

РОССИЙСКАЯ
АКАДЕМИЯ НАУК
ИНСТИТУТ НАУЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ
ПО ОБЩЕСТВЕННЫМ НАУКАМ

АКТУАЛЬНЫЕ
ПРОБЛЕМЫ
ЕВРОПЫ
URGENT
PROBLEMS
OF EUROPE

Научный журнал
2014 – № 4

**РАСШИРЕНИЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА
И ВНУТРИЕВРОПЕЙСКАЯ МИГРАЦИЯ**

**EUROPEAN UNION ENLARGEMENT
AND INTER-EUROPEAN MIGRATION**

Издается с 1994 г.
Выходит 4 раза в год

Москва
2014

Журнал «Актуальные проблемы Европы»

Коллектив авторов

**Актуальные проблемы
Европы №4 / 2014**

«Агентство научных изданий»

2014

УДК 331.5
ББК 66.2

Коллектив авторов

Актуальные проблемы Европы №4 / 2014 / Коллектив авторов —
«Агентство научных изданий», 2014 — (Журнал «Актуальные
проблемы Европы»)

Исследуются изменения в характере миграционных потоков в ЕС после вступления в него стран Центральной и Восточной Европы, анализируются особенности внутренней миграции, ее масштабы и структура. Выявляется специфика воздействия новой миграционной волны на рынок труда, социальную сферу и политический климат в крупнейших европейских странах, принимающих мигрантов. Рассматриваются проблемы, с которыми сталкиваются эти страны после 1 января 2014 г., когда был открыт свободный доступ на рынок труда государств - членов ЕС для граждан Румынии и Болгарии. Для научных работников, преподавателей высших учебных заведений, аспирантов и студентов.

УДК 331.5
ББК 66.2

Содержание

Об авторах	5
Введение	7
Свобода передвижения граждан в Европейском союзе – достижение или проблема?	10
Миграция из «новых» в «старые» государства – члены ЕС: Динамика и результаты первого десятилетия (2004–2014)	21
Расширение ЕС и ситуация с иммигрантами в Италии (2004–2013)	31
Конец ознакомительного фрагмента.	40

Актуальные проблемы Европы № 4 / 2014 Расширение Европейского союза и внутриевропейская миграция

Об авторах

Биссон Любовь Сергеевна – научный сотрудник Отдела исследований европейской интеграции Института Европы РАН.

Bisson L.S. – researcher, Department of the European Union studies, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. (lyubov.pasyakina@gmail.com)

Кондратьева Тамара Степановна – старший научный сотрудник ИНИОН РАН.

Kondratyeva T.S. – Senior researcher, INION, Russian Academy of Sciences. (tamara@inion.ru)

Новоженова Ирина Сергеевна – кандидат исторических наук, старший научный сотрудник ИНИОН РАН.

Novozhenova I.S. – candidate of sciences (Ph.D in History), Senior researcher, INION, Russian Academy of Sciences. (novozenova.irina@yandex.ru)

Пальников Марат Степанович – кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник ИНИОН РАН.

Palnikov M.S. – Ph.D. in economics, Leading researcher, INION, Russian Academy of Sciences.

Погорельская Светлана Вадимовна – кандидат политических наук, доктор философии Боннского университета, старший научный сотрудник ИНИОН РАН, старший научный сотрудник Института Европы РАН.

Pogorelskaya S.V. – candidate of sciences, Ph.D. in Political Science (University of Bonn), Senior researcher, INION, Russian Academy of Sciences; Senior researcher, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. (pogorelskaja@inion.ru)

Потемкина Ольга Юрьевна – доктор политических наук, зав. Отделом исследований европейской интеграции Института Европы РАН, профессор факультета мировой политики МГУ.

Potemkina O.Yu. – Doctor of Political Sciences, Head of the Department of the European Union studies, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences, Professor of the Faculty of the World Politics, Moscow State University. (olga_potemkina@mail.ru)

Примакова Наталья Сергеевна – атташе Первого Европейского департамента МИД Российской Федерации.

Primakova N.S. – attaché of the First European Department, Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. (natalyaprimakova@mail.ru)

Трунов Филипп Олегович – преподаватель факультета мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова.

Trunov Ph.O. – Lecturer of the department of world politics, Moscow State University. (l1trunov@mail.ru)

Хенкин Сергей Маркович – доктор исторических наук, профессор МГИМО (У) МИД РФ, ведущий научный сотрудник ИНИОН РАН.

Khenkin S.M. – doctor of sciences (Sc.D. in History), Professor (MGIMO), Leading researcher, INION Russian Academy of Sciences. (semarkos@mail.ru)

Введение

С расширением Европейского союза в 2004 г. в его истории, равно как и в истории внутривосточной миграции, начался новый этап. Это расширение стало самым масштабным по числу вновь принятых стран. В мае 2004 г. в ЕС вступили Венгрия, Кипр, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Словакия, Словения, Чешская Республика, Эстония (в 2007 г. к ЕС присоединились Болгария и Румыния, в 2013 г. – Хорватия). Таким образом, всего лишь за одно десятилетие число государств – членов ЕС почти удвоилось (в 2003 г. их было 15, а в 2013 г. – уже 28), территория Евросоюза увеличилась более чем на 25%, численность населения возросла на 20% и, по данным на начало 2014 г., составляла уже 505,7 млн человек¹.

Но главная особенность нового этапа расширения, несомненно, состоит в том, что оно осуществлялось почти исключительно за счет принятия в Евросоюз бывших социалистических стран Центральной и Восточной Европы (из 13 новых членов ЕС таковыми были 11 стран). Поскольку по уровню экономического развития эти страны разительно отличались от «старых» государств – членов ЕС, их присоединение привело к возникновению массы проблем внутри Сообщества и прежде всего к еще большему росту экономических и социальных диспропорций между государствами – членами Евросоюза, а также к серьезному увеличению затрат на субсидирование экономики стран ЦВЕ. Исходя из этого, некоторые эксперты полагают, что в своем стремлении к расширению на восток Евросоюз руководствуется не столько экономическими, сколько геополитическими целями.

Так как к моменту начала переговоров о вступлении в ЕС экономика новых стран находилась в тяжелом состоянии и уровень безработицы здесь, особенно среди молодежи, был очень высоким, западноевропейские государства не без оснований опасались массового наплыва новых трудовых мигрантов. Неудивительно поэтому, что проблема регулирования миграции из стран ЦВЕ была одной из самых острых во время переговоров по их присоединению к ЕС. Главным предметом обсуждений стал вопрос о том, должны ли новые граждане объединенной Европы получить право на свободное передвижение и свободный выбор местожительства, а также на доступ на национальные рынки труда в «старых» государствах Евросоюза сразу же после присоединения их к ЕС или спустя какое-то время.

В итоге в отношении новых членов был установлен семилетний переходный период, в течение которого 15 государств – «старых» членов ЕС получили право ограничить доступ мигрантов из «новых» – присоединившихся – стран на свои рынки труда. Большинство из них ввели жесткие ограничения и квоты на свободное перемещение рабочей силы из стран ЦВЕ. Лишь четыре государства – «старые» члены ЕС выбрали крайние, хотя и противоположные, меры: Германия и Австрия закрыли свои рынки труда на семь лет, а Великобритания и Ирландия, напротив, не стали применять никаких ограничительных мер по отношению к восточноевропейским мигрантам. В результате «ограничительной политики» Германии и «политики открытости» Великобритании произошла переориентация миграционных потоков: Германия перестала быть основным реципиентом мигрантов – выходцев из стран ЦВЕ, а Великобритания получила одну из самых больших миграционных волн в своей истории. За три года (с мая 2003 по май 2006 г.) более 560 тыс. трудовых мигрантов пополнили ее рынок труда. В дальнейшем численность прибывающих мигрантов снижалась, тем не менее за период с 2007 г. и до начала 2014 г. в эту страну въехали 1,5 млн человек². Основным «поставщиком» рабочей силы после

¹ *Les élargissements de 2004, 2007 et 2013: les nouveaux membres // La documentation française. – 23/01/2014. – Mode of access: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/elargissement-union-europeenne/nouveaux-membres.shtml>; La population de l'Union européenne. – Mode of access: <http://www.touteleurope.eu/actualite/la-population-de-lunion-europeenne.html>*

² *Lepesant G. 2004–2014: bilan d'une décennie d'élargissements / Fondation Robert Schuman Policy paper // Question d'Europe. –*

расширения Евросоюза стала Польша, в 2004 г. на ее долю приходилось 35% всех мигрантов из стран ЦВЕ, в 2012 г. – 32%³.

Многочисленные исследования, проведенные европейскими социологами, свидетельствуют, что, хотя при принятии решения об эмиграции граждане стран ЦВЕ руководствуются разными соображениями, определяющими все же являются экономические мотивы, а именно: разрыв в уровне жизни на родине и в принимающей стране; экономическая конъюнктура в этих странах; ситуация на рынке труда, в том числе острота конкуренции за рабочие места, масштабы безработицы, уровень оплаты труда в принимающей стране, и прежде всего в том сегменте рынка, в котором мигрант намеревается получить работу; состояние системы социального обеспечения, размер социальных льгот и пособий.

Экономический кризис, разразившийся в Европе в 2008 г., и ухудшение ситуации на рынке труда в развитых странах ЕС снизили готовность граждан ЦВЕ покинуть свою родину и переселиться в другие государства. Более того, некоторые мигранты в годы кризиса были вынуждены вернуться обратно, но массового возврата в кризисные и посткризисные годы все же не наблюдалось. Общая численность мигрантов из стран ЦВЕ в западноевропейских странах по-прежнему продолжала увеличиваться, хотя темпы прироста несколько снизились.

Миграция оказывает серьезное воздействие как на страны, «поставляющие» мигрантов, так и на страны, их принимающие. Государствам ЦВЕ, пытающимся справиться с проблемой безработицы, массовый отъезд ее граждан позволяет в определенной мере исправить ситуацию на национальном рынке труда, а денежные переводы от мигрантов дают возможность поддерживать уровень благосостояния их семей, оставшихся на родине. Но в то же время для этих государств массовая эмиграция оборачивается потерей квалифицированных кадров и общим сокращением численности населения.

Что касается развитых западноевропейских стран, принимающих мигрантов, новую ситуацию, в которой они оказались после расширения Евросоюза, нельзя оценивать однозначно. С одной стороны, она выгодна бизнесу, поскольку позволяет ему использовать труд высококвалифицированных мигрантов, но платить им гораздо меньше, чем местным работникам. С другой стороны, массовый наплыв переселенцев, особенно в условиях наблюдающейся во многих странах рецессии, способствует усилению конкуренции на национальных рынках труда стран – реципиентов мигрантов и увеличению безработицы среди коренных граждан. К тому же мигранты, не сумевшие найти себе рабочее место в новой для них стране, становятся тяжким бременем для государственного бюджета, за счет которого производится финансирование разнообразных льгот и пособий, в том числе предоставляемых безработным мигрантам и членам их семей.

В государствах – «старых» членах ЕС, в наибольшей мере ощущающих на себе негативные последствия новой миграционной волны, усиливаются антииммигрантские настроения. Все большее число коренных граждан этих стран выражают свою симпатию политическим партиям и движениям, выступающим за изменение иммиграционной политики, за принятие мер по ограничению и даже полному запрету иммиграции.

Данный номер журнала «Актуальные проблемы Европы» дает представление о миграционных процессах, протекающих в странах Евросоюза после присоединения к нему государств Центральной и Восточной Европы. В статьях, помещенных в журнале, подробно рассматривается законодательство, регулирующее пребывание граждан государств – членов ЕС на территории Сообщества, а также причины и масштабы новой миграции. Значительное внимание уделяется описанию негативного воздействия новой волны миграции на страны – реципиенты

2014. – N 311. – Mode of access: <http://www.robert-schuman.eu/fr/doc/questions-d-europe/qe-311-fr.pdf>

³ 2014 – CEED report: Migration in the 21st century from the perspective of CEE countries – an opportunity or challenge? / Central & Eastern Europe development institute (CEED). – Mode of access: <http://ceedinstitute.org/report/1798> (Дата обращения – 21.05.2014).

мигрантов, зреющего в них недовольства «засильем» мигрантов из бедных европейских стран и все шире разворачивающейся дискуссии о необходимости ревизии одного из фундаментальных принципов функционирования Евросоюза – принципа свободы передвижения граждан Европейского союза внутри ЕС.

Интенсивное перемещение трудовых ресурсов наблюдается не только в Европе, но и в России, однако миграция здесь имеет свои, ярко выраженные особенности. Учитывая важность миграционных процессов и их воздействие не только на экономическую, но и на социальную ситуацию в нашей стране, редакция журнала сочла необходимым опубликовать материалы, содержащие подробный анализ факторов, обусловивших появление новых, специфических видов миграции. Особое внимание в них уделяется исследованию самого масштабного за последние годы миграционного потока, выразившегося в форме массового переселения жителей Крайнего Севера и Дальнего Востока из мест своего постоянного проживания в европейскую часть России. Именно эта форма миграции, известная под названием «западный дрейф», оказывает серьезное влияние на геополитическое положение нашей страны и потому по праву считается наиболее значимой в истории современной России.

Т.С. Кондратьева, И.С. Новоженова

Свобода передвижения граждан в Европейском союзе – достижение или проблема?

Л.С. Биссон, О.Ю. Потемкина

Аннотация . Статья посвящена проблеме свободы передвижения граждан Европейского союза внутри ЕС, а также современным дискуссиям о возможностях его ограничения. Проанализировано законодательство, регулирующее пребывание граждан в государствах – членах ЕС. Прослеживается влияние двух волн расширения Евросоюза (2004 и 2007 гг.) на масштабы трудовой мобильности граждан ЕС. Показана разница между подходами к ограничению свободы передвижения со стороны Комиссии ЕС и стран, требующих ревизии данного принципа.

Abstract . The article analyses labour mobility and free movement of citizens inside the European Union as well as the current debates on their potential limitation. The impact of the 2004 and 2007 EU enlargements is exposed upon the scales of the EU citizens labour mobility. The differences are revealed between the Commission's approach to labour mobility and the member states' views, who insist upon reviewing the free movement principles.

Ключевые слова : свобода передвижения, Европейский союз, рынки труда, расширение ЕС, директива, Европейский парламент.

Keywords : freedom of movement, European Union, labour markets, EU enlargement, directive, European parliament.

Накануне выборов в Европейский парламент тема свободы передвижения граждан ЕС оказалась в центре политической повестки дня, потеснив вечные проблемы иммиграции жителей стран, не входящих в ЕС. Лидеры Евросоюза и государств-членов вступили в жаркие споры, переходящие в конфронтацию. Оказалось, что ряд стран ЕС сомневаются, что все граждане Евросоюза должны иметь равные права, другие же требуют, чтобы к их гражданам обращались с одинаковым уважением, независимо от времени вступления той или иной страны в ЕС и от уровня ее благосостояния. Первые аргументируют свою позицию сложной ситуацией на рынках труда и общественным недовольством «засильем мигрантов», последние – нормативно-правовой базой ЕС, регулирующей свободу передвижения, а также базовыми принципами и ценностями европейской интеграции.

Впервые свободное передвижение трудящихся в рамках Общего рынка стало возможным в ЕС (тогда Европейское экономическое сообщество – ЕЭС) в 1968 г. и только 25 лет спустя (в 1993 г.) были введены в действие другие основополагающие принципы европейской интеграции – свобода передвижения товаров, услуг и капитала.

Первоначально право на свободное передвижение было гарантировано только гражданам, занимающимся экономической деятельностью («свобода передвижения трудящихся»), право же на свободное передвижение и проживание в пределах всего ЕС было распространено на остальные категории граждан государств-членов (студенты, пенсионеры и т.д.) лишь к началу 1990-х годов. Впоследствии применение принципа свободы передвижения трудящихся ограничивалось на различных этапах расширения Европейского союза лишь на определенное время⁴.

⁴ Исключение составило расширение ЕС в 1995 г. и присоединение Австрии, Финляндии, Швеции, на которых данное ограничение не распространялось (18, с. 4).

Нормативно-правовая база, регулирующая режим свободы передвижения

Право на свободу передвижения по территории Европейского союза для граждан этого объединения с целью трудоустройства закреплено в ст. 45 Договора о функционировании ЕС. Гражданство Европейского союза гарантирует каждому гражданину любого государства – члена ЕС право на свободу передвижения по территории ЕС, что является одним из основных достижений европейской интеграции. Нормативно-правовым актом, подробно регулирующим режим свободы передвижения, служит Директива от 29 апреля 2004 г. о праве граждан Европейского союза и членов их семей свободно передвигаться и проживать на территории государств – членов ЕС (6). До принятия данной директивы условия и порядок реализации права на свободу передвижения регулировались отдельными нормативно-правовыми актами, содержание которых в значительной степени копировало друг друга. Именно с целью объединения норм этих документов в единый законодательный акт и была подготовлена директива 2004 г. Директива впервые дала возможность гражданам ЕС постоянно проживать на территории какого-либо из государств-членов. В то же время она зафиксировала основания для отказа в данном праве по причине угрозы для национальной безопасности и общественного порядка. С момента вступления в силу (30 апреля 2006 г.) данная директива служит в качестве целостной законодательной основы, регулирующей «публично-правовые отношения в сфере осуществления свободы передвижения и проживания всех граждан Союза независимо от их социального статуса и цели поездки, а также права членов их семей»⁵ (в том числе являющихся выходцами из третьих стран).

Согласно данной директиве, к членам семьи относятся: супруг, дети до 21 года, а также находящиеся на иждивении родители. Гражданам ЕС, как и членам их семей, гарантировано право на проживание и доступ на рынок труда принимающей страны – члена ЕС без получения въездной визы, а также разрешения на работу. Дети гражданина ЕС, независимо от их гражданства, также обладают правом на получение образования в принимающей стране. Для осуществления права на свободу передвижения и пребывания в принимающей стране сроком до трех месяцев необходимо наличие только действующего паспорта или иного документа, удостоверяющего личность, а для членов семьи гражданина ЕС – разрешение на проживание в стране ЕС. Принимающая страна Евросоюза может ввести правило для граждан другого государства ЕС и членов их семей сообщать о своем прибытии и зарегистрироваться в соответствующих уполномоченных органах не позднее, чем через три месяца после въезда.

В случае более длительного пребывания членам семьи, не являющимся гражданами ЕС, требуется подать заявку на получение карточки резидента не позднее трех месяцев со дня прибытия и предоставить соответствующие документы: удостоверение личности, документ, подтверждающий семейные связи с гражданином ЕС, свидетельство о регистрации в принимающей стране члена семьи – гражданина ЕС. Карточка резидента выдается на срок до пяти лет и действительна при условии отсутствия данного человека на территории принимающей страны в течение не более шести месяцев (либо не более 12 месяцев в случае беременности и родов, серьезного заболевания, учебы или профессиональной переподготовки). По истечении пятилетнего срока члены семьи гражданина ЕС имеют право на постоянное проживание и должны подать заявку на получение соответствующего документа – карточки постоянного резидента, которая подлежит обновлению каждые десять лет. Карточка постоянного резидента может быть аннулирована в случае отсутствия ее обладателя на территории принимающей

⁵ Условия передвижения и проживания на территории Европейского союза граждан третьих стран (кроме членов семей граждан ЕС) регулируются специальными отраслями законодательства ЕС: визовым, иммиграционным и законодательством об убежище.

страны сроком более чем два года. Стоит отметить, что разрешение на проживание действует на всей территории принимающей страны, а не только в отдельных городах или регионах. Выдача всех документов осуществляется бесплатно либо за выдачу взимается сумма, не превышающая суммы за выдачу аналогичных документов для граждан принимающей страны.

Свобода передвижения трудящихся гарантирует гражданам ЕС право работать в другом государстве – члене ЕС⁶ без специального разрешения на работу, проживать там в течение всего периода осуществления трудовой деятельности и по его окончании, а также обладать равными социально-экономическими правами (равный доступ на рынок труда, равные условия труда, равные налоговые и социальные льготы). Режим свободы передвижения трудящихся распространяется также на граждан стран Европейского экономического пространства: Исландию, Норвегию и Лихтенштейн.

Правом на более длительное проживание (свыше трех месяцев) обладают граждане ЕС:

- трудящиеся или самозанятые в принимающей стране;
- обладающие достаточными средствами для обеспечения себя и своей семьи, а также действительной в принимающей стране медицинской страховкой и не являющиеся бременем для системы социального обеспечения принимающего государства;
- временно неработающие ввиду заболевания или несчастного случая;
- безработные, при условии, что они осуществляли трудовую деятельность в течение не менее одного года на территории принимающей страны и надлежащим образом заявили об этом в службу занятости принимающей страны;
- временно неработающие на период обучения и специальной профессиональной подготовки.

Директива также гарантирует гражданам ЕС и членам их семей, независимо от гражданства, защиту от выдворения, которое возможно лишь в случае, если они представляют угрозу общественному правопорядку и безопасности принимающей страны. Принимающая страна может также потребовать от гражданина ЕС и членов его семьи в течение первых трех месяцев со дня въезда пройти бесплатное медицинское обследование на предмет отсутствия заболеваний, представляющих общественную опасность.

Через пять лет проживания и трудовой деятельности экономически активные граждане получают право на постоянное проживание и доступ к системе социального обеспечения уже независимо от того, имеют ли они работу. Поскольку это право приобретается автоматически, местные власти часто узнают о существовании нового претендента на социальное обеспечение лишь тогда, когда он предъявляет свои требования.

Со своей стороны, существующая система координации социальных систем государств – членов ЕС была реформирована накануне расширения 2004 г. в сторону наибольшего благоприятствования для тех, кто пользовался свободой передвижения. Было усилено противодействие дискриминации социальных прав граждан, что, однако, вызвало неоднозначную реакцию у развитых государств – членов ЕС, которые были вынуждены принимать граждан из менее благополучных стран-членов.

Общая характеристика внутриевропейской миграции

С каждым годом число граждан Европейского союза, участвующих во внутренней миграции, растет. По данным статистической службы ЕС, в 2007 г. 10,2 млн граждан ЕС проживали на территории другого государства-члена, в 2011 г. – 12,6 млн, а по данным на апрель 2014 г., – уже более 17,2 млн (19, с. 1). Хотя цифра эта вовсе не сопоставима с шумом, поднятым СМИ по поводу злоупотребления свободой передвижения, рост числа желающих перебраться в дру-

⁶ За исключением отдельных постов государственной службы.

гое государство Евросоюза налицо. В странах ЕС большинство иностранцев – это граждане из третьих стран. В Люксембурге, на Кипре, в Бельгии, Ирландии, а также Словакии, Венгрии, Нидерландах и на Мальте доля граждан ЕС среди всех иностранцев больше, чем граждан третьих стран. В абсолютных значениях больше всего граждан ЕС проживает в Германии, Испании и Великобритании. Тем не менее внутриевропейская мобильность все еще не так масштабна: лишь 2,7% от общей численности населения Евросоюза проживают в ином государстве-члене, т.е. не в том, чьими гражданами они являются (19, с. 1). Кроме того, в период финансово-экономического кризиса 2008–2010 гг. наблюдался спад внутренней миграции в ЕС (23).

Среди причин внутренней миграции в Евросоюзе главное место занимает возможность трудоустройства, в том числе более высокий уровень заработной платы в принимающей стране, а также лучшие условия труда. Данные за 2012 г. свидетельствуют, что 6,5 млн занятых в Евросоюзе трудились в другом государстве Евросоюза, что составляло более 40% от всех занятых иностранцев на территории ЕС (23). Во внутриевропейскую мобильность вовлечено главным образом экономически активное и трудоспособное население, 70% – это лица в возрасте от 15 до 64 лет. Существует мнение о негативном эффекте трудовой миграции, считается, что мигранты конкурируют с гражданами принимающих стран на рынке труда и способствуют снижению уровня заработной платы. Однако серьезных подтверждений этой гипотезы нет, напротив, исследования по анализу экономического эффекта внутриевропейской трудовой миграции свидетельствуют о том, что трудовая миграция внутри Евросоюза вносит позитивный вклад, помогая устранить дефицит на рынке рабочих мест и поддерживая развитие ключевых секторов экономики различных регионов, в том числе после расширения ЕС (17; 21). Как правило, граждане ЕС, прибывающие в другие страны Евросоюза, занимают как вакансии, требующие высокой квалификации, так и вакансии средней квалификации в строительстве, домашнем хозяйстве, торговле. Они, с одной стороны, занимают вакансии в тех сферах, в которых местное население не желает работать, а с другой – восполняют недостаток высококвалифицированных специалистов. Миграция граждан внутри Евросоюза влияет на социально-культурную жизнь принимающего общества, и прежде всего на условия проживания, образовательную систему, социальное обеспечение, а также на развитие предпринимательства и создание дополнительных рабочих мест (5, с. 139–203). В некоторых городах, таких, например, как Гамбург, Турин, существуют особые программы по поддержке иностранных предпринимателей (15, с. 160). Вместе с позитивным вкладом внутренней миграции в развитие экономики наблюдаются и такие факторы, как «утечка мозгов» (*brain drain*) и «утрата мозгов» (*brain waste*), поскольку именно молодые, активные и образованные граждане чаще всего покидают свою страну в поисках лучшего места работы, более высокого заработка и более благоприятных условий жизни, однако в конечном итоге они находят работу, которая требует меньшей квалификации и образования, чем те, которыми они обладают (21, с. 97).

Отдельное место во внутриевропейской мобильности занимают временные поездки: выезд в другую страну ЕС на каникулы и выходные, посещение родственников, бизнес-поездки и т.п. В 2011 г. гражданами ЕС было совершено более 170 млн поездок в другую страну ЕС, из них 28 млн – это деловые командировки. С 2008 по 2011 г. наблюдалось сокращение на 4,4 млн поездок в связи с экономическими причинами (6). Пятеро из тысячи граждан, занятых в странах ЕС, ежедневно посещают другое государство Евросоюза в связи с их трудовой деятельностью (6).

Еще одной отличительной чертой внутренней миграции в Европейском союзе является высокая студенческая мобильность. Число студентов, получающих образование не в своей стране, в 2010 г. превысило 570 тыс. Студенты из таких стран, как Германия, Франция, Италия, Польша и Греция, чаще всего предпочитают получать образование в ином государстве Евросоюза. В 2010 г. лидером по приему иностранных студентов из разных стран ЕС стала Великобритания, на втором и третьем месте – Германия и Австрия. В общей сложности на эти три

страны приходится более половины студентов, получающих образование в другой стране Европейского союза. При этом в статистических данных, как правило, не учитываются студенты – участники программ академического обмена, получающие образование не в своей стране сроком от трех месяцев до одного семестра. В рамках программы «Эразмус»⁷ за 2011–2012 академический год более 250 тыс. студентов и более 45 тыс. преподавателей высших учебных заведений получили гранты для прохождения обучения и работы в ином государстве ЕС (10). Лидером программы «Эразмус» по количеству студентов – участников программы стала Испания, на втором и третьем месте – Германия и Франция. Более 33 тыс. немецких и столько же французских студентов получали образование в другой стране ЕС в рамках программы «Эразмус». Эти же три страны стали наиболее популярными направлениями для студентов – участников программы. На выбор страны для получения образования оказывают влияние нескольких факторов, в том числе географическая близость, а также общность языка (Германия–Австрия, Франция–Бельгия). С 1987 г. и по настоящее время возможностями программы воспользовались более 2,5 млн человек (9).

В марте 2010 г. в ЕС была принята новая стратегия экономического развития до 2020 г., получившая название «Европа 2020: стратегия разумного, устойчивого и всеобъемлющего роста». После кризиса 2008–2010 гг. в Европейском союзе возрос уровень безработицы, особенно среди молодежи. По данным на ноябрь 2013 г., численность безработных в ЕС-28 превысила 5,5 млн человек. Самые высокие показатели безработицы среди молодых людей до 25 лет были отмечены в Испании (57,7%), Греции (54,8%, по состоянию на сентябрь 2013 г.) и Хорватии (49,7%, по данным на осень 2013 г.) (24). Для достижения целей, намеченных в «Стратегии», и восстановления темпов экономического роста в Европейском союзе было принято решение способствовать мобильности молодых людей и развитию программ студенческих обменов и трудовой миграции для молодых специалистов – граждан ЕС (14, с. 30). Приоритетным направлением деятельности в рамках «Стратегии» стал также «План по развитию новых способностей и увеличению количества рабочих мест», который призван улучшить соотношение спроса и предложения на рынках труда и дать людям возможность получать новые знания и навыки, чтобы повысить их шансы на трудоустройство. Поддерживать внутриевропейскую мобильность работников планируется с помощью инвестиций, главным образом из Европейского социального фонда, а также Европейской сети служб занятости (EURES), созданной для содействия работодателям и гражданам ЕС в поисках сотрудников и работы в других государствах – членах Евросоюза (14, с. 4, 11).

Свобода передвижения в контексте расширения ЕС

Две волны расширения – в 2004 и 2007 гг. – способствовали росту мобильности трудовых ресурсов Евросоюза. В период с 2004 по 2008 г. число граждан новых 12 государств-членов, проживающих на территории ЕС-15, возросло на 1 млн человек (22, с. 2). Граждане Польши, Эстонии, Латвии и Литвы чаще всего переезжают в Великобританию и Ирландию, граждане Румынии и Болгарии – в Испанию и Италию. До присоединения к ЕС новых государств в 2004 г. лидерами по приему жителей других стран Евросоюза были Австрия и Германия, на них приходилось около 60% всех внутренних миграционных потоков. Наибольшая доля переехавших в другую страну ЕС для работы и проживания в 2011 г. приходилась на граждан Польши (159,6 тыс. человек) и Румынии (159,4 тыс. человек) (12).

⁷ Программа академических обменов «Эразмус», запущенная в 1987 г., позволяет студентам провести от трех до двенадцати месяцев в высших учебных заведениях других стран ЕС. Помимо стран – членов ЕС в программе также участвуют студенты и вузы Исландии, Лихтенштейна, Норвегии, Швейцарии и Турции (10).

В результате расширения 2004 г. перед жителями «новых стран» ЕС открылись разные возможности. Граждане Кипра и Мальты сразу же получили неограниченное право на свободу передвижения. В то же время в течение первых нескольких лет после вступления в ЕС в отношении граждан Чешской Республики, Эстонии, Латвии, Литвы, Венгрии, Польши, Словении и Словакии действовал режим семилетнего переходного периода, согласно которому для них было введено ограничение на право работать в любом государстве – члене ЕС. С 1 мая 2011 г. эти ограничения доступа на рынки труда старых стран – членов ЕС были отменены. Гражданам же Румынии и Болгарии, вступивших в ЕС позже (в 2007), пришлось ждать до 1 января 2014 г., когда были сняты последние барьеры, препятствующие их доступу на рынки труда любой из стран ЕС и не позволявшие им претендовать на получение социальных пособий в этих странах.

Тем не менее уже в 2010 г., через три года после вступления Болгарии в ЕС, около 430 тыс. болгар проживали в «старых» странах ЕС, главным образом в Испании, Германии и Греции⁸. 60% из них приходилось на долю молодых людей (менее 35 лет) со средним уровнем квалификации (45%). Доля трудящихся высокой и низкой квалификации составляла соответственно 34 и 21%. Большинство болгар (около 70%) мигрировали вместе со своими семьями. Около половины из них нашли работу в отелях и ресторанах, у частных лиц, а также на производстве и в строительстве. 80% заняты на работах, требующих элементарных навыков (в сфере услуг, торговле, обслуживании техники, конвейерной сборке). Всего лишь 11% приходится на долю высококвалифицированных специалистов и переводчиков. В целом статистика свидетельствует о том, что болгары занимают рабочие места более низкого уровня квалификации. Исследования показывают, что данный осознанный выбор объяснялся существенным разрывом в уровне доходов в Болгарии и в «старых» стран ЕС даже в условиях переживаемого ими экономического кризиса (21, с. 21–22).

В таком же положении оказались и граждане Румынии. В 2010 г. 2 млн румын (7% населения) проживали в странах ЕС, главным образом в Испании и Италии, крупнейших государствах Южной Европы, которые приняли 83% всех приехавших в ЕС румын. Это были преимущественно молодые люди (60% мигрантов – моложе 35 лет), обладающие низким и средним уровнем квалификации (88% румын не имели высшего образования), поэтому они устраивались на низшие должности в торговле, строительстве и промышленности, а также работали в качестве домашней прислуги. Лишь небольшое число высококвалифицированных рабочих нашли применение своим способностям в Германии (20, с. 37–46). Как и для болгар, главным фактором притяжения для румын стала возможность высокого заработка – он был в два-три раза выше, чем на родине.

Ограничения на доступ к рынкам труда государств-членов действуют в отношении граждан Хорватии, вступившей в ЕС 1 июля 2013 г. Каждая из 27 стран ЕС вправе самостоятельно определить: открывать ли свой рынок труда для граждан новой страны ЕС вплоть до третьей фазы переходного периода (он будет длиться с 1 июня 2018 по 30 июля 2020 г.)⁹.

По словам Ласло Андора, члена Европейской комиссии по вопросам занятости и социальной политики, «устранение этих последних препятствий для рабочих из восьми стран – членов ЕС дает больше возможностей для каждого человека и для ЕС в целом. Мобильность является ключевым фактором для роста занятости и в таких странах, как Германия и Австрия, она поможет заполнить дефицит квалифицированных кадров и вакантные рабочие места» (16).

⁸ Эти страны, а также Италия сняли ограничения на доступ к национальным рынкам труда для Болгарии и Румынии к 1 января 2012 г. (7).

⁹ До 30 июня 2015 г. ограничения введены в таких странах, как Австрия, Бельгия, Кипр, Франция, Германия, Греция, Италия, Люксембург, Мальта, Голландия, Испания, Словения, Великобритания. Хорватия в свою очередь ограничила доступ на свой рынок труда для граждан вышеперечисленных 13 стран ЕС (7).

Свобода передвижения граждан или «социальный туризм»?

Однако далеко не все государства – члены ЕС разделяют энтузиазм Комиссии относительно последствий расширения для свободы передвижения граждан ЕС. Так, опасаясь наплыва граждан Румынии и Болгарии после 1 января 2014 г. в связи со снятием ограничений на их доступ на рынки труда стран ЕС, государства-члены предложили осуществить ревизию действующего регламента 2004/38/ЕС в сторону ограничения социальных прав приезжих из «новых стран». Поводом для такого предложения послужила адресованная Комиссии жалоба Великобритании, Германии, Австрии и Нидерландов на слишком тяжелую нагрузку на национальные системы социального обеспечения в результате «социального туризма» – наплыва трудящихся и их семей из других государств-членов, хотя в письме прямо не упоминались страны Центральной и Восточной Европы. Комиссия потребовала статистического подтверждения доводов подписавших письмо стран, но не получила нужных сведений. Тогда в ответ Комиссия опубликовала в ноябре 2013 г. доклад о свободе передвижения трудящихся в ЕС, который вызвал неоднозначную реакцию государств-членов. Вивиан Рединг, вице-председатель Комиссии ЕС, курирующая политику в области гражданства и правосудия, решительно отвергла поступившую в Комиссию жалобу. Выступая 8 октября 2013 г. перед Советом ЕС в составе министров внутренних дел и юстиции, В. Рединг заявила, что свобода передвижения в ЕС не дает сбоев, никакого «социального туризма» не существует, а государствам-членам следует эффективнее выполнять существующие правила. В доказательство правоты этого утверждения Комиссия привела статистику: в 2012 г. в Германии более 80% выплат по безработице получили граждане собственной страны, почти 16 – приезжие из стран, не входящих в ЕС, и лишь около 4% – трудящиеся из стран ЕС. Схожая картина наблюдается и в Нидерландах. Здесь соотношение составляет (82,7, 15,8 и 1,54%). По мнению Комиссии, мобильность трудящихся внутри Европы остается несущественной: к концу 2012 г. лишь 2,8% граждан ЕС проживали не там, где родились, а ежегодный уровень трансграничной мобильности не превышает 0,29% (для сравнения – в США уровень мобильности между 50 штатами составляет 2,4%) (21).

Однако доводы Комиссии не возымели действия на Великобританию. 27 ноября 2013 г. премьер-министр Д. Кэмерон в «Financial Times» вновь заявил о необходимости пересмотра правил свободы передвижения лиц в сторону их ужесточения: он считает, например, что вновь прибывшие не должны получать пособия по безработице в течение трех месяцев, а претендуя на социальную помощь, они должны доказать, что действительно ищут работу (3).

«Принцип свободы передвижения лиц не подлежит пересмотру», – упорствовала В. Рединг. В подкрепление этого тезиса 25 ноября 2013 г. Комиссия выступила с «Сообщением и планом действий по устранению имеющихся недостатков в организации свободы передвижения граждан ЕС». План включает несколько направлений: разработка общеевропейских правил координации систем социального обеспечения; помощь государствам-членам в социальном обеспечении путем привлечения средств Европейского социального фонда (ЕСФ) (начиная с 2014 г. около 20% средств ЕСФ пойдет на борьбу с нищетой); обмен опытом успешной практики решения социальных проблем в странах ЕС. Особым пунктом в плане обозначено противодействие фиктивным бракам – именно таким способом граждане «новых стран» Евросоюза пытаются перебраться в страны с самой развитой системой социального обеспечения (4). В декабре 2013 г. на встрече министров внутренних дел и юстиции стран – членов Евросоюза британский министр Тереза Мэй подняла вопрос о необходимости ревизии основополагающих договоров ЕС, с тем чтобы ограничить доступ граждан ЕС на национальные рынки труда. Условием допуска трудящихся на рынок какой-либо страны ЕС, по мнению Т. Мэй, должен быть, к примеру, определенный уровень ВВП на душу населения в стране их происхож-

дения. Министр к тому же предложила ввести общие ограничения на свободу передвижения людей внутри ЕС.

Инициатива Т. Мэй не нашла серьезной поддержки у участников заседания. В свою очередь, Вышеградская четверка¹⁰ выступила с совместным заявлением, где отметила положительное воздействие трудящихся из стран Центральной и Восточной Европы. Она подчеркнула, что это – в основном молодые и экономически активные граждане (80% из них составляют лица моложе 44 лет) (1). В целом страны ЕС скорее поддержали предложения Комиссии и готовы предпринимать меры в соответствии с Планом действий. Так, Финляндия и Словения высказались за необходимость усиления сотрудничества всех стран ЕС, с тем чтобы совместно выявлять случаи злоупотребления правом свободы передвижения.

Тем не менее в апреле 2014 г. Великобритания официально заявила о своих планах ограничения доступа трудящихся из стран ЕС к системе социального обеспечения. Ужесточение доступа граждан ЕС на рынок труда Великобритании Дэвид Кэмерон назвал приоритетной темой переговоров с Комиссией и государствами-членами о дальнейших отношениях Великобритании с Евросоюзом (2). При своем мнении осталась и Германия, изначально выражавшая недовольство жесткой позицией Комиссии. В марте 2014 г. правительство Германии опубликовало доклад с рекомендациями относительно ограничения социальных выплат, в том числе пособий для семей граждан ЕС, зарегистрированных в Германии в качестве налогоплательщиков. Правительство вновь предложило покончить с «социальным туризмом» и сократить срок пребывания безработных европейцев в Германии тремя месяцами и высылать их в случае попыток прибегнуть к мошенничеству для того, чтобы остаться (2). В принципе, это требование не противоречит действующему европейскому законодательству, однако выслать гражданина ЕС из страны и запретить ему последующий въезд практически невозможно – для этого должен возникнуть прецедент очень серьезного мошенничества, несущего угрозу национальной безопасности (2).

Государства-члены, настаивающие на ревизии принципа свободы передвижения, получили также поддержку со стороны Швейцарии, связанной экономически и юридически с единым внутренним рынком ЕС. В феврале 2014 г. швейцарцы на референдуме высказались за ограничение иммиграции, а также и свободы передвижения граждан ЕС в нарушение существующего договора 2002 г. (2). Правительство Швейцарии объявило, что к концу 2014 г. в этой стране будет разработано соответствующее законодательство, первой жертвой которого может стать последняя из вступивших в ЕС стран – Хорватия: ее гражданам может быть закрыт доступ на швейцарский рынок труда (2).

Однако демарш Швейцарии не оказал влияния на позицию Брюсселя – Комиссия осталась непоколебимой в своем убеждении, что «принцип свободы передвижения людей в Евросоюзе не подлежит обсуждению» (2). Заявив о позиции Комиссии, ее председатель Ж.-М. Баррозо предупредил Швейцарию о зеркальном ответе на потенциальные ограничения для граждан ЕС: 430 тыс. швейцарцев, проживающих и работающих в ЕС, могут лишиться этого права (2).

Свобода передвижения людей стала одним из фундаментальных принципов создания единого внутреннего рынка ЕС. С вступлением в ЕС стран Центральной и Восточной Европы «новые» граждане получили долгожданную возможность проживать и трудиться в любой из стран Евросоюза. В то же время распространение принципов свободы передвижения на вновь вступившие государства способствовало появлению невиданных ранее проблем, поставив под вопрос незыблемость достижений европейской интеграции в данной сфере.

Восприятие «наплыва» трудящихся из вновь вступивших стран оказалось столь же негативным, как и приезд иммигрантов из государств, не входящих в ЕС. Вызовы же и последствия

¹⁰ В состав Вышеградской четверки входят: Польша, Чехия, Словакия, Венгрия.

иммиграции для социальных систем государств-членов усугубились финансово-экономическим кризисом, увеличившим долю евроскептиков, выступающих за пересмотр фундаментальных принципов функционирования Евросоюза. Ужесточение свободы передвижения наряду с изменением иммиграционной политики стало особенно актуальным требованием накануне выборов в Европейский парламент, когда отмечается возросшая за время кризиса популярность крайне правых сил.

Жесткая позиция Комиссии ЕС, отстаивающей незыблемость принципа свободы передвижения, противостоит решительности ряда государств-членов в стремлении ревизии данного принципа. Посягательства на один из фундаментальных принципов единого внутреннего рынка вряд ли смогут осуществиться: в первые месяцы после снятия ограничений на доступ к рынкам труда не произошло ожидаемого беспрецедентного нашествия нищих румын и болгар. Тем не менее можно с полным основанием утверждать, что тема свободы передвижения и равенства прав граждан Евросоюза, а также проблемы иммиграционной политики ЕС останутся центральным пунктом повестки дня как в ближайшее время, так и в долгосрочной перспективе.

Список литературы

1. Agence Europe. Bulletin Quotidien Europe. – Bruxelles, 2013. – 6 December. – N 10978.
2. Agence Europe. Bulletin Quotidien Europe. – Bruxelles, 2014. – 15 February. – N 11019.
3. Cameron D. Free movement within Europe needs to be less free // Financial Times. – L., 2013. – 26 November. – Mode of access: <http://www.ft.com/cms/s/0/add36222-56be-11e3-ab12-00144feabdc0.html#axzz2yIHxLXeS> (Дата обращения – 05.05.2014).
4. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Free movement of EU citizens and their families: Five actions to make a difference / European Commission. – Brussels, 2013. – 25 November. – (COM (2013) 837 final). – 15 p. – Mode of access: http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/com_2013_837_free-movement_en.pdf (Дата обращения – 05.05.2014).
5. Desiderio M.V., Mestres-Domènech J. Migrant entrepreneurship in OECD countries // International migration outlook / OECD. – P., 2011. – P. 139–203. – Mode of access: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2011/migrant-entrepreneurship-in-oecd-countries_migr_outlook-2011-8-en#page1 (Дата обращения – 05.05.2014).
6. Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC // Official J. of the EU. – Luxembourg: Publications office of the EU, 2004. – 30 April. – L 158 (Volume 47). – P. 77–123. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0038&from=EN> (Дата обращения – 05.05.2014).
7. Enlargement – transitional provisions // Employment, social affairs & inclusion / European Commission. – Mode of access: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=466&langId=en> (Дата обращения – 05.05.2014).
8. Erasmus: facts, figures and trends. The European Union support for student and staff exchanges and university cooperation in 2011–12 / European Commission. – Luxembourg: Publications office of the EU, 2013. – 30 p. – Mode of access: http://ec.europa.eu/education/library/statistics/erasmus1112_en.pdf (Дата обращения – 05.05.2014).

9. Erasmus hits new record with 8.5% increase in student exchanges // Press releases database / European Commission. – Brussels, 2012. – 8 May. – (IP/12/454). – Mode of access: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-454_en.htm?locale=en (Дата обращения – 05.05.2014).
10. Erasmus programme in 2011–12: The figures explained // Press releases database / European Commission. – Brussels, 2013. – 8 July. – (MEMO/13/647). – Mode of access: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-647_en.htm (Дата обращения – 05.05.2014).
11. EU citizenship: Statistics on cross-border activities / Eurostat. – 2013. – April. – Mode of access: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/EU_citizenship_-_statistics_on_cross-border_activities#Foreigners_working_in_the_EU (Дата обращения – 05.05.2014).
12. EU employment and social situation: Quarterly review / European Commission. – Brussels, 2012. – June. – 107 p. – Mode of access: ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7830&langId=en (Дата обращения – 05.05.2014).
13. EU employment and social situation: Quarterly review / European Commission. – Brussels, 2013. – June. – 99 p. – Mode of access: ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10312&langId=en (Дата обращения – 05.05.2014).
14. Europe 2020: A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth / European Commission. – Brussels, 2010. – 3 March. – (COM (2010) 2020). – 37 p. – Mode of access: <http://ec.europa.eu/research/era/docs/en/investing-in-research-european-commission-europe-2020-2010.pdf> (Дата обращения – 05.05.2014).
15. Evaluation of the impact of free movement of EU citizens at local level: Final report / Ernst & Young (EY). – L., 2014. – January. – 276 p. – Mode of access: http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/dg_just_eva_free_mov_final_report_27.01.14.pdf (Дата обращения – 05.05.2014).
16. Free movement: Workers from eight Member States that joined EU in 2004 finally enjoy full rights // Press releases database / European Commission. – Brussels, 2011. – 28 April. – (IP/11/506). – Mode of access: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-506_en.htm (Дата обращения – 05.05.2014).
17. Galgóczi B., Leschke J., Watt A. Intra-EU labour migration: Flows, effects and policy responses. – Bruxelles: European Trade Union institute, 2011. – Working paper 2009.03. – 44 p. – Mode of access: <http://www.etui.org/content/download/1955/22135/file/11+WP+2009+03+Update+WEB.pdf> (Дата обращения – 05.05.2014).
18. Geographical and labour market mobility: Report // Special Eurobarometer 337 / European Commission. – Brussels, 2010. – June. – 221 p. – Mode of access: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_337_en.pdf (Дата обращения – 05.05.2014).
19. Guild E. The social impact of migration and the notion of citizenship for the EU: Ensuing challenges and opportunities for the Union. – Brussels: CEPS, 2014. – 13 March. – 3 p. – Mode of access: <http://www.ceps.eu/ceps/dld/9021/pdf> (Дата обращения – 05.05.2014).
20. Kahanec M. Labor mobility in an enlarged European Union. – Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, 2012. – April. – 48 p. – (IZA Discussion paper; N 6485). – Mode of access: <http://ftp.iza.org/dp6485.pdf> (Дата обращения – 05.05.2014).
21. Labour mobility within the EU: The impact of enlargement and the functioning of the transitional arrangements: Final report / Holland D., Fic T., Rincon-Aznar A., Stokes L., Paluchowski P. – L.: National institute of economic and social research, 2011. – 144 p. – Mode of access: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7120&langId=en> (Дата обращения – 05.05.2014).
22. Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements: Final report / European Integration Consortium. – Nuremberg, 2009. – 202 p. – Mode of access: http://doku.iab.de/grauerpap/2009/LM_finalreport.pdf (Дата обращения – 05.05.2014).

23. Migration and migrant population statistics / Eurostat. – 2013. – March. – Mode of access: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics&stable=1 (Дата обращения – 05.05.2014).

24. November 2013: Euro area unemployment rate at 12.1% / Eurostat. – 2014. – 8 January. – 6 p. – Mode of access: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-08012014-BP/EN/3-08012014-BP-EN.PDF (Дата обращения – 05.05.2014).

Миграция из «новых» в «старые» государства – члены ЕС: Динамика и результаты первого десятилетия (2004–2014)

Ф.О. Трунов

Аннотация. В статье анализируются основные направления и динамика миграции из «новых» государств – членов Европейского союза, вступивших в него в 2004 и 2007 гг., в «старые» государства-члены. Автор предпринимает также попытку сопоставить показатели внешней и внутренней миграции для стран – участниц ЕС в условиях мирового экономического кризиса.

Abstract. The article analyses the main migration directions and dynamics from the «new» EU member-states, which joined it in 2004 and 2007, to the «old» ones. The author also attempts to compare the data of external and internal migration for EU member-states during the world economic crisis.

Ключевые слова: Европейский союз, миграционные потоки, внутренняя европейская миграция, внешняя миграция, динамика и направления миграции, мировой экономический кризис, рынок труда, безработица.

Keywords: European Union, migration flows, internal European migration, external migration, dynamics and directions of migration, world economic crisis, labour market, unemployment.

Важнейшим результатом европейской интеграции стало создание Европейского союза (ЕС), являющегося правопреемником Европейского экономического сообщества (З). Сегодня ЕС играет одну из ведущих ролей на международной арене, в первую очередь в экономической сфере.

За годы существования ЕС процесс европейской интеграции углублялся, охватывая все новые сферы деятельности государств, и одновременно расширялся географически в южном, северном и особенно восточном направлениях за счет государств, изъявивших желание участвовать в нем. К началу XXI в. Европейский союз состоял из 15 государств-членов, преимущественно расположенных в западной части Европейского континента. Распад Организации Варшавского договора (ОВД) и Совета экономической взаимопомощи (СЭВ) (1991) привели к тому, что входившие в них государства Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) в 1991–1996 гг. стали подавать заявки на вступление в Европейский союз (10). В мае 2004 г. произошло наиболее масштабное расширение ЕС, в его состав вошли десять новых государств-членов. Ими стали: Польша, Венгрия, Чехия, Словакия, Эстония, Латвия, Литва, а также Словения, Мальта и Кипр (10). Таким образом, 70% от числа вновь вступивших в ЕС в 2004 г. стран составляли центрально- и восточноевропейские страны.

Учитывая действующее еще с 1957 г. право свободного перемещения в ЕС товаров, услуг, рабочей силы и капитала (З), в Европейском союзе с 2004 г. начался процесс миграции граждан из десяти «новых» в «старые» государства – члены ЕС. Целью данной статьи является рассмотрение основных направлений и динамики этого процесса в первое десятилетие после 2004 г.

С нашей точки зрения, рассматриваемый ниже процесс миграции граждан «новых», преимущественно восточноевропейских государств, ставших членами ЕС в 2004 г., а также в 2007 г. (Болгария, Румыния), в «старые» государства – члены Европейского союза можно разделить на два основных этапа.

Первый этап продлился с 1 мая 2004 г. до 1 января 2007 г., когда в состав Евросоюза были приняты Болгария и Румыния. До 2004 г., т.е. до начала первого этапа, все 15 стран – участниц Европейского союза де-юре ограничивали приток восточноевропейских мигрантов

на национальные рынки труда. На рассматриваемом временном промежутке лишь 4 из 15 «старых» стран – участниц Европейского союза (Дания, Великобритания, Ирландия и Швеция) немедленно открыли свои рынки труда для мигрантов, остальные государства – члены ЕС обязались сделать это к 1 мая 2011 г., в частности, семилетняя отсрочка была взята Германией (1; 5). На первом этапе экономика «старых» государств – членов Евросоюза находилась в состоянии роста, что облегчало решение проблемы трудоустройства для прибывавших мигрантов из «новых» государств – членов ЕС.

Второй этап начался 1 января 2007 г., когда, как уже отмечалось выше, в состав ЕС вошли Болгария и Румыния, а затем и Хорватия (1 июля 2013). Таким образом, на втором этапе в составе Европейского союза оказалось девять восточноевропейских государств-членов, или почти треть (32%) от общего числа стран – членов Европейского союза (4). С 1 мая 2011 г. все «старые» государства – члены ЕС полностью открыли национальные рынки труда для мигрантов из стран, вошедших в Европейский союз в 2004 г., а с 1 января 2014 г. данная мера была также осуществлена и для болгарских и румынских граждан (4). Указанное снятие внутренних барьеров для иммигрантов из новых членов Евросоюза было осуществлено на фоне мирового экономического кризиса, охватившего большинство государств ЕС, что затрудняло поиск работы трудовыми мигрантами.

К 1 мая 2004 г. численность мигрантов из восьми восточноевропейских государств, прибывших в ЕС, составляла 1,6 млн человек (5). При этом более половины всех мигрантов были заняты или искали работу на рынке труда ФРГ (5). Это объяснялось тем, что Германия, во-первых, обладала наиболее емким рынком труда по сравнению с другими государствами – членами ЕС (2, с. 5). Во-вторых, вследствие географического положения ФРГ была экономически тесно связана с восточноевропейскими государствами, особенно после присоединения к ней земель бывшей ГДР (1990) и роспуска СЭВ. Это привело к отмеченной выше переориентации внешнеэкономического вектора государств Центральной и Восточной Европы на ЕС. Следует отметить, что мигранты из восьми государств ЦВЕ к моменту вступления в ЕС уже составляли до 2% от численности трудоспособного населения ФРГ¹¹.

За первые пять лет, последовавших за вступлением «новых», преимущественно восточноевропейских, стран в ЕС, число мигрантов, прибывших из них в «старые» государства – члены Европейского союза, составило 4,8 млн человек, что в 3 раза больше приведенного выше показателя 2004 г. (5).

Учитывая, что Великобритания и Ирландия, в отличие от Германии и Франции, полностью открыли рынки труда уже с 1 мая 2004 г., именно в них устремился основной поток восточноевропейских мигрантов. Так, в 2004–2009 гг. доля Великобритании в общей численности восточноевропейских мигрантов выросла с 15 до 35%, в том числе за счет соответствующего сокращения этого показателя для Германии – с более чем 50 до 30% (5). Это явилось закономерным следствием указанной выше семилетней отсрочки ФРГ на снятие ограничений для въезжавших мигрантов из «новых» членов Европейского союза (5).

Параллельно с 2007 г., несмотря на сохранение ограничений некоторыми государствами – членами ЕС, возрос поток мигрантов из Болгарии и Румынии, странами-реципиентами которых стали в первую очередь Испания и Италия (5). С конца 2008 г. мировой экономический кризис, начавшийся в США, стал постепенно охватывать государства – члены ЕС, в частности, обострив проблему долговых обязательств Португалии, Ирландии, Испании, Греции, а затем и Италии. Необходимость выхода из «долговой ямы» станет к 2015 г. проблемой как для стран, оказавшихся в ней, так и для кредитовавших их государств, и в первую очередь для ФРГ.

¹¹ Доля трудоспособного населения ФРГ в 2004 г. составляла 61% от общей численности населения, т.е. 50 млн человек (2, с. 5).

С 1 мая 2011 г. все страны, входящие в Евросоюз, сняли ограничения для мигрантов из восьми восточноевропейских государств, присоединившихся к ЕС в 2004 г. (5).

В табл. 1 представлены данные о миграционных потоках в государствах – членах ЕС в 2011 г., т.е. в первый год после полного открытия рынков труда «старыми» государствами – членами ЕС для восьми «новых» стран-членов.

Из табл. 1 следует, что в 2011 г. Германия, полностью открыв национальный рынок труда для граждан из восьми вступивших в 2004 г. в ЕС восточноевропейских государств, вышла на первое место по числу принятых мигрантов из стран Европейского союза (226 тыс. человек) (7). Значительную часть последних составляли польские мигранты (5). Для них Германия, являясь соседом и обладая более емким, чем у Великобритании, рынком труда, выступала наиболее привлекательной страной-реципиентом.

Таблица 1 (7)

Численность мигрантов в государствах – членах ЕС в 2011 г.*

Страны – члены ЕС	Общая численность мигрантов (тыс. человек)	Мигранты из государств, не входящих в ЕС (тыс. человек)	Мигранты из стран – членов ЕС (тыс. человек)
Австрия	96,1	31,6	64,5
Бельгия	125,9	64,5	61,4
Болгария	–	–	–
Великобритания	487,6	313,5	86,1
Венгрия	–	–	–
Германия	398,9	172,5	226,4
Греция	50,4	31,2	19,1
Дания	34,5	16,4	18,1
Ирландия	32,4	12,2	20,2
Испания	415,5	273,4	142,1
Италия	354,3	240,5	113,8
Кипр	21,0	7,8	13,1
Латвия	5,8	4,7	1,1
Литва	1,7	1,2	0,5
Люксембург	19,1	4,1	15,0
Мальта	3,7	–	–
Нидерланды	–	–	–
Польша	–	–	–
Португалия	7,2	5,1	2,0
Румыния	–	–	–
Словения	10,8	8,8	2,0
Словакия	3,8	0,6	3,2
Финляндия	20,1	11,7	8,4
Франция	160,0	90,0	70,0
Чехия	19,0	8,3	10,7
Швеция	75,5	50,4	25,1
Эстония	1,7	1,6	0,1
Всего (млн человек)	2,3	1,4	0,9

* Таблица составлена автором на основе данных Европейской статистической службы по иммиграции в ЕС за 2009–2011 гг. (7).

В Германию въехало в 2,6 раза больше мигрантов из стран ЕС, чем в Великобританию и Ирландию, и в 3,2 раза больше, чем во Францию. Второе и третье места по числу принятых внутренних мигрантов среди «старых» государств – членов ЕС, несмотря на сложную экономическую ситуацию в данных странах, затруднявшую поиск работы вновь прибывавшими трудовыми мигрантами, заняли Испания (16%) и Италия (13%). При этом оба государства значительно обошли по данному показателю следующие за ними Великобританию и Францию (Испания обошла Великобританию в 1,7, Францию – в 2 раза; Италия, соответственно, в 1,3 и 1,6 раза).

Прежде всего это объяснялось тем, что именно в эти две «старые» страны ЕС направлялся основной поток мигрантов из Болгарии и Румынии (5), что, на наш взгляд, было обусловлено двумя основными факторами:

- низкий, по сравнению с Италией и Испанией, уровень жизни в данных восточноевропейских государства (при схожести их климатических условий);

- де-юре ограниченными до 1 января 2014 г. возможностями по перемещению в страны – члены ЕС, в первую очередь в наиболее развитые западноевропейские государства (Германию, Францию и Великобританию).

Испания и Италия наряду с Великобританией в 2011 г. входили также в тройку ведущих государств – членов ЕС по числу принятых внешних мигрантов (273,4 тыс. и 240,5 тыс. человек соответственно). При этом Испания – в 1,6 раза, а Италия – в 1,4 раза опережали по данному показателю Германию с ее наиболее емким в ЕС рынком труда. В целом эти две страны приняли более 35% внешних мигрантов, т.е. в 1,6 раза больше, чем Великобритания. Следует отметить, что по числу принятых внешних мигрантов Испания в 2011 г. опережала Португалию в 53 раза, Ирландию – в 22, Грецию – в 8 раз, а Италия, соответственно, в 47, 20 и 7 раз.

Объяснялось это тем, что испанский и итальянский рынки труда значительно более емкие, чем в Португалии, Ирландии, Греции, к тому же важную роль здесь играли отмеченные выше два фактора привлекательности Испании и Италии как для внутренних, так и для внешних мигрантов. Еще более значимым оказался фактор «арабского пробуждения», приведшего к череде вооруженных конфликтов, в частности к гражданским войнам в Ливии и Сирии. Поток эмигрантов из Сирии, в том числе беженцев, устремился в основном в географически близкие к данному региону Италию и Испанию, имеющие протяженные линии средиземноморского побережья.

Отмеченный значительный поток внешних для ЕС мигрантов в Италию и Испанию, а также в Великобританию привел к тому, что общее число переселенцев из государств, не входящих в ЕС, более чем в 1,5 раза превысило численность внутриевропейских мигрантов. Безусловно, это усложнило контроль за столь масштабной внешней миграцией.

В 8 из 21 государства ЕС (Австрия, Германия, Дания, Ирландия, Кипр, Люксембург, Словакия и Чехия) численность мигрантов, прибывших из других стран – членов ЕС, не превышала число внешних мигрантов. Великобритания являлась наиболее привлекательной страной – членом ЕС для внешних, т.е. прибывавших не из стран – членов Союза, иммигрантов – почти четверть от общего числа последних приходилась на долю этой страны. Для Германии соотношение этих показателей составляло 1,3:1, для Австрии – 2:1, для Ирландии – 1,7:1. В 7 из 21 рассматриваемого государства ЕС (Бельгия, Греция, Литва, Португалия, Финляндия, Франция, Швеция) показатели внутренней и внешней миграции являются вполне сопоставимыми. Во Франции данное соотношение составляло 1:1,3, в Греции – 1:1,7.

Значительное (более чем в 3 раза) превышение численности внешних над внутренними мигрантами отмечается лишь в шести странах ЕС. При этом в трех из них (Латвия, Словения, Эстония) число внешних мигрантов не превышало 10 тыс. человек. В начале 2010-х годов лишь для Великобритании, Испании и Италии внешняя миграция имела первостепенное значение. Соответственно, для подавляющего большинства европейских государств, в первую очередь для «старых» государств – членов ЕС, внутренняя миграция из восточных государств – членов Евросоюза имела значительно большее значение, чем внешняя.

Масштабы миграционных потоков из «новых», преимущественно восточноевропейских государств – членов ЕС в его «старые» государства-члены, в значительной мере зависели от состояния их национальных рынков труда, а также от уровня безработицы в странах – членах Европейского союза.

Уровень безработицы в «старых» и «новых» государствах – членах Европейского союза (сентябрь 2012 г.)*

	Уровень безработицы (в %)
Европейский союз (27 государств-членов)	10,6
Европейский союз (15 государств-членов)	11,5
«Старые» страны – члены ЕС	
Австрия	4,4
Бельгия	7,4
Дания	8,1
Германия	5,4
Греция	25,1
Ирландия	15,1
Испания	25,8
Италия	10,8
Люксембург	5,2
Нидерланды	5,4
Португалия	15,7
Финляндия	7,9
Франция	10,8
Швеция	7,8
«Новые» страны – члены ЕС	
Болгария	12,4
Венгрия	10,6
Кипр	12,2
Литва	12,9
Мальта	6,4
Польша	10,1
Румыния	7,1
Словакия	13,9
Чехия	6,8

* Таблица составлена автором на основе данных Европейской статистической службы об уровне безработицы в ЕС по состоянию на сентябрь 2012 г. (9).

В настоящее время «пороговым» уровнем безработицы, превышение которого влечет за собой резкое обострение социально-экономических проблем, считается 10%. Как следует из табл. 2, безработица в Европейском союзе в сентябре 2012 г. превышала этот пороговый уровень, причем в «старых» странах (ЕС-15) данный показатель был выше среднего по ЕС (11,5%).

На средние показатели безработицы в ЕС-27 и ЕС-15 повлияло то, что среди «старых» государств – членов ЕС были страны с чрезвычайно высоким уровнем безработицы, например Греция и Испания (более 25% от общей численности трудоспособного населения), а также Ирландия (15%) (см. табл. 2). Однако у большинства «старых» государств – членов ЕС, в первую очередь у Германии, государств Бенилюкса и североевропейских членов Европейского союза, уровень незанятых на национальных рынках труда был значительно ниже «порогового». В большинстве восточноевропейских членов ЕС уровень безработицы был ниже «порогового».

В Польше и Венгрии, наиболее населенных странах – «новых» членах ЕС, «поставлявших» значительное число мигрантов, уровень безработицы не превышал 10,1 и 10,6%.

Польша в 2009–2010 гг. была единственным членом ЕС, чья экономика не вошла в состояние рецессии (в 2009 г. темпы роста ее экономики составляли 1,8%) (6). Это в значительной мере и обусловило относительно небольшой рост безработицы в Польше как в самом начале кризиса (с 9,5 в 2008 г. до 11,9% в 2009 г.), так и его снижение в 2012 г. (6).

Поскольку в «старых» и «новых» членах Евросоюза происходило сближения уровней безработицы, это способствовало уменьшению численности мигрантов из «новых» государств ЕС и возвращению их домой (6).

Как подчеркивают многие исследователи, мигранты из государств ЦВЕ – это преимущественно молодые люди в возрасте от 18 до 35 лет. Поэтому небезынтересным представляется сравнение показателей безработицы среди молодежи в «старых» и «новых» членах ЕС.

Как следует из табл. 3, средний показатель безработицы среди молодежи в ЕС (23%) более чем в два раза превышает уровень безработицы среди трудоспособного населения в целом по ЕС (см. табл. 2).

Таблица 3 (5)

Уровень безработицы среди молодежи (от 15 до 24 лет) в «старых» и «новых» членах ЕС (сентябрь 2012 г.)*

	Уровень безработицы (округлен до 1,0) (в %)
Европейский союз (27 государств-членов)	23
Европейский союз (15 государств-членов)	22
«Старые» государства – члены ЕС	
Австрия	8
Бельгия	20
Великобритания	20
Дания	13
Германия	8
Греция	56
Ирландия	30
Испания	54
Италия	34
Люксембург	14
Нидерланды	10
Португалия	38
Финляндия	18
Франция	24
Швеция	22
«Новые» государства – члены ЕС	
Болгария	26
Венгрия	30
Кипр	27
Латвия	32
Литва	26
Мальта	15
Польша	27
Румыния	22
Словакия	34
Словения	23
Чехия	20
Эстония	18

* Таблица составлена автором на основе данных, содержащихся в статье: Hanewinkel V. EU internal migration before a. during the economic a. financial crisis (5).

Столь высокий средний показатель безработицы среди граждан ЕС в возрасте от 15 до 24 лет обусловлен в первую очередь высоким уровнем безработицы в таких странах, как Греция (56%) и Испания (54%). В то же время в Германии доля безработной молодежи составляла всего 8%. В Италии и Ирландии уровень безработицы среди молодежи составлял 34 и 30% соответственно, т.е. был в 1,5–1,8 раза ниже, чем в Греции и Испании (5). Отсюда следует, что в 2012–2013 гг. для молодых мигрантов из «новых» стран ЕС возможность трудоустроиться в Италии была выше, чем в Испании.

Данные табл. 3 свидетельствуют, что уровень безработицы среди молодежи в большинстве восточноевропейских государств, принятых в ЕС в 2004 и 2007 гг. (в 7 из 10), был выше, чем в среднем по ЕС и чем в «старых» членах Европейского союза. Вместе с тем разница в уровнях молодежной безработицы между «старыми» и «новыми» государствами – членами

ЕС была не настолько значительной, чтобы привести к резкому увеличению потока молодых восточноевропейских мигрантов в Западную Европу. Так, соотношение среднего уровня молодежной безработицы в «старых» государствах-членах (22%) к уровню безработицы среди молодежи в Польше составляло 1,2:1, в Венгрии – 1,3: 1 (9).

Таким образом, мы можем выделить три фактора, влияющих на постепенное сокращение миграции из «новых» в «старые» государства – члены ЕС:

1) высокий уровень безработицы (в том числе среди молодежи), перешедший «пороговые» 10%, в странах – «старых» членах ЕС, существенно усложняющий поиск работы на рынках труда данных стран для вновь прибывающих мигрантов;

2) относительно невысокий уровень безработицы в «новых» государствах – членах Европейского союза, в первую очередь в тех, которые вступили в ЕС в 2004 г.;

3) исчерпание миграционного потенциала; наиболее мобильная часть населения восточноевропейских государств уехала в «старые» государства – члены ЕС еще в 2004–2008 гг., т.е. до начала мирового экономического кризиса, о чем свидетельствует отмеченный выше трехкратный рост числа мигрантов из «новых» членов Союза в «старые» в 2004–2005 гг. (5).

Итак, произошедшие в 2004 и 2007 гг. расширения ЕС привели к вхождению в его состав 12 новых стран-членов, 9 из которых являлись государствами ЦВЕ. Одним из последствий этого стала массовая миграция из «новых» в «старые» государства – члены Европейского союза.

Во второй половине 2000-х годов основной поток мигрантов из «новых» государств-членов, вступивших в ЕС в 2004 г., направлялся в основном в Великобританию и Ирландию. Последние, в отличие от большинства других «старых» государств, входивших в Европейский союз, немедленно открыли рынки для новых мигрантов.

В 2011–2013 гг. произошло изменение основных направлений миграции внутри ЕС. С одной стороны, это было обусловлено нараставшим негативным влиянием мирового экономического кризиса на государства, входившие в ЕС, с другой – открытием уже всеми «старыми» государствами – членами Европейского союза рынков для мигрантов из государств, присоединившихся к Союзу в 2004 г.

Германия по числу принятых из «новых» государств-членов мигрантов обошла Великобританию и вышла на первое место. Испания и Италия остались основными странами-реципиентами болгар и румын. Однако, учитывая отмену для Болгарии и Румынии с 1 января 2014 г. ограничений на въезд во все государства – члены ЕС, можно ожидать, что мигранты из этих стран станут переезжать из Испании и Италии в значительно менее затронутые кризисом Германию, Францию и Великобританию.

Большинство «новых» стран – членов Европейского союза к 2014 г., в отличие от таких «старых» государств – членов ЕС, как Португалия, Италия, Греция, Испания, показали в 2009–2013 гг. способность к успешному преодолению мирового экономического кризиса и его последствий. Соответственно, это повлияло на сокращение числа эмигрантов, уезжавших из «новых» государств-членов в «старые» страны Евросоюза.

Дальнейшее развитие динамики и возможное изменение основных направлений миграции из «новых» в «старые» государства – члены ЕС будет в определяющей степени зависеть от скорости социально-экономического развития этих двух групп стран и стирания различий между ними.

Список литературы

1. Barell R., FitzGerald J., Riley R. EU enlargement and migration: Assessing the macroeconomic impacts / National institute of economic and social research (London); Economic social research institute (Dublin). – 2007. – March. – 21 p. – (NIESR discussion paper;

N 292). – Mode of access: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/5th_enlargement/facts_figures/eu_enlargement_and_migration.pdf (Дата обращения – 29.04.2014).

2. Bevölkerung Deutschlands bis 2050: 11. Koordinierte Bevölkerungsberechnung / Statistisches Bundesamt. – Berlin, 2006. – 66 S.

3. Consolidated version of the Treaty of European Union. – Maastricht, 1992. – 7 February. – 16 p. – Mode of access: <http://www.eurotreaties.com/maastrichteu.pdf> (Дата обращения – 29.04.2014).

4. Enlargement 2004 and 2007 // EU: Summaries of EU legislation. – Mode of access: http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/index_en.htm (Дата обращения – 29.04.2014).

5. Hanewinkel V. EU internal migration before and during the economic and financial crisis: An overview // Bundeszentrale für politische Bildung. – 2013. – 22 March. – Mode of access: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/157035/eu-internal-migration?p=all> (Дата обращения – 29.04.2014).

6. Iglicka K., Ziolek-Skrzypczak M. EU membership highlights Poland's migration challenges // Migration policy institute. – 2010. – 1 September. – Mode of access: <http://www.migrationpolicy.org/article/eu-membership-highlights-polands-migration-challenges> (Дата обращения – 29.04.2014).

7. Immigration, 2009–11 // Eurostat. – 2013. – December. – Mode of access: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Immigration,_2009–11_YB14.png&filetimestamp=20131204140028 (Дата обращения – 29.04.2014).

8. International migration outlook 2012 / Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). – P.: OECD Publishing, 2012. – 396 p. – Mode of access: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2012_migr_outlook-2012-en#page1 (Дата обращения – 29.04.2014).

9. September 2012: Euro area unemployment rate at 11.6% / Eurostat. – 2012. – 31 October. – 4 p. – Mode of access: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-31102012-BP/EN/3-31102012-BP-EN.PDF (Дата обращения – 29.04.2014).

10. The 2004 enlargement: The challenge of a 25-member EU // EU: Summaries of EU legislation. – Mode of access: http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/e50017_en.htm (Дата обращения – 29.04.2014).

11. Todhunter C. US–EU Transatlantic free trade agreement: More secrecy and more duplicity revealed // Global research. – 2014. – 17 February. – Mode of access: <http://www.globalresearch.ca/us-eu-transatlantic-free-trade-agreement-more-secrecy-and-more-duplicity-revealed/5369272> (Дата обращения – 29.04.2014).

Расширение ЕС и ситуация с иммигрантами в Италии (2004–2013)

Н.С. Примакова

Аннотация. В статье рассматривается влияние пятого и шестого этапов расширения Евросоюза на изменение ситуации с иммигрантами в Италии. Анализируется законодательство, регулирующее въезд и пребывание граждан Европейского союза на Апеннингах, а также меры по ограничению трудовой миграции из стран Центральной и Восточной Европы. Приводятся статистические данные о динамике миграционных потоков, их характеристике и направлении. Существенное внимание уделяется отношению итальянского общества и политической элиты к происходящим процессам.

Abstract. This paper reviews the impact of the fifth and the sixth EU enlargements on the evolution of the immigration situation in Italy. The legislation on the entrance and residence of the EU citizens in the Italian Peninsula as well as restrictive norms for labour immigration from Central and Eastern Europe are analyzed. Some statistical data on the dynamics, characteristics and direction of the migration flows is provided. Special attention is paid to the attitude of the Italian society and political elite towards the process.

Ключевые слова: Европейский союз, расширение ЕС, ЦВЕ, иммиграция, миграционная политика, рынок труда, безопасность.

Keywords: European Union, EU enlargement, CEE, immigration, migration policy, labour market, security.

Исследования общественного мнения в странах ЕС показывают, что в течение десятилетий для более чем 50% респондентов европейская интеграция ассоциировалась в первую очередь со свободой передвижения в пределах Сообщества (53). Хотя масштаб внутренней миграции до сих пор невелик, а направления потоков остались прежними – с юга на север и с востока на запад, – сам факт, что в любой момент без длительных бюрократических процедур можно оказаться на другом конце континента, греет душу многим европейцам.

Вместе с тем не всегда «соседей» ждут с распростертыми объятьями. Дисбалансы в уровне социально-экономического развития разных государств-членов, сложившиеся в течение столетий стереотипы, традиции, присущие одной национальной культуре и чуждые другой, не могут быть сглажены за десяток лет. Высокое качество жизни было достигнуто в Западной Европе немалым трудом ее жителей, опасаящихся, что «орды с востока» лишат их наработанного капитала. Однако насколько его удастся сохранить без помощи «приезжих» в современных условиях, когда население стран – «старых» членов ЕС стремительно стареет, а молодежь, в отличие от прежних поколений, уже не берется за любую работу, – большой вопрос.

Итальянцы в данном случае поступили весьма разумно. Трудовая миграция из стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) на Апеннины, как будет показано ниже, приобрела устойчивый характер к началу 2000-х годов – еще до расширения ЕС в 2004–2007 гг. Без этой рабочей силы ключевые секторы национальной экономики – промышленность, сельское хозяйство – впали бы в глубокий кризис. Поэтому ограничения вводились точечно, по сути в тех сферах, где присутствие мигрантов минимально. Однако такие меры позволили успокоить общество: правительство-де все держит под контролем. И волки сыты, и овцы целы.

Миграционное законодательство: порядок въезда и трудоустройства граждан стран пятого (2004–2007) и шестого (2013) расширения ЕС в Италии

Въезд и проживание граждан государств Европейского союза на Апеннины регулируется Указом президента Итальянской Республики № 54 от 18 января 2002 г. и соответствующим Единым текстом законодательных и регламентационных норм. Согласно Регламенту 562/2006, эта категория лиц вне зависимости от причины въезда освобождается от необходимости получать визу: достаточно предъявить действительное удостоверение личности (58). Граждане государств ЕС, не входящих в Шенгенскую зону, проходят минимальный пограничный контроль, заключающийся в проверке подлинности и действительности имеющихся документов. В том случае, если они въезжают в Италию из другой страны – участницы Шенгенского соглашения, то освобождаются от досмотра. Свобода передвижения в пределах Евросоюза может быть ограничена только с целью обеспечения общественного порядка, государственной безопасности и охраны здоровья нации (20). Решение о необходимости покинуть территорию страны в отношении гражданина государства – члена ЕС принимается министром внутренних дел Италии или префектом – представителем МВД в соответствующей провинции. Итальянское законодательство также предусматривает возможность высылки граждан ЕС, совершивших особо тяжкие преступления.

Выходцы из Евросоюза имеют право находиться в стране не более трех месяцев без соблюдения каких-либо формальностей. Исключение составляет так называемая декларация о пребывании (*dichiarazione di presenza*), которую необходимо предоставить в местное отделение полиции. В том случае, если срок проживания гражданина ЕС в Италии превышает 90 дней, он обязан иметь медицинскую страховку и достаточные финансовые средства, а также работать по найму, заниматься частной предпринимательской деятельностью, учиться в итальянском учебном заведении или сопровождать члена семьи, имеющего действительное более трех месяцев разрешение на жительство (*permesso di soggiorno*) на Апеннинах. При этом ему необходимо встать на учет населения в коммуне. Если срок его пребывания в Италии на постоянной основе превышает пять лет, он имеет право на получение постоянного вида на жительство. В соответствии с Директивой 93/109/СЕ граждане Европейского союза, постоянно проживающие в стране, с 1994 г. наделены активным и пассивным избирательным правом на выборах в Европарламент (21), а согласно Директиве 1994/80/СЕ, с 1996 г. они могут избирать и быть избранными в итальянские местные органы власти (22). Для этого необходимо подать соответствующее заявление в мэрию не позднее, чем за 90 дней до намеченной даты выборов. Однако уровень активности на выборах среди иммигрантов остается крайне низким: например, только 2% румын, проживающих в Италии, приняли участие в выборах в местные органы власти в 2009 г. (66).

Порядок трудоустройства граждан из стран – «новобранцев» ЕС на первых порах был несколько иным, нежели для «старых» европейцев: опасения по поводу неконтролируемого притока рабочей силы из ЦВЕ заставляли итальянское правительство вводить так называемые переходные периоды. 28 апреля 2004 г. вступил в силу Указ председателя Совета министров Италии, определяющий правила доступа на национальный рынок труда граждан восьми государств Центральной и Восточной Европы – Венгрии, Латвии, Литвы, Польши, Словакии, Словении, Чехии и Эстонии (19). Для выходцев с Мальты и Кипра каких-либо ограничений не вводилось по весьма тривиальной причине – их немногочисленности. В 2004–2006 гг. на «новобранцев» не распространялось действие ст. 1 и 6 (равенство в правах при трудоустройстве) Регламента № 1612/68 от 15 октября 1968 г. о свободе передвижения трудящихся в границах Сообщества (59). Указ вместе с тем не затрагивал граждан «новых» стран – членов ЕС,

работающих в Италии не менее 12 месяцев, а также тех, кто был намерен открыть на Апеннинах собственный бизнес. Тем самым эти две категории получили свободный доступ на итальянский рынок труда наравне с гражданами «старых» государств ЕС. Более того, остальные трудящиеся из ЦВЕ стали приниматься по упрощенной процедуре, в соответствии с которой работодатель направлял по почте в единое миграционное окно¹² запрос о разрешении нанять соответствующее лицо. Для них была увеличена квота на 20 тыс. рабочих мест. Переходный период был отменен Циркуляром Министерства труда и социального обеспечения № 21 в 2006 г. (12).

В свете продолжающегося расширения ЕС 27 декабря 2006 г. на заседании Совета министров Италии было принято решение о введении ограничительных мер в отношении трудовых мигрантов из Болгарии и Румынии¹³ до 2008 г. Их положение в стране регулировалось совместными циркулярами Министерства внутренних дел и Министерства труда и социального обеспечения № 2 от 28 декабря 2006 г. (11) и № 3 от 4 января 2007 г. (13). Наравне с другими гражданами ЕС румыны и болгары могли обращаться за получением разрешения на жительство через местные отделения полиции и почты. Все решения о выдворении граждан Болгарии и Румынии, за исключением принятых в судебном порядке с целью обеспечения общественной безопасности, утратили силу с 1 января 2007 г. В отличие от мер, введенных в отношении выходцев из восьми стран ЦВЕ, для болгар и румын трудовые квоты были отменены сразу. Кроме того, расширено число категорий трудящихся, на прием которых не распространяются какие-либо ограничения в переходный период. Это касалось работников таких «стратегических» секторов, как машиностроение, строительство, сельское хозяйство и рыболовство, туризм и гостиничный бизнес, уход за больными и престарелыми людьми, бытовое обслуживание. Были сняты ограничения для сезонных и высококвалифицированных работников, частных предпринимателей и менеджеров. При этом кандидат наравне с выходцами из «старых» стран ЕС мог заключать контракт с работодателем напрямую без получения дополнительных разрешений от властей. Для трудящихся других секторов вводилась упрощенная процедура найма. Впоследствии переходный период для болгар и румын в Италии неоднократно продлевался и был отменен с 1 января 2012 г. совместным Циркуляром Министерства внутренних дел и Министерства труда и социального обеспечения № 728 от 3 февраля 2012 г. (15).

С 1 июля 2013 г. по 30 июня 2015 г. в Италии, как и в других 13 странах ЕС, введены ограничения для трудоустройства иммигрантов из Хорватии. Тем самым на них не распространяется действие ст. 45 Лиссабонского договора (17) и Регламент 492/2011 от 5 апреля 2011 г. о свободе передвижения трудящихся в Евросоюзе (60). В соответствии с Циркуляром Министерства внутренних дел и Министерства труда и социальной политики Италии № 3899 от 2 июля 2013 г. (14), как и в случае с болгарами и румынами, для некоторых категорий трудящихся из Хорватии ограничений не вводится. Это – частные предприниматели, исследователи, высококвалифицированные, сезонные и домашние работники, а также занимавшиеся трудовой деятельностью в Италии на момент присоединения Загреба к ЕС не менее 12 месяцев. Как и другие граждане ЕС, они не обязаны ходатайствовать о выдаче разрешения на проживание, а должны лишь встать на учет населения в коммуне.

¹² Единое миграционное окно (*sportello unico per l'immigrazione*) – территориальное подразделение, действующее согласно Закону от 30 июля 2002 г. № 189 при провинциальной префектуре и занимающееся приемом и рассмотрением документов трудящихся по найму иммигрантов, иностранцев, прибывших в Италию для воссоединения с семьей, а также проводящее тест на знание итальянского языка. Выносит соответствующие решения в рамках своей компетенции (44).

¹³ Прежде действовало «Соглашение между Правительством Итальянской Республики и Правительством Румынии об управлении трудовыми миграционными потоками» от 12 октября 2005 г., предусматривавшее упрощение доступа на национальный рынок труда для граждан – наемных работников государства другой стороны, обмен информацией о спросе на рабочую силу и существующем предложении, организацию курсов повышения квалификации, обеспечение равных с местным населением трудовых прав (2).

Итальянское правительство в итоге не ввело жестких мер по ограничению трудовой миграции из ЦВЕ. Для большинства категорий работающих в стране «новых» европейцев каких-либо барьеров вообще не воздвигалось, а оставшиеся бюрократические процедуры приобрели «облегченную форму». По существу, переходный период был номинальным и объявлялся прежде всего для успокоения публики.

Приток в Италию мигрантов из стран пятого и шестого этапов расширения ЕС

В начале XXI в. внутренняя миграция в ЕС не имела широких масштабов: по оценкам Европейской комиссии, в 2000 г. доля внутренних мигрантов в Евросоюзе составляла всего 0,1% населения (24). Расширение Сообщества на восток несколько изменило ситуацию. В 2011 г. этот показатель достиг 2,5% (12,8 млн человек) преимущественно за счет иммиграции румын в Италию и Испанию, а также поляков в Великобританию и Ирландию. Вместе с тем число выходцев из третьих стран было выше и достигло 20,5 млн человек (4,1% населения Европейского союза). В настоящее время за пределами страны происхождения в Сообществе проживают 14 млн граждан ЕС (57), что составляет 38% от общего числа «приезжих» в Евросоюзе (4). В результате внутриевропейские мигранты являются меньшинством во всех странах – членах ЕС, за исключением Бельгии, Ирландии, Кипра и Люксембурга (67). Подавляющая часть внутренней миграции в ЕС (80%) приходится на пять крупнейших стран – Италию (21% «внутренних» мигрантов), Испанию (21%), Великобританию (18%), ФРГ (16%) и Францию (3%) (4). По данным на 2011 г., самое большое число граждан стран – членов ЕС, проживающих в другом государстве Евросоюза, составляли румыны (2,3 млн), поляки (1,6 млн), итальянцы (1,3 млн), португалцы (1 млн), британцы (900 тыс.) и немцы (800 тыс.). При этом 78% мигрантов из Румынии направлялись в Италию и Испанию, 64% мигрантов из Польши – в Великобританию и ФРГ, 50% мигрантов из Португалии – во Францию (67). Факторами, определяющими выбор страны для переезда, являются географическая и культурная близость, сходство языка, исторические связи между страной происхождения и государством пребывания, внутренняя экономическая и политическая обстановка в них, а также наличие мигрантских сетей.

Еще до пятого расширения ЕС Италия входила в число наиболее привлекательных стран для мигрантов из ЦВЕ. В 1991–2000 гг. число проживающих на Апеннинах румын увеличилось почти на 700%, болгар – на 192, поляков – на 149%. Из 1,4 млн иностранцев, находившихся в Италии в 2000 г., 119 тыс. были гражданами стран, готовящихся к вступлению в Евросоюз. Большинство из них составляли румыны (66 тыс. человек), поляки (30 тыс.) и болгары (12 тыс.). Однако их доля в населении Апеннин была невелика – всего 0,18% (3). С течением времени эти показатели существенно менялись: в 2002 г. число выходцев из восьми стран ЦВЕ, присоединившихся к ЕС в 2004 г., достигало 41,4 тыс. человек, а после расширения Евросоюза выросло до 142,7 тыс., что составило 3,1% от численности иностранцев, проживающих в Италии. Большинство из них в настоящее время составляют поляки – 97,8 тыс. человек (4). Вступление Румынии в ЕС привело к тому, что в 2007–2008 гг. число румынских граждан на Апеннинах выросло на 82,7%, достигнув 625,3 тыс. человек¹⁴. (65). Несмотря на разразившийся в Италии финансово-экономический кризис и рост безработицы, приток румын не сократился¹⁵: в 2009 г. их численность составила 888 тыс. человек, в 2010 г. – 969 тыс., в 2011–2013 гг. она выросла еще на 20% и достигла 1,07 млн человек (это – почти четверть иностранного населе-

¹⁴ Согласно Национальному институту статистики, уже в 2002 г. румынская диаспора в Италии была третьей по величине после марокканской (160 тыс. человек) и албанской (142 тыс. человек) (45).

¹⁵ Притом что общий объем иммиграции в страну снизился на 25% (25).

ния Италии и более 70% мигрантов из государств Евросоюза) из 2,5 млн румын, проживающих в 27 странах ЕС (36; 62; 65). В ходе пятого расширения Евросоюза каждый четвертый новый иммигрант в Италии был выходцем из Румынии (66). В итоге с 2004 г. иностранное население страны увеличилось почти в два раза, и 38% этого прироста приходится на долю граждан из 12 новых стран – членов ЕС (63). В настоящее время иностранцы составляют 7,4% общей численности населения Италии и 10% от числа занятых в народном хозяйстве (70). Из 5,2 млн иммигрантов 1,4 млн человек – граждане ЕС (порядка 87% из них – выходцы из 12 стран ЦВЕ), примерно 250 тыс. человек – несовершеннолетние (36). Данные показатели позволяют многим экспертам утверждать, что в перспективе 70% новых иммигрантов в Италии могут быть выходцами из стран ЕС (47). Однако насколько подобные заявления справедливы – большой вопрос. Внутренняя миграция в ЕС имеет свои пределы: приток иммигрантов не может постоянно расти, со временем он стабилизируется и пойдет на убыль. Вступление в ЕС Хорватии вряд ли существенно повлияет на число мигрантов из этой страны в Италии. По последним имеющимся данным, в 2011 г. на Апеннинах проживала 21 тыс. хорватов (0,5% иностранного населения) (54). С учетом незначительной численности населения Хорватии (примерно 4,3 млн человек), более высокого уровня жизни (13,9 тыс. долл. на душу населения в год) (18), нежели в других восточноевропейских странах, а также традиционной ориентированности граждан этого государства на Германию и Австрию (30), их число в Италии вряд ли существенно вырастет.

Присоединение стран ЦВЕ к ЕС в 2004–2007 гг. оказало значительное влияние на расширение присутствия на Апеннинах выходцев из пограничных восточноевропейских стран. За 2004–2007 гг. численность украинцев в Италии увеличилась с 58 тыс. человек до 120 тыс. (38), тогда как прежде число иммигрантов из СНГ было незначительным – 36 тыс. человек, преимущественно русские, украинцы, молдаване, белорусы, грузины, армяне и азербайджанцы (24). Сейчас же украинцы являются четвертой иностранной диаспорой в Италии (214,7 тыс. человек), а молдаване – шестой (135,5 тыс. человек) (36).

С началом экономического кризиса эмиграция из Италии граждан ЕС возросла, однако не столь значительно, как это произошло в Греции или Испании. В 2005 г. с Апеннин эмигрировало порядка 57 тыс. выходцев из других стран – членов Евросоюза, в 2006 г. – 62 тыс., в 2007 г. – 58 тыс., в 2008 г. – 70 тыс. С 2009 г. отток пошел на убыль: из страны выехали 65 тыс. европейских мигрантов, в 2010 г. – 60 тыс. Неблагоприятная социально-экономическая ситуация в стране привела к росту эмиграции коренных жителей. В 2008–2011 гг. итальянцы занимали третье место (после поляков и румын) по числу выехавших из государства происхождения: в 2008 г. из страны эмигрировали 66,2 тыс. человек, в 2011 г. – 68,2 тыс. (4). В 2013 г. эта цифра была еще выше – 106 тыс. человек, 54,1% из них – моложе 35 лет (51).

Численность мигрантов из ЦВЕ, проживающих в Италии, с 2004 г. существенно возросла. Однако показатели увеличивались не только и не столько за счет прибывающих в страну выходцев из стран-«новобранцев». Расширение ЕС позволило перейти на законное положение уже трудившимся нелегально на Апеннинах выходцам из Восточной Европы. Об этом свидетельствуют и данные амнистий для не оформленных должным образом иностранных работников на территории Италии: в 1986 и 1990 гг. наибольшее число прошений о легализации поступило от африканцев, а в 1995 и 1998 гг. – уже от граждан стран Центральной и Восточной Европы. Они стабильно удерживают «пальму первенства» с 2002 г., представляя 60% всех ходатайств (31). Так как миграция из этих стран приобрела устойчивый характер раньше их вступления в Евросоюз, расширение стало не главным, а лишь сопутствующим фактором роста интенсивности миграционных потоков с востока на запад.

Влияние миграции из ЦВЕ на итальянский рынок труда и национальную систему социального обеспечения

По данным на 2013 г., 53% мигрантов из стран пятого и шестого расширений ЕС пребывали на территории Италии с целью трудовой деятельности, 35 – по семейным обстоятельствам и лишь 3,1% – для получения образования. По отдельным национальностям показатели разнятся: 60% румын и словенцев имеют разрешение на жительство для осуществления трудовой деятельности, по той же причине – 50% поляков и словаков. 88,3% трудящихся на Апеннинах европейцев составляют наемные работники (против 73,8% среди итальянцев). 250 тыс. выходцев из стран Евросоюза трудятся в сфере промышленности, однако за последние два года их число сократилось на 2,9%. В 2011–2013 гг. стала расти их занятость в сфере услуг (+6,3%), торговле (+6,1%) и, в особенности, в сельском хозяйстве (+21,1%). Число частных предпринимателей среди мигрантов из ЕС невелико и в 2013 г. составляло 12% против 26% среди национальных граждан или 13,5% – среди «приезжих» из третьих стран (31). В последние годы наблюдается рост числа занятых мигрантов из государств Евросоюза старше 15 лет при снижении числа занятых итальянцев. Так, в 2010 г. число занятых мигрантов из ЕС составляло 697,8 тыс. человек, в 2011 г. – 740,5 тыс., в 2012 г. – 769,3 тыс., а итальянцев – 20,8 млн человек, 20,7 млн и 20,6 млн соответственно. Таким образом, доля активного населения среди мигрантов из ЕС составляет 75,4%¹⁶, а среди коренных жителей – 62,9% (47).

По оценкам специалистов, итальянский рынок труда выиграл от притока мигрантов из ЦВЕ, так как иностранная и национальная рабочая сила дополняют друг друга. Мигранты заняты главным образом в тех секторах экономики, где задействована наименее квалифицированная рабочая сила, тогда как национальная рабочая сила концентрируется в более высокотехнологичных областях. Только 40% итальянских трудящихся являются рабочими, в то время как среди мигрантов из стран ЕС эта категория составляет 83%. 54% мигрантов работают в таких секторах экономики, как сфера услуг (в основном общественное питание, уборка, торговля, транспорт) и строительство. В связи с ростом продолжительности жизни и старением населения итальянцы, как никогда прежде, нуждаются в сиделках. Это во многом предопределило гендерный состав миграции из ЦВЕ, в которой большинство составляют женщины (74% среди поляков, 63,6 – среди болгар, 59,4% – среди румын) (46).

В настоящее время 22,4% иностранных трудящихся в Италии составляют румыны (819,7 тыс. человек) (36). Более половины из них выполняют работы, требующие низкого уровня квалификации (нередко ниже имеющегося), лишь 4,5% являются предпринимателями и высшими управленцами. 23% заняты в строительном секторе, 7,5 – в гостиничном бизнесе, 5,4 – в сельском хозяйстве, 22% ухаживают за пожилыми и больными людьми (48). Второй по численности группой трудящихся в Италии выходцев из ЕС и восьмой в общем списке являются поляки (105 тыс. человек). За ними следуют немцы (103,9 тыс. человек), швейцарцы (103,3 тыс.), болгары (53,7 тыс.) и французы (52,8 тыс.) (36).

В определенной степени иностранная рабочая сила стала заменять национальную, мигрирующую с бедного юга на более благополучный и динамично развивающийся север, где средний уровень заработной платы и спрос на неквалифицированную рабочую силу выше, а безработица ниже. Как следствие значительная часть выходцев из стран ЦВЕ проживает в таких областях, как Ломбардия, Трентино-Альто-Адидже, Фриули-Венеция-Джулия, Венето, а также столичная Лацио. Здесь же создаются мигрантские сети, притягивающие новые иностранные трудовые ресурсы. В частности, порядка 53% румын проживают на севере Италии, 33 – в цен-

¹⁶ Уровень занятости мигрантов из десяти восточноевропейских государств, работающих в «старых» странах ЕС, составляет 78%, что почти на 10% выше средней занятости граждан ЕС-15 (53).

тре и 14% – на юге. Наиболее привлекательными городами для них, что вполне очевидно, являются Рим, Турин и Милан (66).

Несмотря на существенный приток иностранной рабочей силы на Апеннины, заработная плата коренных работников с 2004 г. мало изменилась. Она сократилась на 0,02% за среднесрочный и выросла на 0,01% за долгосрочный период времени. Средний уровень безработицы коренного населения вырос только на 0,01% за среднесрочный и остался неизменным за долгосрочный промежуток времени. Подобные показатели объясняются тем, что приток новых трудовых мигрантов влияет, в первую очередь, на положение уже пребывающих в Италии иностранных работников, чья заработная плата за среднесрочный период сокращается на 0,17%, за долгосрочный – на 0,14%, а безработица увеличивается на 0,17% за среднесрочный промежуток времени и на 0,15% – за долгосрочный (47).

Вступление десяти стран ЦВЕ в ЕС не повлекло за собой и существенного увеличения нагрузки на итальянскую систему социального обеспечения. Прежде граждане этих государств имели медицинскую карту временно проживающего в Италии иностранца (*tessera dello straniero temporaneamente presente*) и пользовались услугами национальной системы здравоохранения с существенной скидкой. Расширение Евросоюза ощутимо изменило эту ситуацию¹⁷. Согласно законодательству Европейского союза, граждане ЕС, пребывающие не более 90 дней на территории другого государства – члена Союза, должны иметь европейский полис медицинского страхования. Однако абсолютное большинство мигрантов из ЦВЕ им не обладают, так как находятся в соответствующей стране свыше обозначенных трех месяцев. Нередко они не имеют и формального трудового контракта, в результате чего не могут встать на учет населения в коммуне и оформить медицинский полис. Случается, что местная администрация отказывается ставить на учет трудового мигранта, мотивируя свои действия запутанностью законодательства. По тем же причинам иностранцам часто отказывают в выдаче медицинского полиса, даже зарегистрировав его в коммуне. В результате мигранты чаще прибегают к услугам скорой медицинской помощи, вместо того чтобы регулярно наблюдаться в медицинских учреждениях по месту жительства. В целом же большая часть государственных расходов на «социалку» в Италии проходит по статье пенсионных выплат. Абсолютное большинство мигрантов – люди не пенсионного возраста¹⁸ и даже те, кто его достигает, не трудятся в стране в течение времени, необходимого для получения права на пенсию.

Как показали приведенные выше статистические данные, граждане государств ЦВЕ, работающие в Италии, не оказывают существенного влияния на национальный рынок труда. Они занимают ниши, не привлекательные для коренных жителей, конкурируя прежде всего с другими иностранцами. Более того, рынок труда нуждается в этой рабочей силе и может ее «переварить». «Новобранцы» из ЕС также не являются непосильным грузом для итальянской системы социального обеспечения. Своего рода «фильтром» в данном случае служит бюрократический аппарат, создающий нередко непреодолимые препоны при регистрации по месту жительства и оформлении медицинского полиса. Напротив, более молодые по сравнению с коренными жителями мигранты в немалой степени поддерживают жизнеспособность системы социального обеспечения.

Иммиграция из ЦВЕ и итальянское общество

Отношение итальянского общества к иммиграции из «новых» стран – членов ЕС всегда было неоднозначным. Несмотря на то что на Апеннинах осознают выгоду, которую приносит трудовая миграция, политизация миграционного вопроса в стране, особенно острая

¹⁷ На граждан Румынии и Болгарии прежний режим распространялся до 2008 г. (50).

¹⁸ Средний возраст мигрантов в Италии составляет 32,5 года, а коренных жителей – 44,3 года (68).

в последние годы в связи с дестабилизацией социально-экономической обстановки, ростом исламского радикализма и преступности, отнюдь не способствует укреплению доверия и положительного отношения к иммигрантам в целом и к выходцам из ЦВЕ в частности.

В 2000 г. лишь 38% граждан государств ЕС положительно относились к возможному расширению Сообщества и только 27% считали, что оно является приоритетным направлением политики Европейского союза. Жители ЦВЕ, готовящиеся к вступлению в Евросоюз, вызывали доверие у 50,8% итальянцев, французов, немцев, британцев и испанцев, тогда как «старые» европейцы и выходцы из третьих стран были симпатичны 73,1 и 55,9% респондентов соответственно (3). Однако информационная кампания о государствах-«новобранцах» несколько изменила ситуацию в лучшую сторону. По данным опросов общественного мнения, проведенных накануне пятого расширения 2004 г., 62% итальянских респондентов положительно оценивали вступление десяти стран Центральной и Восточной Европы в Евросоюз и только 18% высказали отрицательное суждение по данному вопросу (16). В мае 2004 г. итальянский Институт исследования общественного мнения обнародовал сведения, согласно которым почти половина итальянцев позитивно относилась ко всем странам, которые несколько дней назад стали частью ЕС, 22% относились к ним негативно. В качестве наиболее значимых последствий расширения респонденты выделяли как «минусы» – миграцию и рост преступности (43% опрошенных), урезание дотаций ЕС (40% участников исследования), так и «плюсы» – укрепление социальной стабильности и более интенсивный экономический рост в Сообществе (35% респондентов) (16).

Накануне вступления в ЕС Болгарии и Румынии итальянское правительство не отрицало возможности роста числа мигрантов из стран-«новобранцев», однако и не драматизировало ситуацию. Заместитель министра труда и социальной политики К. Де Лука отмечала: «Объективно говоря, приток граждан из новых государств – членов ЕС может существенно увеличиться. Однако не думаю, что нас захлестнет волна мигрантов из Болгарии и Румынии» (52). Некоторые эксперты разделяли эту позицию. При этом они ссылались на данные по трудовым мигрантам из восьми стран ЦВЕ, Мальты и Кипра. «Многие, в особенности во Франции, с ужасом ожидали прибытия знаменитых “польских водопроводчиков”. Известно ли Вам, сколько граждан из этих десяти стран приехало в Италию? В 2004 г. около 60 тыс., а пик – 67 тыс. – был зафиксирован в 2005 г. Прибывали в основном поляки и словаки, 70% были сезонными работниками и концентрировались на северо-востоке страны», – подчеркивал директор Управления по вопросам иммиграции Министерства труда и социального обеспечения Дж. Сильвери (52). Католическая организация «Каритас»¹⁹ также не прогнозировала массового наплыва румын и болгар.

Итальянские газеты отмечали, что обеспокоенность общественности вызывает не столько трудовая миграция из ЦВЕ, сколько возможный риск дестабилизации социальной обстановки в стране, рост преступности и безработицы, наплыв цыган. Вице-мэр Милана, правозащитник Р. Де Корато предостерегал: «К нам прибудут тысячи и тысячи людей, ищущих работу, жилье, социальную поддержку. Не получив ожидаемой помощи, они могут создавать неудобства для коренных жителей, провоцировать рост преступности, стать угрозой общественной безопасности» (52). Действительно, вопрос поддержания порядка в свете предстоящего расширения волновал местные власти больше всего. Центральные органы управления, со своей стороны, пытались разрядить напряжение. Отмечалось, что на урегулирование социальных вопросов в 2007 г. из государственного бюджета будет выделено дополнительно 500 млн евро. На проведение миграционной политики предусматривалось потратить 50 млн евро, прежде всего на про-

¹⁹ «Итальянская Каритас» (*caritas* (лат.) – милосердие) – пасторская организация, подчиненная Итальянской епископской конференции (постоянно действующее объединение католических епископов). Учреждена в 1971 г. папой Павлом VI. Занимается образовательной, благотворительной и исследовательской деятельностью, активно оказывает помощь мигрантам и беженцам (10).

граммы для женщин и несовершеннолетних. В Министерстве внутренних дел и Министерстве труда и социального обеспечения Италии были созданы специальные рабочие группы, которые в сотрудничестве с волонтерскими объединениями и местными органами власти должны были заниматься вопросами интеграции цыган в итальянское общество (52).

Однако отношение широкой общественности к иммиграции со вступлением Болгарии и Румынии в ЕС снова стало меняться в худшую сторону. В 2007 г. большинство итальянцев рассматривали иммиграцию, в том числе и приток из ЦВЕ, как большую проблему (так считали 74% жителей севера и 54% южан), 73% были уверены, что иммигранты отрицательно влияют на ситуацию в стране. При этом равное число опрошенных – две трети – высказали негативное отношение как к иммиграции из Северной Африки и Ближнего Востока, так и из Центральной и Восточной Европы. В 2009 г. более 83% итальянских респондентов считали необходимым ужесточить миграционную политику (32).

Особенно существенную «лепту» в формирование подобного мнения о мигрантах вносят местные СМИ. Разделы хроники итальянских газет постоянно пестрят статьями о правонарушениях, совершенных мигрантами, прежде всего румынами и цыганами. Отчасти этот вопрос действительно раздут, он всегда обсуждается эмоционально и вызывает бурную реакцию итальянской общественности. В ходе кампании против ксенофобии в Италии пресс-атташе Верховного комиссара ООН по делам беженцев Л. Болдрини²⁰ отметила: «Политики и СМИ несут основной груз ответственности за распространение ксенофобии и расизма в Италии. В последние годы многие политические деятели связывали иммиграцию с вопросами безопасности, не затрагивая другие, положительные составляющие этого феномена. Газеты и телевидение не помогают нам лучше понять иммигрантов, так как уделяют больше внимания негативным последствиям иммиграции, вызывая тем самым тревогу и страх» (39). Хотя в 2008 г. Национальной федерацией итальянской печати²¹ и советом Ордена журналистов Италии²² был принят основополагающий документ для представителей СМИ, работающих в области миграционной проблематики, – «Обязательный протокол о лицах, просящих убежища, беженцах, жертвах торговли людьми и мигрантах», так называемый Римский устав, – ситуация мало изменилась.

²⁰ Лаура Болдрини – итальянский журналист, политик и государственный деятель. В 1998–2012 гг. занимала должность пресс-атташе Верховного комиссара ООН по делам беженцев. В феврале 2013 г. была избрана в итальянский парламент по спискам партии «Левые, экология, свобода». С 16 марта 2013 г. – председатель палаты депутатов парламента Итальянской Республики (42).

²¹ Национальная федерация итальянской печати (Federazione Nazionale Stampa Italiana) – профсоюз журналистов Италии. Основан в 1908 г. Включает двадцать областных ассоциаций и профсоюзов работников печати, а также объединения итальянских журналистов в Великобритании, Германии и Франции (26).

²² Национальный орден журналистов – основанная в 1925 г. государственная некоммерческая ассоциация, участие в которой является обязательным для всех работников итальянских СМИ (49).

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.