ist nicht nur ihre sprachliche und berufliche Integration von Anfang an, wie in den vergangenen Jahren geschehen, in den Blick zu nehmen. Es müssen die Anstrengungen insbesondere auf Länder- und Gemeindeebene verstärkt und die öffentlichen Investitionen in die Bildung und Weiterbildung sowie Qualifizierung aller Jugendlichen, besonders solcher mit Migrationshintergrund, erhöht werden. „Integrieren heißt Investieren“ (von Loeffelholz 1997) ist deshalb im weiteren Sinne zu verstehen, nicht nur in Bezug auf die aktuell Zuwandernden, sondern auf alle Personen mit Bildungsdefiziten – gerade auch mit Blick auf die steigenden Bildungsanforderungen durch den weiteren technologischen und damit verbundenen strukturellen Wandel

der deutschen Wirtschaft und am Arbeitsmarkt in den nächsten ein bis zwei Dekaden.

Damit die Migration und Integration von Flüchtlingen und Asylbewerber kurz- wie langfristig erhebliche wirtschaftliche, arbeitsmarktspezifische, gesellschaftlich und letztlich auch demografische Vorteile eröffnen, sind zu deren Ausschöpfung nicht nur die o.g. Investitionen auf allen Ebenen zu tätigen. Es gilt auch immer die Konsistenz und Widerspruchsfreiheit der Migrations- und Integrationspolitik vor allem mit der Bildungspolitik, sowie der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zu beachten. Dies bedeutet konkret Abbau von Diskriminierungen und mehr Förderung in Schule und Vorschule, Erhaltung eines flexiblen und auch für Neuankömmlinge zugänglichen Arbeitsmarktes zur Vermeidung des sog. Insider-Outsider- Problems, durch das die Arbeitsplatz-„besitzer“ die Arbeitsplätze einnehmen und diese für neu Bewerbende über Gebühr blockieren.

Die Sozialpolitik sollte die Anreize in Richtung auf einen nur vorübergehenden Rückgriff auf staatliche Sozialleistungen im Falle von Arbeitslosigkeit setzen, durch „Fordern und Fördern“ auf eine Aktivierung für den Arbeitsmarkt abzielen und auf eine Verringerung der Transferabhängigkeit anstreben. Damit ist auch kein Raum z.B. für ein bedingungsloses Grundeinkommen oder ähnliche die Arbeitsanreize erstickende Modelle, wie sie z.Zt. in Deutschland diskutiert und gefordert werden. Diese würden auch Migrantinnen und Migranten zu bloßen Almosenempfängern degradieren.

Weiterführende Literatur:

Bundesagentur für Arbeit (2011). Perspektive 2025: Fachkräfte für Deutschland. Nürnberg: BA.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.) 2019: Migrationsbericht 2016/17: Nürnberg: BAMF.

Fuchs, Johann und Brigitte Weber (2018): Fachkräftemangel: Inländische Personalreserven als Alternative zur Zuwanderung. IAB Discussion Paper 7/2018. Nürnberg: IAB.

Gächter, August und Hans Dietrich von Loeffelholz (2019), Wirkungsanalyse der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen der Landeshauptstadt München. Erscheint demnächst.

Heckmann, Friedrich (2015): Integration vom Migranten. Einwanderung und neue Nationenbildung. Wiesbaden: Springer.

Ivanov, Igor (ed.) (2013): Migration in Russia 2000-2013. Moscow: RIAC Spetskniga.

Joyce, Patrick (2018): Newcomers in the North: Labor Market Integration of Refugees in Northern Europe. MPI.

Loeffelholz Hans Dietrich von (1997): Integrieren heißt Investieren. Mainz: Ausländerbeauftragte in der rheinland-pfälzischen Staatskanzlei.

Loeffelholz, Hans Dietrich von (2016): Managing Highly Skilled Labor Migration in Germany: Law and Practice. In: Marya Rozanova (ed.): Labor Migration and Migrant Integration Policy in Germany and Russia. Saint Petersburg: : Saint Petersburg State University.

Loeffelholz, Hans Dietrich von (2018): Auswirkung von Zuwanderung auf die ökonomische Entwicklung von Kommunen. In: Frank Gese-
mann und Roland Roth (Hrsg.): Handbuch Lokale Integrationspolitik. Springer: Wiesbaden.

Meier-Braun, Karl-Heinz und Reinhold Weber (Hrsg.) (2017): Deutschland Einwanderungsland. Begriffe – Fakten – Kontroversen. 3., erweiterte und überarbeitete Auflage. Stuttgart: Kohlhammer.

Vogel, Dita (2015): Update report Germany: Estimated number of irregular foreign residents in Germany (2014). Database on Irregular Migration: Update report. (<http://irregular-migration.net/>).

BAYERN UND RUSSLAND ALS PARTNER IN EUROPA

Bayern und Russland als Partner in Europa – der Titel dieses Panels weist auf eine langjährige fruchtbare Partnerschaft hin, die trotz aller Unterschiede und Meinungsverschiedenheiten der bestimmende Aspekt in den bayerisch-russischen Beziehungen war und ist. Fragt man bayerische Wirtschaftsvertreter in der Russischen Föderation, so wird man immer wieder zu hören bekommen, dass die traditionell guten Wirtschaftsbeziehungen mit Russland noch besser sein könnten, wenn die politischen Rahmenbedingungen verbessert würden. Insbesondere eine Aufhebung der EU-Sanktionen sei wünschenswert, da deren Auswirkungen zusammen mit denen der russischen Gegensanktionen ökonomische Verluste für beide Seiten zur Folge hätten. Die politische Prämisse für eine Aufhebung der Sanktionen ist freilich eine effektive Umsetzung des Minsker Friedensplans durch die Konfliktparteien, die sich in der Ostukraine allerdings weiterhin unversöhnlich gegenüberstehen.

Bereits zu Sowjetzeiten wurde der Grundstein für eine positive Entwicklung der bayerisch-russischen Beziehungen gelegt, was insbesondere im Besuch des damaligen bayerischen Ministerpräsidenten Franz-Josef Strauß in Moskau im Jahr 1987 seinen Ausdruck fand. Die Atmosphäre der Gespräche in der sowjetischen Hauptstadt wird wohl am besten von einer Anekdote veranschaulicht. Hobbypilot Strauß flog damals selbst und brachte seine Maschine beim Hinflug angesichts akuten Benzinmangels trotz fehlender Landeerlaubnis, die aufgrund eines starken Schneesturms nicht erteilt worden war, letztendlich

* *Dresel Yan* – глава представительства фонда Ханса Зайделя в Москве.

erfolgreich in Moskau zur Landung. Dort wurde er von Michail Gorbatschow, damals Generalsekretär des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei der Sowjetunion, im Kreml empfangen und antwortete auf die Frage seines Gastgebers, ob er zum ersten Mal in der Sowjetunion sei, dass es bereits das zweite Mal sei und dass er beim ersten Mal nur bis Stalingrad gekommen sei. Der spätere bayerische Ministerpräsident Dr. Edmund Stoiber, der Strauß nach Moskau begleitete, erinnert sich, dass ihm in diesem Moment das Blut in den Adern gefroren sei, weil er nach Strauß' nonchalanter Antwort sehr besorgt über den weiteren Verlauf des Gesprächs gewesen sei. Doch Strauss und Gorbatschow verstanden sich, und dem Sowjetführer gefiel die direkte Art seines Gastes sogar.

Die guten Beziehungen zwischen Bayern und Russland wurden auch von den auf Strauß folgenden bayerischen Regierungschefs gepflegt, die Russland als Partner betrachteten. Speziell Stoiber, der mehr als 14 Jahre lang das Amt des bayerischen Ministerpräsidenten innehatte, ist dafür bekannt, stets das Verbindende zwischen Bayern und Russland gesucht und betont zu haben. Unter seiner Ägide wurde der Grundstein für die enge Partnerschaft zwischen Bayern einerseits und dem Moskauer Gebiet sowie der Stadt Moskau andererseits gelegt. Diese wird bis heute gepflegt und hat zu Kooperationsvereinbarungen zwischen dem Bayerischen Landtag und den Regionalparlamenten des Gebiets und der Stadt Moskau geführt. Bis zum heutigen Tag ist Stoibers Interesse an einem guten Verhältnis mit Russland ungebrochen und zeigt sich unter anderem daran, dass er in Deutschland nach wie vor regelmäßig um Verständnis für russische Positionen und darüber hinaus für eine gleichberechtigte Partnerschaft zwischen Deutschland und Russland wirbt.

Während Stoibers Regierungszeit als bayerischer Ministerpräsident (1993–2007) hat Russland, der flächenmäßig größte Staat der Erde, eine wechselvolle Entwicklung durchgemacht, auf die es sich lohnt, einen Blick zu werfen. Nach Auflösung der Sowjetunion hatte die Russische Föderation im Jahr 1992 in ih-

rer heutigen Form zu existieren begonnen. Die gescheiterten Demokratisierungs- und Privatisierungsbemühungen des Präsidenten Boris Jelzin und die Auswirkungen der postkommunistischen Transformationskrise trafen die russische Bevölkerung in den 1990er Jahren hart. Als schließlich Arbeitslosigkeit und Inflation anstiegen und ausstehende Gehälter oft monatelang nicht bezahlt wurden, kam es zu einer weitgehenden Destabilisierung des Landes. Diese fand 1998/99 ihren Höhepunkt in einer schweren Wirtschaftskrise (auch „Russlandkrise“ genannt), welche zur Zahlungsunfähigkeit des Landes führte. In dieser Zeit begannen viele Russen, im Begriff „Demokratie“ statt eines hehren Zieles zunehmend ein Übel zu sehen, für das der damalige Präsident Jelzin verantwortlich gemacht wurde und von vielen auch heute noch verantwortlich gemacht wird.

Als Wladimir Putin im März 2000 Jelzin als Präsident nachfolgte, deuteten angesichts der stetig gestiegenen Rohstoffpreise bereits erste Anzeichen auf eine wirtschaftliche Erholung des an Rohstoffen reichen Landes hin. Wirtschaftspolitische Reformen und eine auch international anerkannte Steuerpolitik in Putins erster Amtszeit sorgten dafür, dass außer der Wirtschaftselite zunehmend auch die einfachen Leute am wirtschaftlichen Erfolg Russlands teilhaben konnten. Noch heute wird die große Beliebtheit Putins bei seinen Landsleuten unter anderem damit erklärt, dass sich seit seinem Amtsantritt im Jahr 2000 der Lebensstandard weiter Teile der Bevölkerung deutlich erhöht hat. Ein weiterer Faktor, mit dem die hohen Zustimmungswerte zu Putins Politik und seinem Regierungshandeln erklärt werden, ist das Gefühl der außenpolitischen Stärke Russlands, das Putin bei vielen seiner Landsleute geweckt hat. Viele Russen begrüßen die Annexion der Krim, die Unterstützung der sogenannten prorussischen Separatisten in der Ostukraine und das aktive Eingreifen Russlands in den Syrienkrieg. Bei aller Betonung der neuen Größe Russlands geben allerdings viele ältere Leute und Russen mittleren Alters zu, dass es ihnen durch die jüngste Wirtschaftskrise in Russland heute schlechter geht als noch vor fünf Jahren.

Gleichzeitig betonten viele, ihre Lage sei aber immer noch ungleich besser als vor 20 Jahren.

Vor diesem Hintergrund besuchte Horst Seehofer, der bereits 2011 zu politischen Gesprächen nach Moskau gereist war, zuletzt 2016 und 2017 als bayerischer Regierungschef die russische Hauptstadt. Die Tatsache, dass er als Ministerpräsident Bayerns in zwei aufeinanderfolgenden Jahren auf föderaler Ebene vom russischen Präsidenten Wladimir Putin empfangen wurde, zeigt die große Bedeutung, die dem Freistaat Bayern in Russland beigemessen wird. Speziell der Besuch Seehofers im März 2017, als er von den damaligen bayerischen Staatsministern Ilse Aigner (Wirtschaft), Dr. Ludwig Spaenle (Wissenschaft) und Helmut Brunner (Landwirtschaft) begleitet wurde, war bemerkenswert, zumal er mit einer außergewöhnlich großen Delegation von insgesamt fast 100 Mitgliedern nach Moskau reiste.

Seehofers Gespräche in der russischen Hauptstadt hatten eine weitere Verbesserung der bayerisch-russischen Beziehungen in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur, Bildung und Landwirtschaft zum Ziel. An dem politischen Meinungsaustausch mit dem Staatspräsidenten der Russischen Föderation Wladimir Putin nahm neben Seehofer auch Stoiber teil. Wie die russische Seite betont auch Bayerns exportorientierte Wirtschaft, für die Sanktionen und Gegensanktionen besonders belastend sind, immer wieder ihr großes Interesse an einer weiteren Verbesserung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen Bayern und Russland. Immerhin war es von 2012 bis 2016 fast zu einer Halbierung des bayerisch-russischen Handelsvolumens gekommen. Dieses ist zwar seitdem wieder deutlich gestiegen, hat das Niveau von 2012 aber bei Weitem noch nicht wieder erreicht. In diesem Zusammenhang sahen viele Mitglieder der bayerischen Delegation die Unterzeichnung einer Vereinbarung über die Gründung einer bayerisch-russischen Arbeitsgruppe zur Intensivierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit als enorm wichtigen Schritt an.

Seehofer hat bei den politischen Gesprächen in Moskau im März 2017 einen schwierigen Spagat geschafft: Einerseits hat er sich gegenüber Putin für ein Ende der EU-Sanktionen stark gemacht, andererseits aber auch klar gemacht, dass dies an die Umsetzung des Minsker Friedensplans durch beide Konfliktparteien – Russland und die Ukraine – geknüpft sei. Letztlich geht es für Bayern und Russland darum, einander zu respektieren, zuzuhören und den Ausbau der wirtschaftlichen Zusammenarbeit möglichst weitgehend zu befördern, gleichzeitig aber auch Konflikte und Meinungsverschiedenheiten offen anzusprechen. Ein greifbares Ergebnis dieses offenen Dialogs war Putins klares Bekenntnis zum Minsker Friedensplan gegenüber Seehofer.

Was hat sich nun seit März 2017 im bayerisch-russischen Verhältnis getan? Zum einen wird immer deutlicher, wie Russland die Balance sucht zwischen dem Anspruch, international wieder als Supermacht wahrgenommen zu werden und der Notwendigkeit, die eigene Wirtschaft und Gesellschaft auch durch partnerschaftliche Zusammenarbeit mit dem Ausland fit für die Zukunft zu machen. Letzteres drückt sich unter anderem in dem Wunsch vieler Russen aus, die neue bayerische Staatsregierung möge an die Tradition der Moskau-Besuche ihrer Vorgängerregierungen anschließen und möglichst viele und hochrangige Vertreter zu politischen Gesprächen in die russische Hauptstadt schicken. In Bayern wiederum dürfte sich an der grundsätzlichen Bereitschaft, Russland als wichtigen Partner zu betrachten, auch in Zukunft nichts Grundlegendes ändern. Die jahrhundertlangen engen historischen Verbindungen zwischen Bayern und Russland sollten dabei helfen, weiterhin aufeinander zuzugehen und trotz bestehender Meinungsverschiedenheiten vor allem das Verbindende und die großen Chancen des Dialogs und der Zusammenarbeit zu suchen.

**БОЛЬШИЕ ДЕНЬГИ, МАЛЫЙ РЕЗУЛЬТАТ:
ЧТО ОБЪЕДИНЯЕТ ФУТБОЛЬНЫЙ КЛУБ
“ВОЛЬФСБУРГ” И ГЕРМАНСКУЮ ПОЛИТИКУ
ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УБЕЖИЩА**

Футбольный клуб “Вольфсбург” уже много лет известен в Бундеслиге как футбольный клуб с большими гонорарами. Деньги щедро тратятся на выкуп игроков, зарплаты, вознаграждения и гонорары советников. По затратам на гонорары игрокам клуб регулярно входит в первую пятерку Бундеслиги. При этом бросается в глаза контраст по сравнению со спортивными достижениями. В этом и в прошлом году клубу из города автомобилестроителей удалось спастись от скатывания во вторую лигу только благодаря вылету другой команды.

Формулу “Большие усилия, малый результат” можно, однако, перенести и на политику Германии в отношении беженцев. Министр финансов ФРГ Шольц анонсировал летом 2018 г. планируемые до 2022 г. расходы на прием, размещение и интеграцию беженцев в Германии в размере около 40 млрд евро. Это большие деньги, а ввиду более чем одного миллиона беженцев, приехавших в ФРГ начиная с

* *Кольб Хольгер* – руководитель рабочей секции годового аудита и заместителем исполнительного директора рабочей секции годового аудита экспертного совета германских фондов по миграции и интеграции (SVR). Приведенный текст представляет собой переработанную рукопись доклада для выступления в рамках экспертного семинара “Актуальные феномены миграции как трансевропейский вызов” 26 июля 2018 г. в Политической академии в Тутцинге. Текст выражает точку зрения автора и может не совпадать с позицией SVR.

2015 г., – большого, по крайней мере, для немецких реалий, количества, – подобные финансовые усилия, безусловно, являются необходимыми. Однако в глобальных масштабах реализованный тем самым вклад в дело международной помощи беженцам с учетом их общей оценочной численности в 65 млн человек по всему миру можно считать скорее скромным.

Проблема оптимального использования ограниченных ресурсов (а это справедливо для средств госбюджета и во времена более чем обильных налоговых поступлений) близка многим экономистам. Если кратко описанные выше несоответствия между крайне высокими финансовыми затратами и лишь ограниченным вкладом в дело международной защиты беженцев не устраивают, то возникает вопрос альтернативных вариантов. А именно: не будет ли лучше и эффективнее по сравнению с сегодняшней стратегией осуществлять вклад в дело международной помощи беженцам. В начале можно значительно удорожить нелегальную миграцию в Европу путем затратной охраны внешних границ, затем подождать и посмотреть – кто вообще переживет опасное путешествие в Европу из кризисных очагов в нашем мире? А после заняться интеграцией небольшой по мировым меркам группы беженцев, которым все же удалось это в принявшей их стране, используя значительные финансовые ресурсы.

Этот вопрос является также центральным в книге „Убежище“ Александра Беттса и Пола Коллье (в оригинале: *Refuge: Transforming a Broken Refugee System* by Alexander Betts and Paul Collier)¹⁰³, возможно наиболее важном издании, появившемся в ответ на миграционный кризис.

¹⁰³ В данном публицистическом труде исследователи из Оксфорда анализируют причины и следствия миграционного кризиса в Европе. Они подвергают резкой критике непоследовательную, с их точки зрения, миграционную политику ЕС и ФРГ, и считают, что политика открытых дверей, провозглашенная Ангелой Мер-

Если дать утвердительный ответ на поставленный вопрос о необходимости изменения стратегии миграционной политики, необходимо распрощаться с тем представлением, что эффективная защита беженцев может осуществляться только в Европе и соответственно в Германии. Это не означает, что Европа и Германия должны снять с себя ответственность в сфере политики в отношении беженцев. Как раз наоборот – их роль в деле международной помощи беженцам должна по возможности возрастать, но при этом реализовываться она должна в любом случае иначе, т.е. прежде всего эффективнее по сравнению с нынешним положением дел. Если мы хотим разрушить тот status quo, согласно которому на национальном уровне тратится большой объем денежных средств, а на международном уровне мы получаем незначительный результат, то для этого требуется расширение экстерриториальных масштабов защиты беженцев. При этом могут и должны использоваться различные инструменты.

Мало известен тот факт, что непосредственно перед инициацией массовых миграционных потоков сирийских беженцев в Европу и прежде всего в Германию, представители Всемирной продовольственной программы ООН слали отчаянные призывы о помощи. Из-за хронического недофинансирования невозможно было доставить продовольственную помощь для 1,7 млн беженцев, укрывшихся в сопредельных с Сирией странах. Логическим следствием стало то, что беженцы – движимые страхом голодной смерти – обратились в сторону Европы. Если принять во внимание тот факт, что немногим более 600 млн долларов – суммы более чем скромной по сравнению с миллиардными суммами, вы-

кель, привела к расколу Европы и опосредованно – к брекзиту. Авторы полагают, что такая политика окажется фатальной и для послевоенной реконструкции Сирии, поскольку человеческих ресурсов, переместившихся в Европу, будет не хватать для восстановления страны (Прим. перев.).

деленными в бюджете ФРГ для интеграции беженцев на ближайшие несколько лет, — хватило бы на продолжение полноценной продовольственной помощи всем 1,7 млн беженцев в течение полного года, становится очевидным, с какой низкой эффективностью расходовались в те годы средства для помощи беженцам. При этом речь не идет о том, чтобы поставить под вопрос грядущие инвестиции в интеграцию беженцев в Германии. Эти средства однозначно необходимы. Правда также верно и то, что каждый евро, который сейчас тратится на, повторим, обоснованное развитие интеграционной инфраструктуры в Германии, мог бы внести несоизмеримо больший вклад в дело международной помощи беженцам. Средства можно было бы своевременно потратить на поддержание снабжения продовольствием беженцев в государствах, сопредельных с Сирией. Если вы хотите достичь с помощью потраченных денег больших целей, то абсолютным политическим приоритетом должно было бы стать усиление тех институтов, которые обеспечивают помощь на местах. Прежде всего, это касается Управления верховного комиссара ООН по делам беженцев. В данном случае речь идет исключительно о борьбе с причинами исхода беженцев.

Одним из базовых постулатов международной системы защиты беженцев является отсутствие требований к защите в каком-либо определенном государстве по выбору. Соответственно допускается пересылать ищущих убежища в безопасные третьи страны. Например, в граничащей с Сирией Турции проживает почти 3 млн сирийских беженцев. Это больше, чем во всем Евросоюзе. За прием и снабжение этих беженцев Турция получает из бюджета ЕС очень большие средства. В рамках соглашения между ЕС и Турцией вдобавок был согласован механизм, который может открыть новые перспективы для базовой архитектуры системы защиты беженцев. В нем будет интегрирован механизм реадмиссии, согласно которому те соискатели убежища, которые нелегально проникают в Грецию, будут отправляться обратно в

безопасную третью страну – Турцию, с которой согласован инструмент реадмиссии. Он гарантирует ей в качестве встречной услуги за готовность снова принимать нелегально въезжающих в Грецию беженцев, переселять живущих там беженцев организованным путем в Европу. Пусть даже сейчас это соглашение на практике работает в весьма ограниченном объеме. Но тем самым могут быть грубо очерчены основные элементы поддерживаемого ЕС регионального режима защиты беженцев. Они ломают искаженную логику, согласно которой притязания на право на защиту ставятся в зависимость от физического присутствия на территории Европы. Подобные региональные режимы защиты в форме безопасных пристанищ для беженцев по идее должны были бы быть созданы и должны поддерживаться по всему миру в непосредственной близости от глобальных очагов кризисов. Это будет стоить больших денег, но эти деньги, вероятно, могли бы быть использованы лучше, чем раньше, в плане эффективности использования для защиты.

Одна из задач – существенное сокращение с помощью финансовой поддержки центральных институтов снабжения беженцев предметами первой необходимости, а также путем создания и развития региональных структур системы защиты беженцев числа тех, кто в отчаянии готов поставить на карту свою жизнь и пытается пробраться собственными силами в Европу. Если это получится, то в конечном итоге и в самой Европе было бы возможно в более широких масштабах использовать подобный инструментарий миграционной политики, который до сих пор остается прерогативой таких стран, которые совершенно не являются релевантными для беженцев, которые не организованно въезжают в Европу. Речь идет о перемещении (resettlement). Вкратце перемещение является противоположностью германской политики последних лет. Вместо того, чтобы пассивно ждать – переживут ли беженцы путь до Германии или нет, и сколько из них выживет, принимающие страны активно работают в тех регионах, где находятся беженцы и проводят с ними ком-

плексные процедуры установления личности, как раз с целью отсеять лиц с криминальным прошлым или имеющих связи с террористическими организациями. Тем, кто в итоге будет выбран на основе перечня критериев, которые учитывают как интересы в области безопасности принимающей страны, так и потребности особенно уязвимых групп в лагерях беженцев, обеспечивается легальный и организованный на государственном уровне въезд в страну, предоставляющую убежище. Тем самым Средиземное море перестанет быть братской могилой. Другим важным преимуществом подобного подхода является его способность к планированию. “Неожиданности” наподобие тех, которые происходили осенью 2015 г. в Германии, и которые поставили страну, по крайней мере, в некоторых регионах, на грань административного коллапса, в странах, использующих механизм перемещения, практически исключены. Прием беженцев осуществляется контингентами на основе согласованного плана, органы государственного управления и организации подготовлены и способны оказывать поддержку интеграции сразу же после въезда в страну. Не случайно наряду с Канадой, Норвегией и Австралией перемещение как базовый принцип политики по отношению к беженцам используют прежде всего такие страны, которые в настоящее время являются для беженцев, не организованно въезжающих в страну, не релевантными в качестве первой страны въезда. Причиной этого применительно к названным выше нынешним “королям перемещения” является, разумеется, их географическое положение. Однако, география – это не судьба. Германия призвана использовать свою ведущую роль в Европе также и для того, чтобы покончить с неудовлетворительным как для самих беженцев, так и для принимающих стран статусом кво в плане обеспечения защиты. Он увязывает потребность в защите с территориальным присутствием, путем таких мер, как усиление организаций, занимающихся снабжением беженцев предметами первой необходимости, а также создание региональных защитных режимов.

В этом случае стратегия перемещения в Германии и тем самым основной путь защиты беженцев могли бы играть существенно более значимую роль, чем ранее. Барбара Джон, первая уполномоченная по делам иностранцев Берлинского Сената, а также, – несмотря на то, что она уже давно находится на пенсии, – по-прежнему один из умнейших аналитиков в области германской миграционной политики, сформулировала это в виде краткой формулы. По ее мнению, необходим переход от политики в отношении беженцев, выражающейся в принципе “приходите”, которая дает привилегии тем немногим, кому удалось попасть в Германию, по сравнению с теми, кому этого не удалось, к принципу “возьмем”. Такой переход не только мог бы предотвратить ощущение потери государственного контроля, но и намного лучше учитывать потребности наименее защищенных групп беженцев.

Уже много лет Германия относится к числу богатейших стран мира. Таким образом само собой разумеется, что участие страны в программах помощи беженцам и выделение требуемых для этого финансовых средств принципиально не ставятся под вопрос. Однако, в большей степени, чем ранее, во главу угла следовало бы поставить политический результат. Целью должен стать принцип клуба “Реал Мадрид” – много тратить и многого достигать. Для этого требуется активная разработка новой политики в отношении беженцев, которая не будет ждать, кто в конечном итоге сможет добраться до Европы или Германии, но будет активно помогать, прежде всего, на местах – самим беженцам и странам, в которых эти беженцы находятся.

Перевёл Александр Камкин.

MIGRATION: PLANNING THE FUTURE

1. *The complexity of the migration phenomenon and the need to avoid any simplification*

We are facing an issue that was already important in the past but that has become even more important today in relation to the globalization processes of our economy. The link of migration movement-globalization is increasingly strengthened. This phenomenon originates from many causes and it is important to remind about it because very often simplifications are made and simplifications do not help: economic causes, poverty, food, climate changes, political, religious, health, natural disasters.

Moreover, it is an issue that is very sensitive in these times to all Italians because it raises a question of trust of the public opinion to the organization of the system connected to the reception of immigration; an issue that generates fears about the impact of migration, in particular in short-term. Little attention, however, is paid to the long-term implications that the phenomenon of migration involves.

In our assessment, I see this problem fundamentally as stress to local services. I especially point out three: housing, health, education. I see it as a problem of competition: new poor, old poor; and with Eurispes, incidentally, we made an interesting Report on poverty, which is available. I see it again as an issue

* *Cannata Giovanni* – Professor, Rector, Mercatorum University, Rome.

of conflict over the values of migrants. I see it as a need of intercultural dialogue but, if you want, also of interdisciplinary dialogue because the issue of immigration is not just a matter of law. It is, of course, a question of law but it is a question of an economic, political, demographic, legal, entrepreneurial, cultural, literary nature, just to draw attention to the Russian poet Josif A. Brodskij, Nobel Prize for literature, who spend a lot of time in the corner of this Piazza Mattei, where the university is located. Finally, I see the migration issue in terms of the different impact on the territories and their different characteristics. So it is a matter that needs to be addressed with attention to local problems but, nevertheless, that has a global dimension, as the OECD mentioned recently in the Outlook International Report on Migration (2018).

2. Main data of the migratory phenomenon

A brief presentation of some data on the migration phenomenon will help us to better understand on which elements the sensitivity of Italy in the matter is formed. According to the reports of the specialized *IDOS Research Center* we are in the presence of particularly significant migratory movements. In the world, in the middle of the current century we will reach 9.8 billion inhabitants on the earth, currently we are 7.5 billion, and this means that there will be significant dynamics.

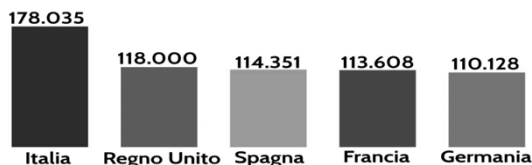
Citizenship (Table 1): With the granting of citizenship, Italy has so far registered the birth of 841,200 new European citizens; in the period 2010–2016, with a significant and continuous growth, the overall result amounted to 797,687 units.

Table.1 CITIZENSHIP

Cittadinanza

Italia

841.200 nuovi cittadini europei (2015)



797.687 nuovi cittadini italiani tra il 2010-2016



fonte: EUROSTAT, ISTAT

DOSSIER STATISTICO 2017
IMMIGRAZIONE

Residents (Table 2): The data on the first five EU member countries make it possible to understand that the migration problem is certainly relevant for Italy, but it is also a worrying problem for Europe. The table illustrates the incidence of foreign residents in Germany, the United Kingdom, Italy, Spain and France. These countries account for 76.2% of all foreign residents in the EU.

Table.2 RESIDENTS

Residenti

Unione europea

I primi 5 paesi comunitari per numero di residenti stranieri raccolgono il 76,2% del totale UE

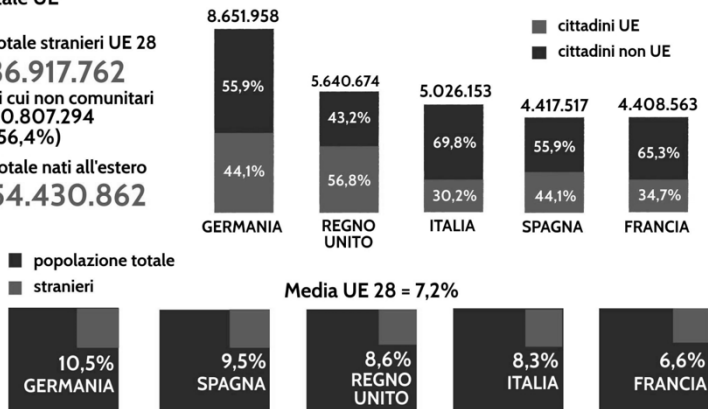
Totale stranieri UE 28

36.917.762

di cui non comunitari
20.807.294
(56,4%)

Totale nati all'estero

54.430.862



L'incidenza varia dallo 0,4% della Polonia al 46,7% del Lussemburgo

fonte: EUROSTAT (2015)

DOSSIER STATISTICO
IMMIGRAZIONE 2017

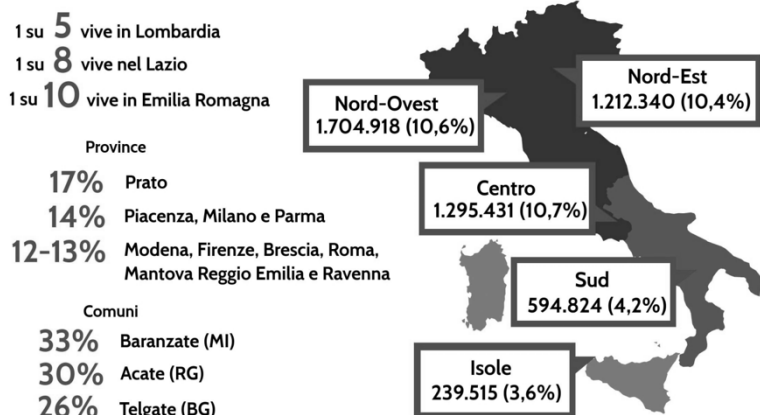
The geographical distribution of immigrants in Italian districts and regions (Table 3). I said before that immigration is also a local problem that must be viewed with a global look. Therefore it is important to understand how migratory flows are distributed in the territories. If we divide Italy into five general geographical districts, as our statistics do, it is easy to see which are the most significant differences. In fact, the data vary from 3.6% of the diffusion of migrants in the islands up to an average of 10.4% – 10.7% in the Northern districts of the country. Significant differences also exist among the Italian provinces: the province of Prato, in the Tuscany region, is in 1st place. The same applies to the differences that are recorded in the Municipalities. The Table illustrates well, for example, the difference between a small municipality of the North, Baranzate, in the province of Milan, and a small town in the South, Acate, in the province of Ragusa, in the Sicily region.

Table.3 GEOGRAPHICAL DISTRIBUTION

Distribuzione e incidenza

Italia

La diffusione degli immigrati riguarda tutta l'Italia ma con diverse incidenze sulla popolazione complessiva

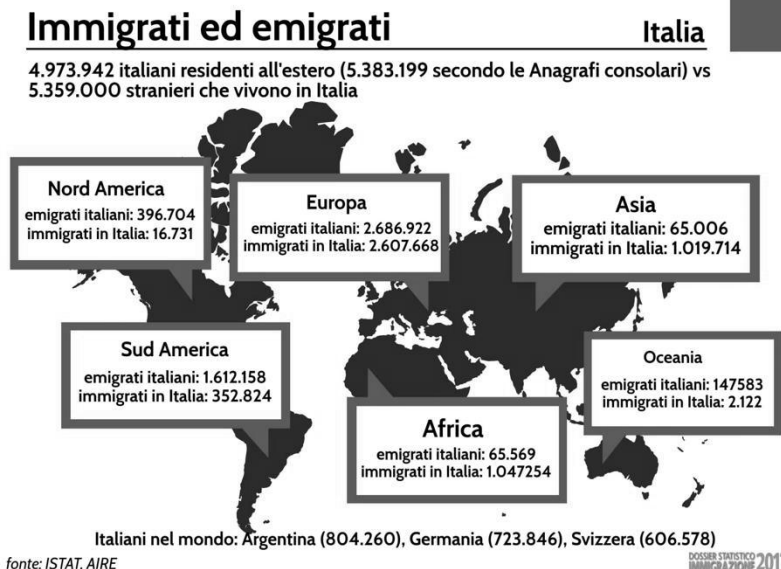


fonte: ISTAT

DOSSIER STATISTICO
IMMIGRAZIONE 2017

The migratory balance of Italy (Table 4). Italy is a country that was in the past the origin of a large emigration abroad; a phenomenon of which I was able to gain direct experience when, a few years ago, I visited Italian communities abroad, in my role as a rector of a small university in the South of Italy, in the Molise region, from which great emigration flows had started. An experience that also allowed me to reconstruct the many serious problems encountered by Italian immigrants abroad. Some data shown in the table should make us reflect: Italians living abroad are 4,900,000 (5,300,000 according to the consular registers of the Ministry of Foreign Affairs. This difference between the numbers would be to clarify even if it does not affect our general reflection); while there are 5.359.000 foreigners living in Italy. In the first part of the last century, but also after the Second World War, Italian emigration basically concerned countries of North America, Canada and the United States, significantly some South American countries.

Table.4 MIGRATORY BALANCE



The reasons for staying in Italy (Table 5). According to the national institute of statistics ISTAT, the residents, holders of residence permits, are 3.714.000, of which: 37.6% are with the job motivation, 42.1% family motivation, 13.5% asylum request, 6.8% with other indications. 145,700 are expired and not renewed permits.

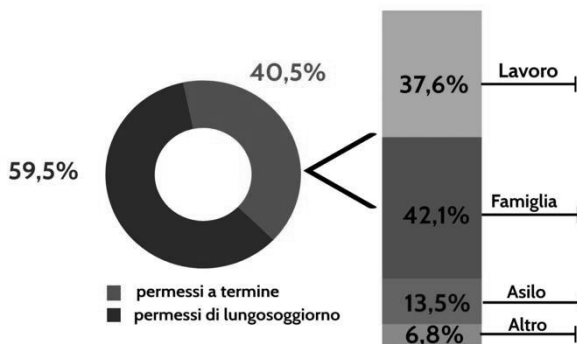
Table.5 REASONS TO STAY

Soggiornanti non UE

Italia



3.714.137 titolari di permesso di soggiorno



145.700 permessi scaduti e non rinnovati, di cui il 24,5% per richiesta asilo e altre forme di protezione

fonte: ISTAT

DOSSIER STATISTICO
IMMIGRAZIONE 2017

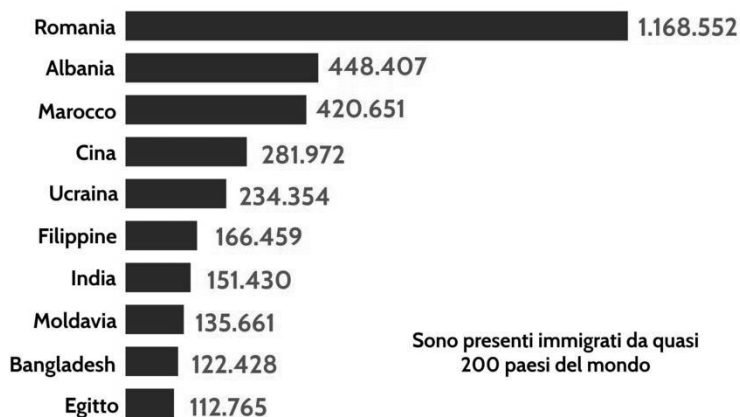
The main nationalities of immigrants in Italy (Table 6). It's an interesting fact. As you see, the presence of Romania, Albania, Morocco and China prevails; then come the smaller countries, like those that were part of the Soviet Union: Moldova, with 135 thousand immigrants.

Table.6 NATIONALITIES

Nazionalità

Italia

Le prime 10 collettività raccolgono il 64,2% degli stranieri residenti



fonte: ISTAT

DOSSIER STATISTICO
IMMIGRAZIONE 2017

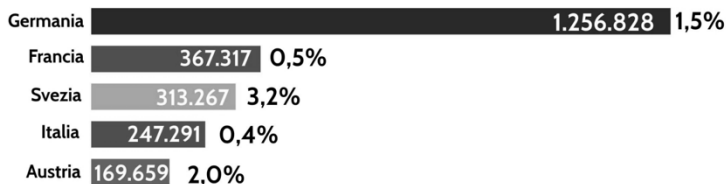
The situation of refugees (Table 7). There are 2,988,000 refugees who have sought asylum in the EU. The recognition rate of any form of protection is 60.8% of the requests. (The data are of public source: EUROSTAT and United Nations High Commissioner for Refugees).

Table.7 REFUGEES

Rifugiati

Unione europea

2.988.270 rifugiati e richiedenti asilo (0,6% dell'intera popolazione)



1.259.955 richiedenti asilo

60,8% tasso di riconoscimento di una forma di protezione

fonte: EUROSTAT, UNHCR

DOSSIER STATISTICO
IMMIGRAZIONE 2017

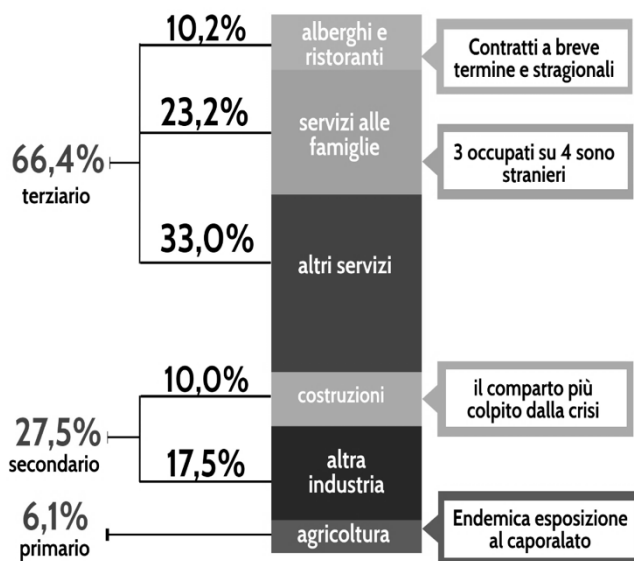
The distribution of immigrants in the various sectors of employment (Table 8). The smallest sector, with great impact on public opinion with those non-edifying images that touch people's consciences, is the agriculture sector, with a 6% participation in the total. It should be noted that in this sector new legislation, recently approved, greatly strengthens the controls on the illicit placement of foreign workers. The tourism sector absorbs 10%. The area of greatest use is in social services, especially in care for the elderly. 10% are in the building sector and this is important because such sector has suffered a lot from the economic crisis; in “other services” 33% of immigrants are employed.

Table. 8 SECTORS OF EMPLOYMENT

Lavoratori stranieri

Italia

Distribuzione per settori di impiego (2016)



fonte: ISTAT

DOSSIER STATISTICO
IMMIGRAZIONE 2017

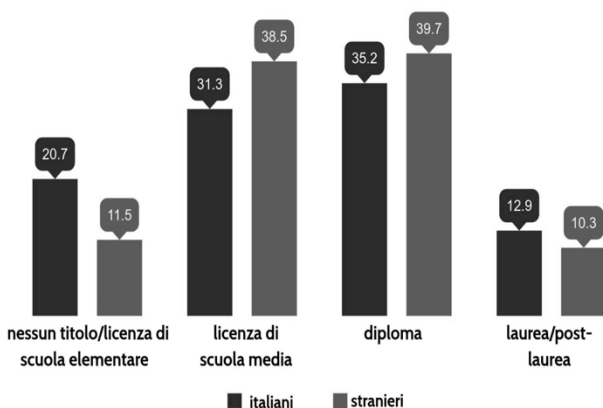
The qualifications of immigrants (Table 9). The highest part, the third piece of the histogram – relative to diploma, degree and post-graduation – indicates that in Italy we have an influx of people who have a high qualification.

Table.9 STUDY TITLES

Titoli di studio

Italia

Distribuzione degli ultra14enni per titolo di studio e cittadinanza (2014)



Nonostante il livello di istruzione degli stranieri sia simile o anche superiore a quello degli italiani, il loro inserimento nel mercato del lavoro e nella formazione universitaria resta ancora debole

fonte: ISTAT

DOSSIER STATISTICO
IMMIGRAZIONE 2017

I tried to put in line a small flash of numbers that reflect the immigration condition at this moment in our country. I found a reflection by the OECD, Directorate for Social and Labor Affairs, which is managed by an Italian, among other things he was also my student and then I quote with pleasure, *Stefano Scarpet-*

ta, a reflection, a phrase: “*Italy a construction site in delay*”. We can not allow ourselves the luxury of being a construction site behind. For the serious problems of perception – I say this also for the intercultural comparison that we are doing with our Russian friends and that we have the pleasure of having guests here – we can not allow ourselves the luxury of having a delay in the management of migratory processes. On the other hand, we need to think that this meeting promoted by Eurispes is also a useful laboratory to speed up the operation of the various working tables.

3. Two issues: economic estimates and future prospects

Finally, I would like to mention a couple of questions and then say of my feeling for further collaborations. The first question concerns the economic estimates that have been made in Italy in relation to the contribution of immigrants to our economic development. These estimates, presented by Tito Boeri, president of the National Institute for Social Security – INPS, clarify that with the blocking of the flow of economic immigrants in Italy, in 2040 the Italian system would have 73 billion less in contributory income and 35 md euro less in social benefits for immigrants under wage integration, unemployment benefits, welfare grants: 73 minus 35, in primary schools they teach that makes a certain number equal to 38 md less at disposal of the social security funds . This is also a reflection that must be done.

The second question concerns the future: I personally believe that – since this is an intercultural convention I express my cultural position – the future is control of flows and solidarity; it is control of flows and cooperation; control of migratory flows and bridges rather than walls. The future is to prepare for the future, a better awareness of flows and the consequent analysis of the coverage of structural needs; the future is the ability to engage in cooperative strategies and not exclusively conflict, indeed I do not want the conflictual ones.

Conclusion

What can we do as a small università? As you have seen in the slogan that distinguishes the university, we follow the principle: “*enterprise and work at the center*”. This is a telematic university or if you prefer a distance learning university, which uses telematic means, a telematic platform for education and training.

We can continue this *Permanent Dialogue on Migration*, we can put it at the service of those who are interested in deepening these two issues: to which I add a third. The Mercatorum is a university promoted by the Italian Chambers of Commerce, with a private partner, a public-private university. Work at the center and enterprise at the center: let's add technology to the center. Why do I say this? Because recently we have also activated further university education courses on management engineering and ITC engineering. It seems important to emphasize these aspects because in the framework of possible cooperation we could further develop this theme of the enterprise and the opportunities it offers.

There is one element, related to this point, that I have not reminded in detail: the demographics of the established enterprises, that is, the data relating to the birth and the mortality rate of enterprises set up by migrants. These are important numbers. This too, in my opinion, is a theme on which we could work together. The theme of the enterprises of immigrants goes in parallel with that of work, the different forms and relationships that it takes with reference to the diversity of sectors and territories. These are collaborative proposals arising from the ongoing initiatives initiated by the Mercatorum University together with Eurispes.

THE NEW REALITY OF MIGRATION

I am acting as the President of the “Observatory on Security” of Eurispes, President of its Scientific Committee, made up of over 50 experts, belonging to state institutions, such as the Police and Rescue Forces, the Armed Forces, the Magistrature, starting with National Anti-Mafia and Antiterrorism Directorate – DNA that has signed a collaboration agreement with Eurispes and whose Assistant National Prosecutor covers the position of Deputy Chairman of the Observatory's Scientific Committee; but also, it must be added, members of the Civil Protection Department, ministerial departments, representatives of national strategic companies and high profile experts.

Until January of 2018, for three years, I was a Commander General of the Arma dei Carabinieri, the Arma in whose ranks I served for almost 48 years, having also had the opportunity to acquire ministerial experience and experience in the legislative area concerning the security issues.

Immigration, with its many implications, is one of the themes at the center of attention, debate, interests, concerns of political classes in Italy, across Europe and in other continents, and of course in Russia.

It is certainly for Italy, a country that until just under thirty years ago was one of the most prolific emigration sources. And still it has has a problem of “brain drain”, of emigration of thousands of young people, of quality and goodwill, who look elsewhere, not only in countries of the Western world, for opportunities that Italy can not give them. The Italian emigration is different from the one that was imposed by poverty and hunger that marked initial decades of life of the united Italy.

* *Tullio Del Sette* – President, Observatory on Security, Eurispes.

Emigration, a hemorrhage that has brought more than 14 million people out of Italy, especially to the Americas and other parts of Europe. Today the population of Italians living abroad is at least equal to that living on the national territory. An impressive phenomenon that has marked our history, has been studied in depth by the Eurispes in an important essay contained in the 2017 Italy Report (the 29th), under the title “A Country without memory”.

Simultaneously Italy, above all in the 1960s and 1970s, experienced an impressive internal migration, from the South to the North, in the three Regions of the then called “Golden Triangle” (Piedmont, Lombardy and Liguria). In Turin, where I was Provincial Commandant of the Carabinieri from 1997 to 2000, the population, from 1945 to 1975, more than doubled to one million and 200 thousand inhabitants. Today it has decreased by 200 thousand not due to a massive return to the regions of origin, which in part is also true, but due to the transfer of many from the degraded districts of the capital to the neighboring municipalities. These are degraded city districts, in which internal migrants were replaced by new migrants from the southern hemisphere. A urban history – that of a great city like Turin, is really emblematic in this respect – mirror of the history of Italy.

Since 1991, when this new reality of migration from abroad came to the Apulian coasts, with the great escape from Albania following the death of *Enver Hoxa*, Italy, from a country of emigration turned into a country of immigration. Previously there were examples of arrivals from abroad, but with much lower numbers: from North Africa (for example, in Turin) and from China (for example in the manufacturing district of Prato).

This phenomenon started to impose itself on the Police Force and then on the media, the public opinion and, therefore, on political forces. Now this phenomenon begins to attract not only attention but also concern as the number of migrants grows, first in the cities – in the North, the Center, the South – and then in the provinces up to the smallest municipalities, everywhere. Its nature is difficult to control as it is often irregular.

With the growth in the number of crimes recorded, for almost fifteen years, the number of foreigners under consideration has increased, mainly from some Eastern European countries (first of all, Albania and Romania) and North-African countries, followed by Central African ones. Many migrants are responsible, even systematically, for serious crimes such as drug trafficking, exploitation of prostitution, violence and resistance to public officials. The percentage of foreigners responsible for committing crimes becomes substantial and does not decrease even when, in recent years, the total crime level has visibly declined.

We have intervened since the beginning of the 2000s with the law n. 189 of 2002, the so-called “Bossi – Fini”, to regulate the phenomenon of immigration: bans are imposed, expulsion procedures are applied. The advent of the financial and economic crisis and new political conditions make the management of the migration phenomenon more problematic.

In the meantime, the events in the Mediterranean Sea show how the masses of migrants flee from hunger, poverty, conflict and persecution, attracted by the better conditions of security and life. The flow grew to a dramatic degree originating in the Libyan crisis of 2011, caused by the French military intervention to overthrow the Gaddafi regime, an intervention masterminded by President Sarkozy, supported by the US and then also by a reluctant Italy.

The numbers of migrants were growing but the possibilities and availability of resources on the territory of Italy were decreasing. At the same time the risks for security has been increasing because of jihadist terrorism and numerous bloody attacks in many European countries. This problem is not so obvious in Italy (certainly because of the prevention capacity of the Police Forces and intelligence based on the experience of the '70s and '80s); but this is a problem that in Italy is felt sharply because of the amplitude of the migration phenomenon.

Europe for a long time was hesitating and then did less than the Italians rightly expected; Europe is reluctant to involve other countries, reluctant because they are affected by similar process-

es, with inflows from different directions even more significant than those registered in Italy (as in Germany) or simply for internal policy reasons.

The number of irregular migrants on the territory of Italy becomes, according to the estimates, higher and higher, exceeding half a million people.

In this situation, the Gentiloni Government, with the Minister of the Interior Minniti, through regulatory interventions, directives, funds, new European initiatives, cooperation agreements with Northern and Central African countries, finally managed to stop the flow of “boats of death”: from July 2017 the decrease was constant.

The result of the March 2018 general elections shows, among other things, that the concern still is very high. The new Government is determined to deal with the problem of insecurity that irregular immigration generate. It is recognized as a multi-layer problem of widespread illegality and of urban, social and cultural degradation, as it is of illegal work and exploitation of workers, of endogenous organized crime and of criminal trafficking that sometimes seem to affect the management of the life-saving actions in sea by private organizations.

Hence new, more stringent directives; hence the refusal, imposed by the Minister of the Interior Salvini, to land on Italian coasts from ships carrying migrants collected in the sea; hence the new decree approved by the Council of Ministers on September 24, 2018.

This law-decree will certainly bring a significant limitation, with its restrictive provisions on humanitarian, international and subsidiary protection and on the Sprar system of widespread migrants reception; in particular the provisions aiming to extend the period of possible detention in the Repatriation Centers, with the possibility of detention also in the hot spots and with the additional resources to be used for the repatriation.

The provision related to additional resources to be used for the repatriation of irregular persons will certainly not be enough to significantly reduce the irregular migratio. There is a mass of

over 500 thousand of irregulars that are already present in our country. This decision should be accompanied by other concrete initiatives such as, for example, the signing of new and broader Cooperation Agreements with the States of North and Central Africa from which the migrants originate, a decisive international action for the stabilization of Libya (without forgetting Syria), a continuous collaboration between the Police Forces and the Magistracies of Eastern Europe and the other side of the Adriatic, as well as of the Mediterranean. It will also be necessary to promote further initiatives capable of facilitate the cultural, social and labor integration of regular migrants as well as of those who are irregular, but who demonstrate their willingness to integrate. It will be essential to continue the systematic attack on crimes of labor exploitation as well as to promote urban initiatives in degraded districts.

Immigration, we are all aware of it, cannot be stopped; indeed, it is useful to many countries, including Italy which, according to the forecasts, is destined to experience a large decline in the endogenous population in the coming decades. There is no doubt that in a country of historical emigration like ours, the duty of welcome and humanitarian aid should be strong.

As Commander-General of the Carabinieri, I felt I had to cultivate such position also with the promotion of annual Conferences on International Humanitarian Law, which were attended by eminent scholars and policymakers from all over the world. Humanitarian principles were incorporated into the “Ethics of the Carabinieri” handbook printed by the General Command in 2017 for the training of each member of the Carabinieri institution, an instrument that in many ways can be interesting and useful for every citizen.

MIGRATION 2018: STRATEGY AND POLICIES OF THE ITALIAN GOVERNMENT

Different scholars are now inclined to reread episodes of the past relating to migration, with different scientific results. The best-known example is represented by the fall of the Roman Empire, which was heavily influenced by migration.

As for today, it is impossible not to take into account the extent of the matter. This quantitative aspect is very important to characterize the current historical period. It is clear how immigration is defining the current reality, which requires concrete and precise response from the Public Administration. It is both in the terms of *service*, and in the terms of *legitimation*, which are closely linked.

In the synthetic analysis of the causes, it can be observed how the gap of wealth and rights determines the movement of a huge number of people from Africa and Asia to Western countries. The main flows to Italy occur along two routes: from West Africa (coastal strip from Senegal to Nigeria) and from East Africa (c.d. Horn of Africa). There is also a largely Turkish minority route (*silk road*), crossed by Asian citizens. The African lines end in North Africa, from which the naval routes to our country start. Sea departures are registered, in particular, from Libya, Tunisia and Algeria. Currently the flow from Tunisia is growing strongly, although Libya is still the main port of departure. As to nationalities of migrants arriving in Italy, a majority of Nigerian citizens were registered in 2016 and 2017; in the year of 2018 a majority of Tunisian citizens was registered.

* **Alessandra Guidi** – Prefect, Deputy Director General of Public Security. Responsible for the Coordination and Planning Activities of the Police Forces. Ministry of the Interior. Rome.

Beyond the basic lines described above, the volatility of the phenomenon remains in the sense that nationalities and routes are variable according to the geopolitical panorama and, therefore, a strong resilience of institutional strategies is required. By virtue of this approach, we have witnessed a drastic reduction in the number of entries on our borders. In 2016, around 180,000 migrants were accepted; in 2017, about 120,000; as of September 28 of 2018 – 21,000, i.e. 80% less than in previous September. The reasons are in the strengthening of international cooperation, a fundamental instrument to respond to irregular immigration, and to improve conditions in the migrants' states of origin.

Under the first profile, *readmission agreements* are important.

On the basis of these agreements the Parties commit to re-admit – under certain conditions – on their respective territories:

- a) their citizens (basic clause);
- b) third-country nationals and stateless persons who do not, or no longer have, the requirements to remain in the territory of the counterpart State.

In reality, the obligation of readmission is a consuetudinary principle of international law. However, many states have no interest in re-admitting their citizens for several reasons:

- 1. unsustainability of population growth;
- 2. absence of internal welfare;
- 3. advantages deriving from remittances.

Hence, there are obstacles to identification and, more generally, sometimes obstructive attitudes of the countries of origin.

Our country, both individually and in the context of European policies, is committed to building a network of international cooperation that allows the realization of the objective of regulating flows and fighting irregular immigration.

There are *three fundamental international treaties* in this field: with Tunisia, Nigeria and Egypt. By virtue of these agreements, it is possible to proceed with the identification of the foreign citizen by means of the consular interview. This allows the rapid assessment of citizenship and repatriation on dedicated charter flights. It is the Italian intention to strengthen the dia-

logue with the main Third Countries of origin of irregular migrants. A solution could be that of the “accompanied” return mechanisms, which guarantee support to the countries of origin for each citizen who has been repatriated. It is a sort of “*third way*” between assisted voluntary repatriation and pure forced repatriation, on which Italy and the IOM are already developing interesting pilot projects.

Under different angles, the economic and institutional growth of the countries affected by the migratory phenomenon allows the decrease, if not the disappearance, of the flows. Under this logic, the commitment for the c.d. *capacity building* also affects migration, inversely proportional to the development of the countries of departure.

Among various projects, certainly stands out that of strengthening the operational capabilities in the control of transit countries. A virtuous example in this sense is represented by the *Capacity Building Project* (2017–2026) for cooperation with Libya, presented by the Italian Ministry of the Interior and co-funded by the EU. The project is aimed at developing an integrated border management and immigration system, including the fight against migrant smuggling, as well as search and rescue at sea and in the desert. Obviously, these are solutions that can only be pursued in the medium to long term, but which, precisely for this reason, must be continuously executed.

The complexity of the theme has led Italy to ask, in the European Union, for the preparation of a common strategy to tackle the issue in a supranational dimension, in the awareness of the need to support also our African partners for the fight against the trafficking of people. In particular, the Italian request is to provide solidarity mechanisms between the Member States for the management of the phenomenon.

A separate but connected issue concerns *the protection of migrants in need of international protection*, whose rapid identification can allow timely protection measures in favor of refugees and, on the contrary, the activation of procedures for the repatriation of those who are illegally present in the Country. In

this sense, Italy has also asked the EU for a clearer distinction between the phenomena of economic migration and forced migration for protection needs.

In the current year, of the 65,132 decisions taken, as of September 7, on asylum applications, only in 11% of cases the international protection been recognized (7% refugee status + 4% subsidiary protection); 55% of the decisions were to reject the requests. In 26% of cases, however, humanitarian protection was granted, which – as expressed in the Minister's circular of last July 4, 2018 – needs to be granted only in truly deserving cases, on the basis of homogeneous and rigorous criteria. The crux of economic migrants and the use, in many cases, of the demand for international protection for the sole purpose of delaying repatriation remains and needs a solution, respecting international obligations and commitments made by Italy in the field of human rights. In this perspective, it is certainly desirable that international protection be recognized as close as possible to the countries of origin. To this end, it is essential to strengthen refugee reception and protection capacities in neighboring countries.

Finally, the valorization of the concept of *safe country* is considered fundamental: in this direction the Italian initiative is in place to draw up a list of safe countries of origin for the application of accelerated procedures in the examination of applications for international protection. In particular, the possibility could be assessed of applying the concept of safe third country to some transit countries of priority importance for the management of migratory movements directed towards Italy, in particular from Africa, with respect to which the applicants have a bond that could be assessed as sufficient.

In light of the above, some conclusions can be drawn.

First of all, for a success policy, *a multi-actor approach* is necessary. In fact, the action of individual countries seems insufficient: it is necessary, rather, to have access to a multilateral strategy, with the EU support.

On the internal level, the issue cannot be confined solely to public security profiles: instead, it also involves other branches

of the administration of the State, in addition to the local authorities. Therefore, the efficiency of the checks on the legitimacy of the presence of foreign citizens in the country must be accompanied by measures of social inclusion and strengthening of the bonds of loyalty between the foreigner and the host state, in a process of growth of the trust relationship culminating in the granting of citizenship.

In this logic, respect for legality is the precondition of a social environment in which security and reception are fully developed, complementary and inextricable values. Meetings of study and comparison between academy, public officials, sectoral players, such as today's dialogue, will contribute – in the debate of ideas – to formulate increasingly effective strategies in the face of an epochal challenge, which, like all challenges, beyond on the side of the problems, it also offers that of opportunity.

**IMMIGRATION MUST BE SELECTIVE
AND WELL MANAGED TO AVOID SOCIAL
AND POLITICAL TURMOIL**

Some argue that Italy was a country of emigration and recently turned out to become a land of immigration.

I disagree. Italy was and still is a country of emigration. The difference from the past is that in the past poor and unskilled people of every class of age emigrated, whereas today essentially graduated and skilled young people emigrate. For over 15 years, every year, about one hundred thousand skilled professional youngsters who speak foreign languages abandoned Italy in search for opportunities abroad, due to lack of perspectives at home. Over the same period of time, a similar number of poor and unskilled economic migrants (90%) and refugees (10%), mostly from sub-Saharan and East Africa, have been rescued in the Mediterranean and landed in Sicily. Surprisingly high has been the number of children found in cramped conditions, often without parents, on the so-called “boats of last hope”.

A country will inevitably impoverish if the most talented people are seeking opportunities abroad, replaced by desperate masses of unskilled and often illiterate people. The American leadership on new technologies, innovation and entrepreneurship is due to a large extent to the capacity displayed by the US government to attract talents from all over the world. How? With a selective immigration policy. Over 40% of the innovative startups in Silicon Valley, which have changed the life of everybody everywhere were created by people born abroad. They

* **Arzeni Sergio** – President INSME – International Network for SME, Rome. Former Director, Organization for Economic Cooperation and Development, Paris.

have been attracted by American universities and corporate labs thanks to the H1B visa that annually allows 85.000 foreign skilled professionals and scientists to get immediately the green card with attached permit of work and residence in the USA.

The competitive advantage of any country, and corporate performance likewise, depends essentially on the quality of human capital. The key feature of knowledge-based economies consists in the rapid “aging” of knowledge itself, which must be up-dated all the time in a lifelong learning process. In a knowledge-based economy, capital follows talents and not vice versa, and this is why talents flight is a more damaging phenomenon for a country than capital flight.

The immigration problem came to Italy later than to other European countries such as France. Charles Pasqua, Interior Minister of the government of Jacques Chirac in 1986, was the first to provoke general outcry when he loaded on one aircraft 100 illegal immigrants from Mali without identity documents (“sans papier”) and sent them back to their home country. To calm down the protests, the minister said that “jobs should be created there, at their home, not here, in France”. The same argument was put forward 30 years later by Matteo Renzi, the Italian Premier. The only difference is that Pasqua was a leading figure of a conservative party, whereas Renzi is a member of the European Socialist Party. In the end, Left and Right often use the same concepts and the same words, when in government, with regard to immigrants. In 1989, the then prime minister Michel Rocard launched a slogan that put an end to the Left policy on migrant reception: “On ne peut pas accueillir toute la misère du monde”, he said, – “we cannot receive all the world misery”. In this way, both Pasqua and Rocard, Right and Left, responded to the electoral advance of the Front National of Jean Marie Le Pen who was making inroads in the urban peripheries and in the rural areas of the deep France, “la France profonde” (a phrase from General De Gaulle).

The immigration policy is undermining the solidarity foundations of the European construction and upsetting the continental

political landscape. Many analysts are convinced that the Remain vote would have won in the Brexit referendum if the so-called “jungle” of Calais had not existed, where tens of thousands of illegal immigrants have camped waiting for an opportunity to jump on a train or a lorry crossing the Channel. That situation, inflated by the media, installed the perception that the island was under siege by a crowd of hopeless people with complicity of neighboring countries. One should not underestimate the electoral impact of that perception, which lent dicted a serious blow to Europe’s fortunes.

It has been noted that Italy and Japan are the two countries that are aging most rapidly. This is true, but there is a major difference: Italy is suffering from talents’ flight whereas Japanese youth remains in the native country, which offers them plenty of job opportunities. The economy of the 21st century is knowledge-based and the most competitive and fast-growing nations are those capable to retain and attracts the most brilliant and qualified minds. Those nations that select qualified immigrants and have effective policies to integrate them are by far better off. The European country that best integrate immigrants and refugees is Germany that provides newcomers with good German languages classes, affordable housing, job training and job opportunities. However, proper immigration comes with a high cost. According to some estimates, the integration of one million Syrian refugees in 2016 demanded several tens of billion euro. This high number has frightened many German taxpayers to the point that at the last elections, an extreme right AfD, *Alternativ für Deutschland*, managed to elect 90 deputies to the Bundestag, from zero to 90 in just one strike! This is a political earthquake induced, to a great extent, by the immigration policy.

The Italians complain that they have been left alone to face the wave of illegal immigration landing to its shores by gangs transporting human beings in unbearable conditions on run-down and dangerous boats. On the other hand, Europeans complain that Italians welcome illegal immigrants and then help them to move north to France and Germany. These complaints

are not new. 20 years ago, the French press was accusing Italy to be a sieve (“*passoire*”), letting migrants without documents to sip in through the Franco-Italian border, somehow accomplice of smuggling illegal immigrants in France and being indifferent to the French concerns. The reality is that French, German, Austrian and Swiss citizens are very concerned when they read in newspapers about declarations of Italian authorities that it is normal not to identify new immigrants because they wish is to go to Northern Europe, to richer countries, and do not intend to stay in Italy.

Immigration is a hot topic between Italy and the EU, they exchange reciprocal accusations, and all have a piece of truth. Integration is taking place at local level and numbers matter. We have seen in many cities that up to a certain number immigrants are accepted, but over 15–20% of the local population they trigger discomfort, annoyance and intolerance, which sometimes erupt in uncivilized and violent reactions. Cultural and identity issues are extremely important for both black Muslim immigrants and for white Christians nationals. The integration of white Christians in Europe or the USA has never produced upsetting political issues, but the integration of Muslims or Blacks has. The American history shows how hard has been the integration of Blacks, which led even to a cruel civil war. And despite the experience of the first black president at the White House, a lot of issues still remain open.

Over the last 20 years Israel almost doubled its population with a major influx of millions of Jews from former Soviet Union with no race issue, they were all whites. However, when it was the case to integrate a few thousands Black Ethiopian Jews, the Falashas, there have been problems so well described in the movie by Radu Mihaileanu “*Va, vis et deviens*”. The integration of Muslims is complicated by radical Islam, its rejections of Western secular way of life and terrorism. It is a fact of life that many Muslims refuse integration and are adamant in keeping their own traditions, forbidding and punishing those melting with other religions and cultures. Blind and violent attacks of

innocent people by “kamikaze” terrorists produce widespread insecurity and fear.

The fear is real precisely because it is blind, insane and, finally, stupid. People and governments are impotent to tackle the folly and the stupidity for their unpredictability. Standard political rhetoric is unable to manage fear, either by minimizing the threat or extolling it, always in the hope to gain democratic consensus. It is dangerous to play with fear and its perceptions as they are socially very powerful and politically devastating. Western democracy is dancing on a tightrope.

RISKS OF MIGRATION – GAINS AND LOSSES IN HISTORICAL APPROACH OF THE GAME THEORY

The human history can be written as a migration history – the migration is natural phenomenon for the society, however, it has never been accepted as a natural process because every time it influences some political and economic interests, and every time it favors or impacts some political and economic interests. If we wanted to study the present process of migration, we cannot ignore the impact of changing times. According to *Mackinder*, the pivotal of history is geography¹⁰⁴. If we continue this approach, the history is a special pivotal of politics.

Analysis of events in history in retrospect gives a possibility to set up models that help us understand the present phenomenon of migration. Every social change causes a type of movement of people; therefore, without it there is no progress. For example, Enclosure was a legal process in England of consolidating small landholdings into larger farms. This economy process opened the way toward the capitalization, as well as indicated a huge migration from rural areas to the cities, and later it motivated

* **Bódi Ferenc** – Prof., Senior Research Fellow at Institute for Political Science, Centre for Social Sciences, Hungarian Academy of Sciences HAS, Budapest, Hungary.

Savova Ralitsa – Prof., External Associate at Institute for Political Science, Centre for Social Sciences, Hungarian Academy of Sciences HAS, Budapest, Hungary.

¹⁰⁴ Mackinder, H.J. “The geographical pivot of history”. *The Geographical Journal*, 1904, 23, pp. 421–437. Available online as Mackinder, H.J. “The Geographical Pivot of History”, in *Democratic Ideals and Reality*, Washington, DC: National Defence University Press, 1996, pp. 175–194.

emigration from Europe to America. Before the modern epoch the Migration Period demolished Roman Empire, however, it created several new kingdoms in Europe, so the way for the Middle Age was opened. Every significant migration was an effect, and simultaneously, it was a cause of societal change.

Nowadays, this causes a causal relationship, and as a circulation becomes a more intense process. Adaptation is now more difficult for societies as these inputs and effects are more unpredictable in the modern age. Therefore, it is necessary to set up models, that can create some ideal types as a framework for interpretation, so that we can calculate an acceptable solution.

Axioms

- 1) Whoever can predict the social processes in the future, can control the territory in the future.
- 2) Whoever wants to control the migration in a defined territory in the present, can control this defined territory in the future.

Basic research problem

Essentially, previous theories of migration focused on the labor market issue. For example, the *Ravenstein's* formula emphasized the economic conditions and the differences between the urban and rural conditions¹⁰⁵. Later the *Lee conception* expanded the classical '*push and pull*' factors with several new factors as environmental impacts (desertification, natural disasters, pollution, etc.) and political impacts (political fear or persecution, discrimination, etc.) and social services impacts (poor medical care)¹⁰⁶. Globalization created a wider labor market system in which the migrant people can or have to travel a long way in terms of distance to their new destination. Labor trends

¹⁰⁵ Manning, Patrick (2005) *Migration in World History*, New York and London: Routledge.

¹⁰⁶ Lee, Everett S. (1966). *A Theory of Migration*. Demography, Vol. 3. No. 1. University of Pennsylvania: pp. 47–57.

flow from low-wage regions to high-wage regions (or country). Migrant workers are low educated to fill the lowest rung of the labor market, because the local employees do not need these jobs. The previous observations focus on phenomena of the *classical labor market* and *dual labor market*. After the millennium the theories of migration enriched with some new aspects as the *sociocultural* and *geo-historical* approaches and *macro-economy impacts of home and host countries* (tax income and remittances). Last but not least, the *world-system theory* argues that international migration tend to be from the periphery (poor countries) to the core (rich countries).

Basic Research aim

Our research idea tries to create a complex observation framework for an International Research of Migration. It appreciates the outcomes of the classical economic school, combining the sociocultural aspects prejudices and beliefs in the home and host countries about each other. Essentially, previous old school cost-benefit analysis supplements some factors which are needed for the successful social and economic integration. However, previous old schools which explored migration, essentially focused on the labor-market issue. Nevertheless, this former reduction did not regard the effect of different sociocultural background. That is why the new research approach wants to stand up a new formula, in case, it can set up a new paradigm.

State of the arts

If the migration process can be predicted, it should predict how new societies in the host and home countries will be formed. Presumably, there is not only one *migration way* which is derivable from only one nature of migration. Every host and home country have different nature of migration. Consequently, it could be reduced to different ways of migration from different '*meeting*' of *host and home countries* due to the different mutual

cultural impacts. We should set up *an ideal typical model of migration* which can give a reference point so that we can correlate every real migration type.

Several former migration forecasts were based on the *way of the labor market forecasting*. Migration is not only simple labor market phenomenon.

This *migration way* depends on an intercultural communication. This connection exists between the migrants and the local residents. It can be refused from the both sides or from one side, or mutual accepted. It can be a complex model which is influenced by the relationship of the home and host countries. This determinative relationship can exist in the present (political culture and practice) and/or in the past (memory of politics), too. Outputs are determined by non-rational factors like prejudices, and a lot of so-called historical experiences. Lack of trust is not a new phenomenon which was nurtured during the life of two generations who lived behind the Iron Curtain and other hard factors which divided the East-European countries from the others and which had very 'sophisticated prejudice set'. Naturally, this phenomenon of mistrust exists between different peoples, who come from different regions.

Moreover, it is not necessarily that this mistrust originates from attitude of prejudice or racism or other extreme ideology. Exclusion, isolation as a social phenomenon is part of the development of the human history. Liminal rituals belong to the ancient act of humanity. Liminal rituals (or transition rituals) became more and more complex institutions and these social institutions survived the change of history¹⁰⁷.

This approach tries to reconstruct an *ideal type*. The ideal type model can be called the *Model of the Integrated Migration*.

In this theoretical model we can be outline six factors:

- 1) *System of Social Services*,
- 2) *Sociocultural factors*,

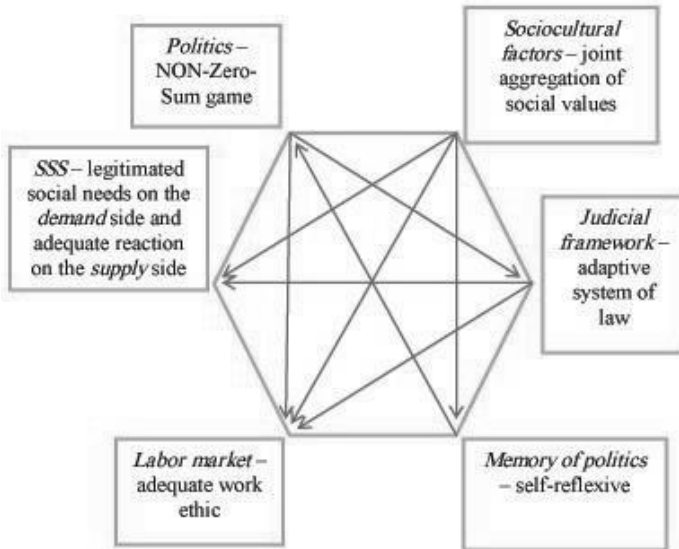
¹⁰⁷ Turner, Victor (1967). "Betwixt and Between. The Liminal Period in Rites de Passage", in *The Forest of Symbols* Cornell University Press.

- 3) *Labor Market (Economic Culture),*
- 4) *Politics (Political Culture),*
- 5) *Judicial Framework,*
- 6) *Memory of Politics.*

This model helps to understand the behavior of migrant groups and perspective of other participants (host and home communities).

Model of the Integrated Migration

Figure 1 *Interrelationship of the Integrated Migration Factors*



This interpretation applies an ideal type model. Every factor has a different weight, however, it forms a special equilibrium in the society. This equilibrium is a permanent changing Gravity point.

It can exist in the form of a receiving society, and it can exist in a form of rejecting society. In case of a worst situation, there is no balance among the factors and each factor shows negative attitude compared to an ideal state (status). The *political sphere* has a short-sighted perspective. The *sociocultural environment* is

selfish. *The System of Social Services* is unbalanced. The *memory of politics* is paranoid. The *juridical framework* is inflexible system. Last but not least, the *labor market* is a corrupt place, i.e. there is no solid work ethic.

Every potential country or a region as a destination is given an attractiveness indicator (fA). This model can help to create a push indicator (fP) in the home country. Furthermore, it can define every obstacle factor in the potential host country (fO).

Formula of integrated migration model

$$p = \sum_0^n \left(\frac{1}{d} \frac{fA + fP}{fO} \right)$$

Migration probability (p) is equal to all potential migrants who want to move between a and b point, if the reciprocal distance ($1/d$) is multiplied by the number of potential migrants and multiplied by the factors of the attractiveness of the destination (fA) [pull factor of the host country] plus push factor (fP) [of the home country] which is a divided factor of the obstacles (fO)¹⁰⁸.

Conclusion

The conclusion is that the migration process should not be observed only in the labor market perspectives, but in the socio-cultural context, because every migrant brings different socio-cultural background from a homeland, and meets different socio-cultural environment in a host country. In the present, the socio-cultural factors can overwrite the classical labor market demand and supply model.

¹⁰⁸ This formula was inspired by Game Theory of János Harsányi. Harsanyi, John C. (1982). *Papers in game theory*. Dordrecht, Holland Boston U.S.A. Hingham, Massachusetts.

Appendix

Individual wellbeing indicators – Presumably Independent Variables (this is an illustration without completeness)

Pull factor	Push factor	Obstacle factor
job opportunities	low possibility employment	work permit
solid income	poverty and low-wages	double taxation
fair taxation	high taxes	factor of over-education
accessible social system	high cost of living	bureaucracy of social services
high education level	low education level	lack of language skills and knowledge of local culture
high-level healthcare	low-level healthcare	barrier to the accessibility for healthcare....
free enterprise	political instability and corruption	discrimination
available housing options	high housing costs	restriction of property leases

A STRATEGIC PROPOSAL: TOWARDS A “CIRCULAR MIGRATION”?

My professional connection with migration concerns a particular aspect, that of the **development of human capital**, a subject treated with the specific competence by the *Center for Mediterranean Integration – CMI*, the World Bank's antenna in *Marseilles*, for a volume of resources of just over 5 billion euro, with some major projects in infrastructure, and to a lesser extent in human capital. Italy has been part of it for three years and it is my job to promote the intensification of exchanges with the most qualified Italian bodies, starting with EURISPES. CMI addresses the development of human capital on the side of education policies and training for professional start-ups, promoting all appropriate convergences between the educational systems of the countries of the region, as a function of modernization and adaptation to the reality of economy, therefore the new competences required by all effects of the globalized economy.

EU – The Valletta summit on migration, 2015

A broad theme, which includes the crucial aspect of *circular migration*, concerns the so-called *smart mobility*. This is a topic on which the Italian and European debate still lags behind, at least compared to the elaborations carried out in the last three years by the European Commission, following the *Valletta summit on migrations*, November 2015, and the conclusions of the European Council at the end of that year, when a proposal by the Luxembourg presidency was approved, based on an organic approach, still unsurpassed, with an action plan costing 200 million

* **Granara Enrico** – Plenipotentiary Minister, Ambassador, Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation – MAECI. Rome.

euros, but remained unrealized because of the withdrawal of the member countries.

Since 2016, the meetings of the European Council in fact only have dealt with the current affairs, such as the landings and the redistribution of asylum seeker groups, while the question of the reform of the Dublin Treaty remains in the background, as other complex issues that are part of the migratory dossier, among which is the crucial one of the readmission agreements.

But the response to the migration phenomenon can not be limited to a purely emergency approach, to the management of flows. Instead, it must include a broader and more efficient governance, which aims to address the root causes of irregular migration, and to fight and prosecute traffickers of human beings. To this end, both from the bilateral point of view and in partnership with the Member States and the European institutions, as mentioned by the prefect Guidi, we have put in place a dense dialogue with the countries of origin and transit of the migratory flows, whose collaboration is crucial to reduce the causes that push tens of thousands of people to emigrate, to fight the criminal networks of traffickers, to carry out the repatriations of irregular migrants in a continuous and effective manner.

To understand better some salient aspects of the migration policies, of which the Italian ones are an integral part, we can start from a point that remains the most advanced in the dialogue between the North coast and South coast of the Mediterranean – the *Valletta summit of 11–12 November 2015* and its operational follow-ups. Mainly through the trust fund for stability and the fight against the root causes of irregular migration and forced displacement, it has become possible to activate projects in Africa for 4 billion euro. Three years later only two countries, Italy and Germany, have really committed themselves accordingly to 112 million and to 157 million euros.

Other countries, such as France and Spain, have committed themselves for much less, less than the tenth of the quoted figures, claiming that their funds, also for the filtering of the migration phenomena, are destined to bilateral interventions on the

chapter of development cooperation. This development cooperation is a key word, a link that reverberates in terms of the budget criteria for the coming years.

This is a questionable choice to which we respond that in this way there is no real European added value. It is true that Spain, years before the Valletta summit, invested heavily in cooperation projects in West Africa, reaching good results in creation of jobs for young potential migrants. But it is always a matter of bilateral approach.

Another thing is the **Valletta Trust Fund**, which is managed by the European Commission. It covers 4 macro-areas:

- *the fight against the root causes of migration,*
- *attention to legal migratory phenomena,*
- *interventions for protection and asylum on the spot (ie, in countries of origin and transit,*
- *the fight against irregular/illegal migration and the fight against traffickers, including voluntary repatriation measures.*

In fact, the bulk of attention, interventions and expenditure falls within the first macro-area. In this first macro-area, as we say in Italy, there is a whole world of criteria and interventions, including development cooperation. Then the other macro-areas follow, in which the component related to the projects is lower.

A topic often debated recently concerns the balancing between the interventions for the migration filter and those more properly aimed at cooperation. A debated theme because it has a lot to do with the sensitivities of the various national public opinions, both on the one side and on the other side of the Mediterranean basin.

For example, take the Libya project of our Ministry of Interior. Originally, the European Development Fund – EDF and other related funds were used for cooperation and development. But there are interventions such as the radar networks for border surveillance, between Tunisia and Libya, which according to the rules are still in force and cannot be included in the category “development cooperation”.

Other EU initiatives

As for **regular migration**, we enter the realm of the **Blue Card**, the name of a European directive of 2012. A program that has not been successful because it only provides for facilitating the entry into Europe of individuals with high skills and already high professional qualifications. This excludes, for example, young people wishing to train in Europe for the same qualifications. The training component is not provided. On the Blue Card the European Commission gave certain impulse and dynamism, but it resulted in a very bureaucratic process.

The result is 10,000 admissions per year, with residence permits; compare it to the volume of migratory flows during these years, and you will see that these are obviously too few.

Another related theme, to be considered carefully, is related to the **Erasmus plus** program, whose resources in the period of seven-year financial planning 2013–2020 have been doubled. It is expected that in the next seven years, 2021–2028, it will be increased further. It is undoubtedly a positive programme, but that is like all programmes promoted and financed with European resources – I am thinking of the MED4JOBS of the UfM Secretariat in Barcelona – they are going to benefit 120 – 140,000 young people on the south bank, while only in the riparian countries 2.8 million young people enter the labor market each year. Not to mention the other 12 million young people of sub-Saharan Africa. Therefore, the problem of the size of these programmes remains open.

Another aspect to bear in mind is that these spending included in the European budget are based on national labor markets' needs and on the requirement that ministries of labor of individual national states report to the Commission. So one situation is in Germany, another in Italy, Spain, the Netherlands, etc.

34 billion euros are the EU funds allocated to the component of spending within the European Union, which includes areas such as asylum and integration. Only for the **FRONTEX** chapter

11 billion euros are needed. And this is apart from the interventions for the protection of borders and visas.

The Neighborhood Instrument for International Development Policy

The European Neighborhood Policy – ENP will no longer exist in the sense that it is to converge within a new *Neighborhood Instrument for International Development Policy*. There will be a merger between the two funds: the European Neighborhood Instrument – ENI and European Development Fund – EDF, in a single budget.

This new tool will not have a thematic window on migration but instead there will be an external European action on migration: out of a total of 89 billion, it is expected 8.9 billion for actions on the management of migratory flows. This is 10 percent of the total, but evidently not enough and Italy is asking for a rise as the agreement with Turkey alone absorbs 6 billion euros. This is the reason, which prompted the prime-minister Conte to demand an increase in the spendings. We may recall here that the Italian contribution to the total EU budget is 12 percent of the total.

There is therefore an ongoing reflection on how to spend on external relations funds initially earmarked for European internal spending.

An example: the capacity building of police forces in the countries of the southern bank: is it internal spending or external one? The same question arises regarding the radar network for the protection of Tunisia's borders. The funds, until now mixed, will be more defined and a new cycle will be launched for the European engagement with the Eastern and Southern neighborhoods and, through the latter, with neighbors of the neighbors beyond the Sahel, which, according to many, is a new geopolitical frontier of Europe.

Conclusions

The European and Italian debate (internal and concerning Europe) remains anchored to the present. It is important to tackle other fundamental issues, starting from what kind of migration we intend to get, in the medium to the long term, once the emergency approach is overcome. How to organize the integration of migrant workers. What lessons to learn from the Italian experience of the last 10–15 years and from that of neighboring countries in similar situations.

But above all, we have to reflect on what kind of economy and society we must organize in Italy. In this country we have just started to rethink, for example, about the organization of training at work, a topic neglected for over twenty years by the policies of all governments. As a result, today we have very problematic consequences in terms of positioning of Italian economy on the global scale.

TRAFFICKING IN MIGRANTS AND CRIMES AGAINST HUMANITY: A LEGISLATIVE VACUUM

The topic I want to explore is in the area of study that generally goes beyond the main scientific approaches (demographic, sociological, anthropological, historical, economic, geopolitical). A large part of the attention of the media, individual citizens and many European governments towards migrants who try to enter the EU countries illegally, is focused more on the issues of rejection than on reception, more on internal security than on assistance, on the closure of ports more than on dignity for those fleeing war or seeking work and a safe place to live.

The analysis that I intend to propose starts from a more complex and at the same time more dramatic reflection, which concerns another category of subjects interested in migratory flows. These are the networks of criminals that organize and manage the travels of migrants, principals and perpetrators of serious crimes that, in different ways and conditions, are imposed on migrants along the path that ends, often tragically, in the waters of the Mediterranean.

We know little about migrant journeys. It is, in fact, a journey that starts from the countries, located far away from Europe. A journey that has an average duration of more than 15 months but which can also be extended due to money extraction from migrants. A journey that covers a large geographical area, consisting mainly of sub-Saharan African States (Nigeria, Eritrea, Guinea, Ivory Coast, Gambia, Senegal, Mali, Sudan, Somalia), and in which independent networks of criminal groups are well organized among themselves, even militarily. This area is a no

* *Triulzi Umberto* – Professor, Chair of European Economic Politics, Sapienza University. Rome.

man's land, a gray geographical area¹⁰⁹ where human rights are non-existent, where neither national nor international laws apply, where crimes (physical and psychological torture, violence and deprivation of any kind, inhumane treatments, homicides) are not punished, where those who have the duty to control have no interest or the means to do that. Looking at the images that the media offer us every day and reading the reports of the violence suffered by migrants, I wonder if we, as scholars of social phenomena in general, and migratory phenomena in particular, or simply as members of civil society, are aware of the tragedies and damages inflicted on migrants by the organizers of the “travels of death”.

The starting point of our analysis is the identification of the normative instruments that can be activated firstly at the national level, against those who “organize, promote, direct or otherwise facilitate the illegal entry of migrants into the territory of the Italian State”. For over a year at Sapienza University of Rome, a study group has been working, composed of jurists, magistrates, sociologists, economists and medical doctors with the aim of tackling the migration’s phenomenon from a point of fight with criminal network.

The work of the Sapienza study group

The first result, which we have received, is the finding for rectifying a normative vacuum, the absence in our criminal law of a provision that includes a type of crime that incriminates the “trafficking of migrants”. We believe that the rule against “facilitating illegal immigration” (Article 12 of Legislative Decree 286/1998) is completely inadequate to express the seriousness of the crimes committed by traffickers against immigrants.

¹⁰⁹ U. Triulzi, *Crimes against humanity and migratory flows: the interventions of international institutions and the role of civil society*, in “Conflicts, civil wars, victims and international law”, by Maria Immacolata Macioti (Editor), ANRP editions, Rome 2017.

Hence the need to introduce into our legislation, as provided for the crime of “trafficking in persons”, according to the article 601 of the Penal Code, a new type of crime to punish those who, taking advantage of the condition of necessity or physical or psychological inferiority of a migrant and exploiting his or her vulnerability and exposing his or her safety to danger in order to make profit, promotes, directs and organizes his or her illegal entry into the national territory. In essence, we believe that it is necessary to highlight the victim's status as a migrant, leaving the ambiguity to consider him or her as a consenting subject and, therefore, punishable under the legislation on the conduct of illegal entry into our state.

A second result is connected to the problems related to the exercise of jurisdiction, that is to say that the prevention, repression and punishment of the “smuggling of migrants” in the Southern Mediterranean presents difficulties in applying the Italian criminal law. These limits do not appear acceptable and must be overcome, also taking into account the elusive expedients put in place by traffickers, with the abandonment of migrants in international waters and the entrusting to the same migrants the driving of the boats, which in fact exclude the possibility of arrest and bringing the perpetrators to justice.

There is a solution, under study, – to consider and qualify, under international law, the violence committed against migrants as “crimes against humanity”.

The international agreements signed by Italy – I refer to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime adopted in Palermo on December 15th 2000 and the Additional Protocol to combat the trafficking of migrants by land, by sea and by air – allow (it is good to clarify that it is a faculty, not an obligation) that “*a State may also determine its jurisdiction in relation to transactional criminal offenses (as per Article 5, paragraph 1 of the Convention), even if committed outside of its territory but in order to commit a serious crime on its territory (art.15 par.2, letter (c) of the Palermo Convention)*”¹¹⁰.

¹¹⁰ United Nations: *Convention against Transnational Organized Crime*, Palermo, December 15 2000.

It follows that, to make the crimes in question punishable even if committed outside Italy (in Libyan territory or waters) or in international waters, by foreigners (criminal groups) in relation to foreigners (migrants), it would be necessary to introduce in the law that has transposed in Italy the Palermo Convention and the additional Protocols, that is the law of 16 March 2006 n.146 – which is still without rules to regulate the exercise of the Italian jurisdiction on the offenses foreseen therein – it would be necessary to introduce in this law a specific regulation aiming at establishing the application of Italian criminal law also to crimes related to the traffic of migrants committed in international waters, in the territory or in territorial waters of other countries, along the lines of what happened, for example, with the participation of Italy to the EUNAVFOR initiative, the mission sent by the EU off the coast of Somalia to stop the raging of the piracy's phenomenon.

It would also be desirable for a UN intervention that, like what was done to combat piracy, used the regulatory and “pressure” tools at its disposal to combat *smuggling*.

It is difficult to accept the idea that the international community, through the UN resolution of 2008 (No. 1838), intervened to stop piracy against ships of higher tonnage and value off the Somali coast (seized and conducted in safe harbors and for which a strong ransom was demanded to the armaments companies), also authorizing attacks against the pirate bases on the mainland, while very little has been done to fight and arrest those responsible for the smuggling of migrants. Since then, the presence of international naval forces, the deployment of private armed guards on board of the ships and the adoption of defensive measures by merchant ships have slowed down the activity, although recently there has been a resumption of attacks against merchant ships off East Africa (due to a smaller presence of private guards on merchant ships and reduced activity of international anti-piracy fleets).

A similar intervention against the organizations responsible for the travels of death has not yet been proposed by the United Nations and we know the resistances that have been interposed,

from advanced and less advanced countries, to the activation of resolutions going in the direction we had hoped for. Perhaps 30 thousand migrants who died in the Mediterranean in the last 15 years, 2,017 deaths in 2017 and more than one thousand in the first six months of 2018, as reported in the latest report by the United Nations Refugee Agency (UNCHR 2018), need less attention and international protection, because of less economic importance, compared to the value of the seized merchant ships and the transported goods?

Conclusions

The traffickers responsible for the travels of migrants have skillfully exploited the absence of international legislation that allows the prosecution of crimes when committed in international waters and / or committed in national waters and territories belonging to States that do not adhere to international conventions or that have not activate them, as required by the Protocols of Palermo and the resolutions of the General Assembly of the United Nations (December 1999), the measures of international judicial cooperation and / or prevention “*protecting at the same time the rights of the migrants subject to clandestine traffic*”.

The same provisions foreseen at European and military level, such as the EUNAV Formed operation, decided by the European Council in 2015 for the dismantling of the criminal networks of trafficking in human beings in the central-southern Mediterranean and subsequently extended twice (Sophia Operation), did not produce the expected results as they are operational interventions activated in international waters without the possibility to act in the national waters of the countries from which the boats leave¹¹¹.

The Palermo Convention signed in 2000 and the three Protocols annexed to the Convention represented a huge step forward in the fight against transnational organized crime in the aware-

¹¹¹ S. Ragazzi, *New experiences in the investigation and repression of the migrants' smuggling: from the national dimension to a European approach*, Paper presented at the Seminary of Queen Mary University, London, 27–28 June 2016 on the theme “The European crisis: what is the future of immigration and asylum laws and policies?”

ness of the need to reach among the member states of the United Nations more effective agreements. However, 18 years after the signing of the Palermo Convention, it does not seem that significant steps have been taken towards both the rapprochement of legislation and in the field of judicial cooperation to combat illegal immigration.

The issue of migrants is the strongest point of tension that is leading to the collapse of the European Union. Immigration is the phenomenon with the highest political intensity and the highest social impact for the European civil society. The problem of how to intervene to stop and arrest the people responsible for the smuggling of migrants is not solved because no European State is willing, in the absence of internationally approved legislation, to intervene to arrest those responsible for these travels and to exercise prosecution against them.

If the struggle and repression of migrants' traffic correspond to a common interest of EU Member States, and not only of those that close the borders to immigrants, it follows that the responsibility for the punishment of crimes committed against migrants can not fall on a single country and that the penal prosecution must be a shared action. The obligation to intervene in defense of the territorial sovereignty of the Member States is, moreover, more shared as it becomes clear that the phenomenon of migration takes place in total violation of the fundamental rights of migrants, and therefore in conditions that do not comply only with the provisions of international agreements implemented by national laws but also with the civil, ethical and respect for human rights values on which the European Union was built.

Italy has made courageous choices, thanks to some prosecutors and judges of regional courts, which have made the fight against human trafficking in the central Mediterranean their main mission by innovating jurisprudential practice¹¹².

¹¹² The Italian judicial authority, and in particular some courts in the South of Italy (Catania, Reggio Calabria, Palermo, etc.), confirming the existence of jurisdiction over crimes related to the facilitation of illegal immigration, have adopted in the their decisions innovative

However, these sentences are not sufficient to stop the phenomenon we are investigating.

The proposals made by the Sapienza research group are only a first step for the start of a revision of the national criminal laws regarding the migratory phenomenon whose human, social and political dimensions risk, if not adequately faced and resolved, to break the delicate balances that govern Europe.

We are only at the beginning of a judicial and humanitarian *law enforcement* battle that must be undertaken, both nationally and internationally, to save lives, ensure respect for the human rights of migrants, restore hope and dignity of life to those who are forced to flee his or her country. National, European and international institutions, organized civil society, we all have the duty to intervene because we can not afford – as human beings and as citizens of independent states which have adopted constitutions that guarantee democratic freedoms – to lose this battle.

interpretative solutions (also confirmed by the Court of Cassation) regarding the enforcement actions implemented on the high seas by Italian ships in police service and severe penalties against the smugglers and traffickers arrested. For an analysis of the innovations introduced, reference is made to the intervention of the Attorney General at the Court of Appeal of Rome, Giovanni Salvi, held at the Consultative Forum of European Prosecutors General of the European Commission and Eurojust, held in The Hague on 3 June 2016, by title “*New Challenges for Prosecution of Migrants Trafficking: From Mare Nostrum to Eunavfor Med. The Experiences of an Italian Prosecution Office*”.

MIGRATION AND TERRORISM

An introductory reflection concerns firstly the references to geopolitics. When in geopolitics we talk about the actors, the international subjects, we normally mention four elements: the United States, Russia, China and Europe. In reality it is an error because the United States, Russia and China are nation-states, while Europe is a continent. Moreover, it is a continent that by constantly stressing how deep its historical roots are, has lost a vision of its future, a future that has become dramatic because of its uncertainty.

A second introductory reflection concerns the idea about the arrival of terrorists in our countries through migratory flows. We have to make an important correction. In particular, with reference to the spread of jihadist terrorism in Europe, it has been widely said that these terrorists would arrive in large numbers and landed on our shores, almost as if it were the landing of American soldiers at Omaha Beach in 1944. The reality is different. The fact is that terrorist organizations, when they train and prepare someone, consider it a resource; and a resource is unlikely to be put at risk.

ISIS and the limits of integration processes in the European communities

What we have seen in recent years, objectively a serious problem, is not tied so much to the problem of migratory flows as to a problem of shortcomings in the integration's processes in European communities. Before continuing with this reflection, I would like to make a clarification: I refer only and exclusively to the situation in the Union.

* **Margelletti Andrea** – President, Centre for International Studies CeSI.

In Europe, young people who have committed acts of terrorism on the territory of the Union, in the overwhelming majority of cases, over 80%, are not people who arrived the day before yesterday. Instead, they are children and grandchildren of European citizens born in Europe. Why does this happen?

Generally, when I ask: „How many western citizens have entered Al Qaeda?“, the answer I receive is negative, that is, people do not know it because the numbers are so small that they are not relevant. But when I ask: “How many Western citizens have entered the so-called Islamic State?” (by Westerners I mean Canadians, Australians, Americans, not just Europeans) the answer I receive is: several thousand.

Hence the consequent reflection: what is the difference between the two realities? Al Qaeda was and remains a terrorist organization, while the Islamic state portrayed itself as a model of life. The consequence is that a person can go to the Islamic State and be a policeman, a tax collector, a magistrate, a fireman, a soldier, a professor. He can carry out normal activities and not just carry out an underground terrorist activity. This is what happened first in the province of Ambar, in Iraq, and then later also in Syria and in the Korazan. But above all it is what the young Europeans have seen.

This is the key point: what the young people see. Let's take an example: I enter a school, capture children and kill them as in Beslan, or enter an Olympic village, capture athletes and then kill them or, again, hijacks an airplane; if I ask you: am I a terrorist? The answer is naturally yes. But if I throw a stone at a tank, you would not consider me a terrorist; or if I stop another tank by standing in front of it, as it happened in a square in Beijing, I am not considered a terrorist. The OLP, for more than forty years, has tried to organize a violent activity; but the political result has been equal to zero. Hamas, by launching the first Intifada, choosing to sacrifice a generation of children, brought Israel to the table of peace for the first time in 1993. Where is the difference? The difference is that the generation of Arafat's OLP leadership was born at the time of radio, the generation of Hamas leadership was born at the time of television; that generati-

on, in short, knew very well the extraordinary power of the image compared to that of the narrated discourse.

The generation of the leadership of the Islamic State is born in the world of the informatic network. Those like me who have white hair have had great difficulty learning how to use the new ITC tools. On the other hand, those who belong to the younger generations have a very different habit, making them a continuous and natural use. This situation has a very important implication: for many young Europeans it involves, among many things, a weakening, if not the loss of the concept of citizenship. If we ourselves, of the elderly generation, we who are sons of one of the founding fathers of the Union like Altiero Spinelli, are in difficulty on this important aspect of integration, we can easily imagine what difficulties have those who lived their lives inside a closed banlieue. That is, in reality where the prevailing rules are not those of the State but are the internal rules of that banlieue, where you no longer recognize the authority of the State because it is far away; just as, on the other hand, a young man does not recognize the authority of family members and parents when he enters that age group in which he discovers that parents are not infallible but are simply human beings. Almost all young people of this marginalized reality have committed little crimes in their adolescence and belong to extremely closed family groups. At least in Europe they have a fairly similar historiography. These are individuals who have chosen to be part of a larger project. They decide to make a final choice. The sense of ISIS is this: to be somebody's home.

You see, we are never alone and we never want to be alone. Even the hermit is never alone because the hermit is in the company of God. There are no secular hermits. And therefore in a moment of great human difficulty, when the need and the will arise to be part of something bigger than its own limited reality, it is then that ISIS provides young people under these conditions with such an opportunity and does it using the tools of modernity. It is for this reason that ISIS is promoting an active campaign towards children who are 8, 9, 10 years old, and try to bring them within this context. From this statement two consequent considerations follow.

A consideration, which is linked to the issue of migratory flows, concerns the fact that the main task of Western states should be directed not so much to prevent young Westerners from moving to the countries from which the aforementioned calls arrive, an operation almost impossible to achieve; but conversely it should be directed to create the sound conditions in the countries from which the greatest flows arrive so that the working classes do not abandon these countries of origin because these countries will never develop if those who have to work in such realities move elsewhere. Without such an operation we would be destined to assist not so much with an emigration flow as for a hemorrhage. The other consideration concerns one aspect of the equally important problem. We must realize that the ruling classes must not only think of directing voters, but must also shape citizens if there is a common project, a common idea, a common humanity, a common human feeling.

Understanding and countering hate strategies

Finally, let us consider three fundamental points which, in my opinion, explain well why ISIS acts in Europe as it is acting.

Firstly, we are accustomed to the fact that Al Qaeda hit symbols: for example, the pillars of the American economy like the twin towers considered by extremists as a symbol of US arrogance, or the Pentagon, the American ships, as a symbol of US military power, or the embassies, that is, the places from which „American imperialism spreads in the Muslim world“. Instead, ISIS has chosen to do something completely different: no more to strike symbolic targets but to hit citizens. ISIS wants to be a political actor, something that Al Qaeda did not want, and therefore needs to have anti-dialogue ruling classes in Western countries because it is in a condition of contrast that ISIS, or ISIS-like Jihadist groups, can continue to have negotiating force vis-à-vis their public of reference.

The second point: if someone has had grandparents who fought the Second World War or the Great Patriotic war knows very well that those who have had such terrible experience seldom share it with children because it is something so horrible.

The contemporary world of mass media operates in the opposite way: it leads us to be direct witnesses and to live dramas in real time. Currently this load of pain, through the media, is shared with everybody. The terrorist attack carried out in a street, like the Promenade des Anglais in Nice, in a Moscow theater or in a trade center of a distant city: we live it as if we were present there. As a result, the feelings of hatred, the reactions of anger spread widely, whatever the place is near or far to that where people live. This is a very precise goal of the strategy of the Jihadist groups who need to recruit people.

If I find myself witnessing an attack, live, in Moscow, even if it is thousands of kilometers away from my city, it may be that an hour later I get on a bus to Rome and see an Islamic boy reading a book and I tell him: lousy terrorist, get off this bus and go back to your home, and maybe I also get the applause of the people around me. This boy may have been born in Rome and has parents in Rome. When this boy comes home he naturally speaks with his family and talks about it with his friends; and here is the fact to keep in mind. That while our elderly generation, above all, had real-life friends, now many young people live a real life inside a virtual world; and virtual pain is often even stronger than real pain.

This boy, struck by my words, maybe enters the network and finds someone who says to him: "Have you seen? You thought you were one of them, but they refuse you. You're one of us. We welcome you". In reality, therefore, the growth in the number of attacks is intended to create hatred, a hatred that in turn must lead to a recruitment. So, paradoxically, the manifestation that we make of our anger and our pain ends up helping the terrorists in their recruitment of new followers.

The third point: in all western cities, I would say also in many Russian cities, we see soldiers guarding sensitive points: cinemas, theaters, railway stations and more. We did defeat terrorism of the '70s and '80s, which was a terrorism very different from the current one. To know that we knew how to do something very well in the past, does not mean necessarily that we are able to do it well in the present. Once, intelligence was working on

the information how many tanks, how many soldiers, and so on, a certain country had. Now what is needed is no longer information. Paradoxically, we have too much information. The real matter is something different – understanding. We are killing too many terrorists and by killing so many of them we can not have the opportunit  to stop, talk to them and understand what goals they were pursuing. This is demonstrated by the fact that we are very good at eliminating the threat but we are far less able to understand this threat.

I hope that the ruling classes will one day realize that there are far wider responsibilities than those related to the limited period of time in which they boast the leadership of a country; that they must be concerned with understanding the real, deep challenges facing us.

Научное издание

ГЛОБАЛЬНЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

Подписано в печать 20.03.2019. Формат 60×90 ¹/₁₆
Бумага офсетная. Печать офсетная.
Тираж 200 экз. Заказ № 1690

Издательство «Нестор-История»
197110 СПб., Петрозаводская ул., д. 7
Тел. (812)235-15-86
e-mail: nestor_historia@list.ru
www.nestorbook.ru

Отпечатано с готового оригинал-макета
в типографии издательства «Нестор-История»
Тел. (812)235-15-86