

Политология

КРИЗИС «СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА» И МАССОВАЯ МИГРАЦИЯ КАК ВЫЗОВЫ ГОСУДАРСТВУ-НАЦИИ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ФРГ)

Н. Н. Большова*

В последние десятилетия в Западной Европе наблюдается интенсивное расширение миграционных потоков, следствием которых является повышение этнокультурной гетерогенности западноевропейских принимающих обществ. Необходимость включения неграждан или иммигрантов в системы социального обеспечения подрывает социальную солидарность, которая является основным условием успешного функционирования государства-нации в условиях глобализации. Данная статья рассматривает проблему снижения эффективности государства через призму наиболее острых вызовов современности – кризис социального государства и проблему регулирования массовой миграции. Они тесно взаимосвязаны между собой. Особое внимание уделяется политической дискуссии о влиянии иммиграции на принимающие общества на примере ФРГ.

Ключевые слова: государства-нации, Европейский союз, государство всеобщего благосостояния, социальная политика, принимающие государства, интеграция иммигрантов, трудовая иммиграция, эффективное государство, глобализация, Германия (ФРГ), политические партии.

Keywords: nation-states, European Union, welfare state, social policy, receiving countries, integration of immigrants, labor immigration, government effectiveness, globalization, Germany (FRG), political parties.

В последнее время все больше исследователей подвергают сомнению эффективность выполнения государством своих функций в условиях глобализирующегося мира, указывая на реальные признаки «утраты» государствами суверенитета в рамках «эрозии Вестфальской модели мира».

Несмотря на обширную литературу по этой теме, немногие исследователи пытались посмотреть на эффективность современных западноевропейских демократических государств через призму дискуссии о будущем «государства всеобщего благосостояния» в условиях массовой иммиграции. Такая постановка вопроса весьма полезна для политиков и уже поэтому не слишком популярна. Однако изучать этот вопрос необходимо, поскольку острота вызовов нарастает.

Будет также полезно с самого начала пояснить, что мы понимаем под эффективным государством. В настоящее время существует целый на-

бор показателей и критериев, определяющих уровень эффективности государства (government effectiveness) и оценивающих качество государственного управления («good governance»)¹. Для целей данной статьи мы рассматриваем эффективность государства с точки зрения качества предоставляемых им социальных услуг (через механизм перераспределения доходов) и адекватности ответов на современные вызовы.

Эффективное государство

Большое значение для эффективности государства имеет наличие перспективного и долгосрочного проекта общества, объединяющего всех его членов. Реализация задуманного проекта зависит от доверия, поддержки, активности и участия граждан страны, которые являются и электоратом, и налогоплательщиками. Способность государства реализовать долгосрочный проект развития и сплотить

*Большова Наталья Николаевна – тьютор Кафедры политики и функционирования ЕС и СЕ Европейского учебного института МГИМО (У) МИД России, e-mail: barabanov@mgimo.ru.

вокруг него национальное сообщество дает государству легитимность, основанную на лояльности собственных граждан, доверии со стороны основных групп населения, уважении внешних партнеров, подчинении отдельных властных структур и корпоративных интересов объединяющей идее.

Легитимная власть, пользующаяся доверием и уважением, получает возможность решать и другие задачи эффективного государства, в частности, определять высшие приоритеты, принципы и ценности, которым подчиняются и текущее законодательство, и складывающаяся практика; устанавливать общие правила игры и обеспечивать неукоснительное соблюдение этих правил всеми игроками – регионами, местными властями, бизнес-сообществом, корпорациями, политическими организациями, неправительственными объединениями, группами интересов, частными лицами и т. д.

От эффективного государства граждане ожидают полного и качественного предоставления услуг, прежде всего, обеспечения безопасности и гарантии достойной жизни. Для этого государство наделяется мощным правоохранительным и правоприменительным аппаратом, осуществляет гибкое перераспределение доходов, стимулирует производство и конкурентоспособность национальной экономики, поддерживает некоммерческий сектор, проводит социальные программы, заботится о сокращении безработицы, берет на себя переподготовку кадров, помогает социально уязвимым слоям населения и т. д.

Неотъемлемыми слагаемыми организации эффективного государства являются система сдержек и противовесов (подчинение власти закону и ограничение власти законом) и принцип разделения властей. Кроме этого, следует отметить, что современное государство все в большей степени выстраивается в соответствии с принципами субсидиарности, пропорциональности и экономии ресурсов. Эти принципы требуют, чтобы решения принимались на возможно более низком уровне управления, для отправления государственных функций использовалось ровно столько времени и ресурсов, сколько нужно, ни больше и ни меньше, а себестоимость оказываемых услуг того же качества постоянно снижалась. Важнейшими политическими установками современного государства становятся максимальная приближенность структур управления к населению и его потребностям, вовлеченность граждан в процесс подготовки и принятия социально значимых решений, информационная открытость и транспарентность².

Государство-нация в условиях глобализации

В последнее время состояние государства-нации в условиях глобализации все чаще оценивается как

кризисное. Так, утверждается, что «государствонация – это продукт своего времени»³, зародившийся в Европе в XIX в. в эпоху национальных революций и индустриализма, который уже перестает адекватно отвечать новым реалиям и вызовам.

Немецкий философ и социолог Ю. Хабермас высказал следующие соображения относительно процессов, происходящих с национальными государствами в условиях глобальной конкуренции: «Глобализация как бы принуждает национальное государство внутренне открыться, впусив множество чужих или же новых культурных образов жизни. В то же время она суживает пространство для действий национальных правительств, открывая суверенные государства и вовне, по направлению к международным режимам. Если цикл открывания–закрытия удастся без социально патологических побочных последствий, то политика, неразрывно связанная с глобализованными рынками, должна будет осуществляться лишь в таких институциональных органах, которые не нарушают условий легитимности демократического самоопределения»⁴. Одновременно с «открытием» государств наблюдается падение эффективности государственных институтов, которое выражается в «сужении фискальной основы социальной политики» национальных государств, ослаблении управляемости экономических процессов, снижении гомогенности государственно-гражданской идентичности. Такая ситуация может вызывать «дефициты управляемости и легитимации», поскольку граждане теряют веру в то, что их государство способно управлять современными процессами и решать конкретные проблемы⁵.

Попробуем взглянуть на проблему снижения эффективности государства через призму наиболее острых вызовов современности: кризис государства всеобщего благосостояния (социального государства) и массовую миграцию. Они тесно взаимосвязаны между собой.

Можно предположить, что миграция будет представлять собой вызов для государства всеобщего благосостояния, поскольку изначально системы социального обеспечения были предназначены для собственных граждан и не предполагали заботу об иммигрантах. В то же время, заявления об исчерпании ресурсов социального государства, вызываемом миграцией, не имеют под собой веских оснований, а «столкновение» между мигрантами и системами социального обеспечения в целом не ведет к неблагоприятным условиям, если мигранты интегрированы в рынок труда, благодаря чему не требуют больших бюджетных затрат от принимающего государства.

Кризис государства всеобщего благосостояния

По мере возрастания дополнительной нагрузки на государственные институты в виде вызовов глобализации, напрямую затрагивающих интересы государства, все больше внимания в государственной политике развитых стран уделяется решению глобальных проблем. Как следствие, государство начинает «давать сбой» в рамках выполнения своих традиционных компетенций перед гражданами. Наиболее отчетливо данная тенденция проявляется в области социальной политики западноевропейских стран, где с середины 1970-х гг. наметился постепенный демонтаж институтов государства всеобщего благосостояния.

Начало кризиса социального государства, совпало по времени с началом экономической рецессии в середине 1970-х в Западной Европе. Стагнация, рост безработицы и демографические проблемы уменьшили возможности финансирования социальной сферы, тем самым ослабив социальную роль государства. Отказ государства от части своих социальных обязательств – достаточно болезненное решение, как для общества, так и для самого государства, поскольку в определенном смысле происходит его девальвация как главного гаранта стабильности и безопасности нации. Прежняя модель государства «всеобщего благосостояния» с трудом стала вписываться в новые экономические, социальные и политические реалии, и вследствие этого уже в конце 1980-х гг. в академическом и политическом сообществах начала широко обсуждаться тема изменения парадигмы современной социальной политики государства в условиях глобализации.

В центр дискуссий был поставлен вопрос, что должно быть во главе угла новой социальной модели – «идея социальной включенности, исключенности или нечто среднее? Будет ли она отстаивать идею социальной справедливости для всех, либо предпочтение будет отдано только наиболее нуждающимся, или только наиболее достойным (и как их определить)? Будет ли выбранная модель нацелена на достижение высококачественного уровня жизни или остановится на варианте системы, обеспечивающей исключительно минимальный уровень безопасности?»⁶.

Правительство любой страны стремится проводить социальную политику, которая направлена на выравнивание доходов и повышение уровня жизни различных групп населения, на поддержание социальной стабильности в обществе. При этом важнейшим инструментом сглаживания социальных контрастов является система перераспределения доходов через бюджет государства. Как отмечает Х. Этцингер, функционирование государства

всеобщего благосостояния основано на равенстве всех граждан перед законом и чувстве «солидарности» внутри определенного политического сообщества. Данные принципы являются основной причиной, по которой члены сообщества признают справедливость перераспределения доходов. Несмотря на то, что перераспределение чаще всего осуществляется по одной линии, то есть от более зажиточных и более обеспеченных к менее зажиточным и менее обеспеченным гражданам, социальным группам и регионам и т. д., важным моментом здесь является то, что данные трансферты идут в пользу тех потребителей, с кем плательщики объединены чувством общности⁷.

Таким образом, одним из наиболее важных условий функционирования государства всеобщего благосостояния является существование четкой линии, отделяющей граждан государства от всех остальных. Участие в сообществе должно быть четко определено. Однако в эпоху глобализации и усиливающейся международной миграции, соблюсти данное условие оказывается весьма проблематичным. Отсюда вопрос: как примирить открытость границ и замкнутость государства благосостояния? Г. Брокманн назвал это «парадоксом иммиграции и благосостояния»⁸.

Единая социальная политика ЕС⁹

В конце XX—начале XXI вв. государства Европейского союза оказались в новых политических, социальных и экономических условиях, в которых в настоящее время постепенно происходит пересмотр основ и реформирование государства всеобщего благосостояния. С самого начала в создании социального государства особую активность проявили социал-демократы Европы (именно по этой причине известный теоретик либерализма Ральф Дарендорф назвал XX в. в Европе социал-демократическим¹⁰). Социал-демократы продолжают играть активную роль в процессе трансформации государства благосостояния, выстраивая модель социального государства уже в рамках Европейского союза. При их участии в 1989 г. была принята Хартия основных социальных прав трудящихся, включающая в себя 12 различных прав, начиная с права на труд в любом государстве-члене Сообщества. В Маастрихтский договор (1992 г.) был включен раздел «Социальная политика, образование, обучение и молодежь», смысл которого заключался в признании социальной политики самостоятельным направлением деятельности ЕС, оказывающим непосредственное воздействие на все сферы жизни Сообщества¹¹. В июне 1997 г. в Амстердаме на заседании Европейского Совета его участники под-

твердили курс на создание социально ориентированной Европы.

В программных документах Евросоюза провозглашается фундаментальный для деятельности ЕС принцип подчинения экономической интеграции интересам повышения жизненного уровня граждан Евросоюза, что дает основание полагать, что политическая элита Европы всерьез осознала важность приоритета социального измерения, не просто увеличения экономического благосостояния, а повышения эффективности европейского общества. Главной задачей на ближайшее десятилетие стало построение в рамках ЕС новой социальной модели, где права граждан будут гарантироваться такими документами, как Хартия социальных прав трудящихся. Это положило начало осуществлению новой социальной стратегии, проводящейся коммунитарными институтами – Европейским социальным фондом, шестью постоянными комитетами по конкретным направлениям социальной политики, а также трехсторонним Комитетом по социальному диалогу.

В результате процессов расширения ЕС и европейской интеграции, активизировавших миграции как внутри ЕС, так и извне, европейский социум стал более многослойным и многообразным в своих традициях, интересах, доходах, качестве жизни и уровне развития. При этом стало очевидно, что никакая успешная деятельность в рамках ЕС невозможна без учета позиций его граждан. Не случайно такие понятия, как «социальная солидарность», «социальное сплочение», «доверие» сегодня ложатся в основу долгосрочной политики ЕС. В частности, провозглашение и реализация на наднациональном уровне концепций «Европейского социального диалога» и «Европейской социальной модели» призваны снизить уровень бедности, облегчить доступ к социальным благам и сохранить социальную сплоченность.

Социальная система в ЕС имеет два начала – национальное и наднациональное. Решение социальных проблем осуществляется не только за счет национального бюджета. Социальные проблемы разрешаются и финансируются на наднациональном уровне – из общеевропейского бюджета ЕС, а также из специализированных организаций и фондов (Социальный фонд, Фонд регионального развития, Фонд ориентации и гарантий в области сельского хозяйства и Фонд содействия экономическому сближению государств-членов). В то же время, фундаментом данной системы до сих пор остается уровень национальных правительств, поскольку львиная доля социальных расходов приходится на бюджеты правительств стран-участниц ЕС.

В механизме социальной защиты ЕС применяется разделение ролей между уровнями – от местного до наднационального по принципу субсидиарности. Посредством перераспределения национального дохода поддерживается здравоохранение, охрана труда, защита окружающей среды, образование и профессиональное обучение. Обеспечивается социальная защита пенсионеров, частично или полностью нетрудоспособных граждан, многодетных семей, безработных. Социальная политика институтов ЕС¹² на наднациональном уровне продолжает играть роль надстройки, способствуя решению трех групп проблем, которые по своим масштабам не под силу национальным правительствам: специфических социальных, как отдельных категорий трудящихся (молодежи, женщин, пожилых людей и т. д.), так и трудящихся отдельных отраслей (транспорт, сельское хозяйство, рыболовство и т. д.); повышению качества жизни, улучшению охраны труда и здоровья; постепенному сближению социальных систем стран-членов ЕС.

В то же время, по мнению некоторых европейских исследователей, социальная сфера и финансирование проблем «с социальным компонентом» может отвлекать слишком много средств от стимулирования экономического роста. В частности, бюджетные дефициты во Франции, Германии, Греции и других странах, которые последние годы превышают критерии Пакта о стабильности и росте, могут быть вызваны большими социальными расходами. Если делать ставку только на социальные расходы, то в долгосрочной перспективе получится отрицательный социальный эффект.

Миграция и государство всеобщего благосостояния: к осмыслению проблемы

В условиях роста миграционного давления на государства Западной Европы со стороны менее развитых регионов мира одним из приоритетных направлений общественно-политической и научной дискуссий в них становятся миграционные процессы. Актуальность изучения последствий миграции обусловлена, с одной стороны, обострением вызванных ею проблем в принимающих государствах, а с другой – растущими потребностями экономик этих государств в трудовых ресурсах, учитывая ухудшение демографической ситуации.

Иммиграция всегда была предметом споров во всех без исключения европейских государствах, которым приходилось принимать у себя большие потоки иммигрантов. Тем не менее, долгое время, пока ее масштабы не начали казаться угрожающими, ее восприятие в целом не выходило за рамки традиционного европейского подхода в от-

ношении иммигрантов, особенно иммигрантов не-европейского происхождения. Так, согласно преобладавшей точке зрения, иммиграция носит временный характер и является наиболее дешевым способом решения проблемы нехватки рабочих рук для поддержания и развития промышленности и других отраслей экономики.

До определенного момента иммигранты не воспринимались как серьезная политическая и социальная проблема, соответственно, проблема интеграции иммигрантов не воспринималась как вызов, на который нужно срочно реагировать. По прибытии в страну назначения иммигрантам предоставлялись различные права в зависимости от их статуса. В дальнейшем дифференциация прав часто становилась причиной сегрегации иммигрантов, поскольку они не могли в полной мере принимать участие в жизни общества и были исключены из процессов принятия решений. Практика «исключения» способствовала тому, что большая доля иммигрантов второго поколения была даже более отчуждена от принявшего их общества, нежели их родители.

Однако на рубеже XX—XXI вв. европейские страны столкнулись с качественно новым опасным вызовом — масштабной миграцией из стран «третьего» мира, противостоять которой оказалось сложно в одиночку, поскольку изменился не только масштаб и география, но и характер иммиграционных потоков. В условиях современной объединенной Европы иммиграция стала закономерным и необратимым процессом. Общие проблемы, связанные с иммиграцией из третьих стран и передвижением людей по территории ЕС, постепенно расширяют компетенцию институтов Евросоюза в сфере иммиграционной политики. Несмотря на это, основная часть ответственности по-прежнему лежит на национальных государствах, которые оставляют за собой право действовать самостоятельно в выборе приоритетов в регулировании иммиграции.

Общая численность международных мигрантов³³ составила в 2000 г. более 175 млн, а их доля относительно численности населения Земли — 2,9 % (против устойчивых 2 % в 1965—1990 гг.)³⁴. Австралия и Северная Америка прочно удерживают лидерство по объемам принимаемых иммиграционных потоков. В Западной Европе удельный вес мигрантов первого поколения в ее населении колеблется от 2 до 8—10 %, а с учетом граждан, имеющих одного родителя-иностранца (и, соответственно, автоматически получающих гражданство), достигает 15—20 %. Доля иностранцев в населении продолжает расти в большинстве западных государств. Поликультурными и имми-

грационными стали все развитые страны, за исключением разве что Исландии.

Говоря о характере миграции, западные государства можно условно разделить на три блока. К первому блоку относятся бывшие метрополии (Великобритания, Голландия, Франция), принимавшие на протяжении всего XX в. людей, прибывавших из колоний в поисках работы. Ко второму — страны традиционной трудовой иммиграции (Австрия, Бельгия, Дания, Люксембург, Германия, Швеция). К третьему — государства, сами до недавнего времени остававшиеся поставщиками дешевой рабочей силы. В 1980-е гг. иммиграционными стали Италия, Испания, Португалия и Греция, а в следующем десятилетии — Финляндия и Ирландия. Перспектива превратиться в четвертую группу реципиентов миграции стоит перед странами ЦВЕ, но сегодня они, в основном, экспортируют человеческий капитал в Западную Европу. Вместе с тем, хотя приток иностранной рабочей силы служит важным источником пополнения трудовых ресурсов развитого мира, «устойчивая динамика иммиграции свидетельствует о том, что она стала автономным, мало зависимым от хозяйственной конъюнктуры процессом»³⁵.

В ранний послевоенный период западноевропейские государства для восстановления экономики осуществляли рекрутирование рабочей силы на основе международных трудовых соглашений и принципах ротации в основном с соседними европейскими государствами. Так, Германия и Швейцария привлекали трудовых иммигрантов из Италии, Испании, Португалии и Греции, Швеция — из соседней Финляндии. Исключение составляли бывшие колониальные державы — Великобритания, Нидерланды, Бельгия и Франция, у которых география вербовки рабочих изначально была шире, поскольку включала также бывшие колонии (Африку, страны Карибского бассейна и Азию). Иммиграционные потоки в этот период имели внутрирегиональный характер, прибывавшие иммигранты были европейцами. С конца 1960 гг. в связи с исчерпанием трудовых ресурсов из соседних стран западноевропейские государства расширили круг стран-источников рабочей силы и стали «импортировать» трудовых иммигрантов из других регионов (Турции, Югославии, Северной и Южной Африки, Латинской Америки, Азии и Океании)³⁶. Иммигранты новой волны отличались от коренного населения цветом кожи, обычаями, традициям, религией, то есть были далеки принимающим обществам не только в географическом, но, что более существенно, и в социокультурном отношении.

Переломный момент в трудовой иммиграции в Западную Европу наступил в 1973—74 гг. в связи

с нефтяным кризисом, который стал причиной начала общеевропейской экономической рецессии. Спрос на иностранную рабочую силу резко сократился, в силу чего европейские страны пересмотрели свою иммиграционную политику в сторону ее ужесточения. Чтобы ослабить напряжение в своих странах, вызванное высоким уровнем безработицы, западноевропейские правительства заморозили программы вербовки и инициировали программы содействия возвращению гастарбайтеров на родину после завершения срока их контрактов.

В Германии с 1972 г. существуют государственные программы поддержки репатриации: GARP/REAG (Government Assisted Repatriation Programme/Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany). Однако предпринимавшиеся попытки возврата иностранных рабочих существенного эффекта не принесли. На родину добровольно вернулись иммигранты из стран Южной Европы (Португалии, Испании, Италии и Греции). Напротив, иностранные рабочие из Турции, Югославии, Северной Африки и Азии не собирались покидать благополучные западные страны и возвращаться домой, где у них было заведомо меньше шансов улучшить свое финансовое и социальное положение. Понимая, что двери в эти страны закрываются для них надолго из-за мирового экономического кризиса, они использовали любые возможности, чтобы закрепиться на новом месте, и, пользуясь правом на воссоединение семей, стали добиваться разрешения на приезд своих семей и ближайших родственников. С годами эта тенденция не только не исчезла, но, напротив, лишь усиливалась.

Несмотря на официальный запрет ввоза иностранной рабочей силы, общая численность иммигрантов в Германии продолжала увеличиваться за счет потоков иммигрантов по легальным (по линии гуманитарной миграции (беженцы) и воссоединения семей) и нелегальным каналам. Кроме того, данная ситуация в значительной мере способствовала формированию и развитию так называемых неформальных мигрантских сетей как основного доступного иммигрантам ресурса взаимопомощи, поддержки и решения многих проблем в стране пребывания. В то же время, привыкая опираться исключительно на поддержку общины, иммигранты все больше становились социально и экономически привязанными к ней, что негативно отражалось на их интеграции в принимающее общество.

Таким образом, жесткая антииммиграционная политика не принесла желаемых результатов, а, напротив, лишь стимулировала процесс пре-

вращения временных трудовых мигрантов в постоянных, вела к увеличению численности этнических общин и способствовала их дальнейшей консолидации.

В последнее десятилетие, особенно после «восточного расширения ЕС» (наибольшего расширения по людским и территориальным показателям и наименьшего по показателям ВВП)¹⁷, происходит переосмысление влияния миграции на жизнь принимающих обществ. Как показывают опросы общественного мнения, в настоящее время среди коренного населения западных стран достаточно широко распространены опасения, что иммиграция наносит большой вред их экономическому и социальному благосостоянию. Негативному настрою во многом способствует состояние политического дискурса о миграции в этих странах, которое на деле может больше отражать борьбу различных сил за власть, а не реальные интересы граждан. Манипулирование страхами населения (традиционное использование образа «чужого») объясняется стремлениями политиков и/или чиновников отвлечь внимание населения от других проблем, переложить часть вины за свои ошибки на «чужих» или разыграть «миграционную карту» в предвыборной борьбе за голоса избирателей. Значительную роль играет также негативный тон СМИ при освещении сюжетов, связанных с иммигрантами. В результате, в сознании граждан принимающих стран формируется стереотип «неприязни к иммигрантам», укрепляются убеждения, что иммигранты – это бремя для государственного бюджета, что по сравнению с местными жителями они меньше платят налогов и социальных взносов в государственную казну и больше получают от государства социальных льгот и других благ. При этом общественное мнение обычно не учитывает потенциальные позитивные «непрямые эффекты» миграции (indirect fiscal effects) на макроэкономическую ситуацию и рынок труда в стране¹⁸.

Здесь возникает вопрос относительно объективности научных дискуссий вокруг иммиграции. Однако и у академического сообщества нет консенсуса, в то же время тема миграции настолько «горяча», что иногда выводы делаются – возможно, неосознанно, – исходя из личного опыта¹⁹. В данной статье анализ политического и академического дискурсов необходим, чтобы лучше сориентироваться в многообразии эффектов, которые миграция оказывает на различные стороны жизни государства.

Согласно мнению многих либеральных экономистов, открытые границы выгодны для благосостояния мирового сообщества. Однако из

этого еще не следует, что это также выгодно для благосостояния отдельных стран. Практически все европейские государства – это государства всеобщего благосостояния. Как было показано выше, открытость государства иммиграции и закрытость государства благосостояния примирить трудно, поскольку иммиграция требует проницаемых границ, в то время как государство благосостояния лучше всего функционирует как более закрытая система, границы которой совпадают с границами национального государства.

Скептики отмечают, что дальнейшая иммиграция может вызвать демонтаж государства всеобщего благосостояния («американизацию европейской политики социального обеспечения»²⁰) и ослабление социальной солидарности. В качестве главных причин указываются низкий уровень занятости иммигрантов, высокая степень зависимости от социальных выплат, низкая социальная мобильность, незнание языка принимающей страны и низкий уровень образования.

Важным вкладом в развитие научной дискуссии о миграции стала вышедшая в 2004 г. работа экономистов Гарвардского университета А. Алесины (Alberto Alesina) и Э. Глейзера (Edward Ludwig Glaeser) «Борьба с бедностью в США и Европе», доказывающая, что повышение этнокультурной гетерогенности в результате иммиграции подрывает социальную солидарность государства всеобщего благосостояния²¹. Анализируя макропоказатели 54 стран, авторы установили отрицательную корреляцию между степенью расслоения по этническому признаку и уровнем социальных расходов. По словам Алесины, скоро «европейская система соцобеспечения столкнется с давлением со стороны политических партий, утверждающих, что государство не может позволить выплачивать социальные пособия иммигрантам, как это уже происходит в США. Это вызовет споры о том, каким образом можно исключить иммигрантов из системы социального обеспечения»²².

Директор Института по исследованию населения и социальной политики Университета г. Билефельд, профессор Х. Бирк (Herwig Birg) сравнил вклад иммигрантов в системы пенсионного, социального, медицинского страхования, их налоговые отчисления в бюджет Германии и объемы социальных пособий и других трансфертов, которые получают иммигранты от государства, и пришел к выводу, что перераспределение доходов немцев происходит в пользу иммигрантов²³.

Бирк также ссылается в своей работе на результаты исследования Института экономических исследований (ИФО, Мюнхен), в котором были проанализированы возможные последствия

волн миграции для рынка труда и перераспределительной системы Германии в результате расширения ЕС на Восток. Данное исследование было проведено сотрудниками института специально для Федерального министерства труда и социального обеспечения ФРГ²⁴. Согласно его результатам, иммигранты, с одной стороны, являются нетто-вкладчиками («net contributors») систем пенсионного обеспечения и страхования по уходу (care insurance system) и нетто-реципиентами («net recipients») бюджета в медицинском страховании и страховании по безработице – с другой. И чем меньше срок их пребывания в Германии, тем больше данный эффект. В 1997 г. чистый бюджетный доход от иммигрантов был перекрыт расходами на них, в результате общее влияние иммигрантов на систему благосостояния оценивалось как негативное. Исключением оказались иммигранты, прожившие в Германии более 25 лет, чистый доход в государственный бюджет от которых составил на 1,670 DM с человека больше, чем социальные трансферты (см. Таблицу 1).

Авторы исследования отмечали, что с точки зрения экономической теории существует веский аргумент в пользу свободного передвижения рабочей силы. Миграция может иметь позитивный эффект, если в стране назначения создан гибкий и мобильный рынок труда²⁵. Однако ограничения, существующие в государствах континентальной Европы, в том числе ФРГ, сильно снижают этот положительный эффект: во-первых, рынки труда недостаточно мобильные и поэтому неспособны эффективно поглощать новых иммигрантов; во-вторых, система перераспределения доходов, существующая в государствах благосостояния, с ее социальными льготами, финансируемыми за счет налоговых поступлений, может являться дополнительным мотивом для иммиграции²⁶.

По словам директора ИФО, профессора Х. Зинна (Hans-Werner Sinn) решить данную проблему можно, если «отложить включение иммигрантов» в социальную систему принимающей страны на несколько лет для проведения реформ. Такое решение «частичного включения» ставит под сомнение принципы ЕС по включению в социальные программы работников, однако, по мнению Зинна, «политика частичного включения дает возможность самонастройки и отбора потока иммигрантов, давая лучшие результаты, чем даже самый благожелательно настроенный бюрократ. Более того, такая политика облегчит налоговое бремя на налогоплательщиков принимающих стран, предотвращая распад существующей в Западной Европе социальной системы, который может начаться с целью предотвратить дорогостоящую иммиграцию»²⁷.

Таблица 1. Влияние миграции на финансово-бюджетную систему

«Прямые эффекты» миграции ¹ – Западная Германия 1997 г.				
	Иммигрант ²			
	Срок пребывания (лет)			В общем
	0 – 10	10 – 25	25 +	
Бюджетные доходы (DM)				
Медицинское страхование	1.817	2.237	3.792	2.773
Пенсионное страхование	4.053	4.731	6.330	5.290
Страхование на случай необходимости постоянного ухода	252	311	470	368
Страхование по безработице	701	1.091	1.393	1.157
Налоги	6.044	6.046	9.687	7.576
Итого доходов	12.866	14.415	21.672	17.164
Бюджетные расходы (DM)				
Медицинское страхование ³	2.970	2.321	3.696	3.018
Пенсионное страхование	1.362	1.590	2.128	1.778
Страхование на случай необходимости постоянного ухода ³	67	83	126	98
Страхование по безработице	452	667	2.408	1.353
Социальные выплаты, финансируемые за счет налоговых поступлений, и социальные льготы ⁴	12.646	12.358	11.644	12.337
Итого расходов	12.498	17.019	20.001	18.584
Баланс (DM)				
Медицинское страхование	-1.154	-84	96	-245
Пенсионное страхование	2.691	3.141	4.202	3.512
Страхование на случай необходимости постоянного ухода	185	228	344	269
Страхование по безработице	249	424	-1.015	-196
Социальные выплаты, финансируемые за счет налоговых поступлений, и социальные льготы	-6.602	-6.312	-1.957	-4.760
Общий баланс	-4.631	-2.603	1.670	-1.419
¹ Представленные числа отражают примерные позиции одного иммигранта, который жил в Западной Германии в 1997 г. Прямая экстраполяция на иммигрантов из восточно-европейских стран невозможна в силу существенных различий в структуре иммиграций.				
² К мигрантам относятся жители Германии НЕнемецкой национальности; лица, которые родились не в Германии; лица, у которых мать – не немка; а также лица, прошедшие натурализацию в Германии.				
³ Оценка будущих социальных обязательств государства (имплицитный государственный долг – implicit public debt)				
⁴ Выплаты частным хозяйствам и средние расходы обеспечения общественных благ				

Источник: Sinn, H.-W. и др. авторы, *EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration. Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Nr. 2, München 2001, S. 227.*

В то же время, по мнению Г. Менца (Georg Menz), активные мигранты могут не только получать социальные пособия, но и вносить вклад в системы социального обеспечения²⁸. Будущее европейских государств всеобщего благосостояния находится под угрозой из-за ограничений на расходование государственных средств, резкого сокращения социальных расходов, вызванного глобализацией и демографическими изменениями (старением населения). Однако число получателей социальных пособий и пенсий постоянно растет в Европе, а мигранты зачастую являются молодыми

и плодовитыми и тем самым расширяют базу потенциальных вкладчиков. В этом смысле миграция действительно может внести вклад в разрешение грядущего кризиса пенсионного и социального обеспечения, хотя, безусловно, не является панацеей. Однако, как указывает Менц, есть ограничение, ослабляющее позитивный эффект миграции. Мигранты перенимают показатели рождаемости принимающих обществ в течение одного поколения.

Зинн и Менц частично развеивают миф, окружающий миграцию, представления об иностран-

цах как об исключительно дотационной социальной группе, живущей за счет коренного населения. Интересно, что большинство эмпирических исследований, проводившихся в Великобритании, свидетельствуют в целом о положительном влиянии иммигрантов на систему социального обеспечения, социальные расходы на мигрантов не превышают налоговых поступлений от них²⁹. В отличие от Великобритании, эмпирические исследования в Германии фокусируются, в основном, на «прямых эффектах» (direct fiscal effects) миграции. Кроме этого, случай Германии отличается от Великобритании режимом социального обеспечения. В Великобритании действует либеральная модель государства благосостояния, основанная на предоставлении минимальных социальных пособий и финансировании за счет налоговых сборов. В Германии система социального обеспечения финансируется в основном за счет налогов, связанных с занятостью, а не за счет широкого налогообложения. Резкий рост числа и доли иммигрантов-получателей помощи означает рост когорты тех, кто не вносит своего вклада в рост всеобщего благосостояния, но при этом пользуется его плодами. Поэтому вызов миграции государству всеобщего благосостояния особенно заметен в системах социального обеспечения, зависящих от уровня занятости. Они сознательно предлагают более низкий уровень обеспечения, и в этом случае высокие показатели на рынке труда не играют решающей роли. Этим в значительной степени и объясняется преобладание негативных оценок вклада иммигрантов в Германии. Однако следует также иметь в виду, Швеция располагает одной из самых развитых систем социального обеспечения в мире, и, несмотря на это, вклад мигрантов в шведский бюджет оценивается как позитивный.

Партийная дискуссия вокруг нового Закона об иммиграции в ФРГ

Вопросы иммиграции уже давно вошли в политическую повестку дня всех крупных партий в ФРГ. Во второй половине XX в. иммиграционная политика стала полем столкновения различных подходов в области регулирования иммиграции и интеграции иммигрантов. В то время как основная часть населения и блок ХДС/ХСС неуклонно выступали за жесткий государственный контроль иммиграции и ограничение числа иностранных рабочих на рынке труда, частные предприниматели в условиях нехватки дешевой рабочей силы, напротив, были заинтересованы в постоянном притоке трудовых мигрантов.

В области регулирования иммиграции в Германии существовало четыре концепции, представленные

правительству в виде собственных документов фракциями ХДС, СДПГ, СвДП и партией «Зеленых».

Наиболее сложные споры в процессе разработки проекта нового закона об иммиграции касались регулирования трудовой миграции. Оппозиция – партии блока ХДС/ХСС, ссылаясь на рост безработицы в Германии, выступила категорически против отмены запрета на ввоз наемной рабочей силы (действующий с начала 1970-х гг.), поскольку, по их мнению, создание легальных каналов для въезда в страну трудовых иммигрантов приведет к замещению на рынке труда коренного населения иммигрантами.

С самого начала все партии признали необходимость проведения квотирования – селективной иммиграционной политики. Инструментом данной политики могла стать «система пунктов», эффективно действующая во многих иммиграционных странах мира. Однако под давлением блока ХДС/ХСС была принята жесткая модель, которая исключала иммиграцию малоквалифицированной силы и разрешала въезд и пребывание только тем высококвалифицированным специалистам из государств, не входящих в ЕС, в которых Германия остро нуждается. В результате центральная реформаторская идея «зеленых» так и не вошла в проект нового закона об иммиграции.

Социал-демократическая партия Германии (СДПГ) достаточно поздно включилась в общенациональные дебаты по проблеме иммиграции, представив свою концепцию «Новая политика в области иммиграции: управление, интеграция и внутренний мир»³⁰ только в июле 2001 г. Внутри фракции не было единого мнения по поводу стратегии будущей иммиграционной политики. Перед партийными лидерами стояла труднопреодолимая дилемма: сохранить консервативную часть своего электората, традиционно выступающую за ужесточение правил, регулирующих иммиграцию, и против «засилья иностранцев», или удовлетворить желания либеральных предпринимательских кругов, выступающих за открытие границ для более широкой трудовой иммиграции, но при этом потерять существенную часть своего электората.

Социал-демократы, позиционирующие себя, прежде всего, как «партия для всех», выбрали очень осторожную позицию в отношении иммиграции. На первое место партией ставилось решение проблемы внутренней безработицы в стране с помощью таких механизмов, как курсы повышения квалификации, профориентация, дополнительное профессиональное образование, повышение квалификации и сохранение официального запрета на ввоз иностранной рабочей

силы³². Основное внимание в концепции СДПГ уделялось проблемам защиты прав беженцев и интеграции иммигрантов, длительное время живущих в Германии. Как объявлялось в программе, до 2010 г. немецкая экономика не будет испытывать острой необходимости в масштабном привлечении рабочей силы из-за рубежа. При этом также подчеркивалось, что трудовая иммиграция должна ограничиваться потребностями германской экономики в конкретных специалистах, для отбора которых предусматривалась «система пунктов», используемая в Канаде.

Из всех партий наиболее активным участником в дискуссии об иммиграции являлся блок «Союза 90/Зеленых». С 1980-х г. эта тема составляла важную часть политической повестки «Зеленых». Партия позиционировала себя как наиболее последовательного сторонника идей толерантности и мультикультурализма, и поэтому считала своей главной целью изменить в позитивную сторону настроения в немецком обществе в отношении иммигрантов и их вклада в развитие страны. В вопросах интеграции «Зеленые» требовали уравнивания иммигрантов в правах с немецкими гражданами. В то время как большинство в СДПГ и консервативный блок ХДС/ХСС категорически настаивали на обязательной интеграции иммигрантов в сферу немецкого языка и культуру (*Deutsche Leitkultur*), партия «Зеленых» признавала за иммигрантами право на сохранение своей культуры и самобытности.

Основные положения концепции иммиграционной политики «Союза 90/Зеленых» аналогичны тем, которые содержатся в законодательствах традиционных иммиграционных стран (США, Канады и Австралии). Так, предлагалось ввести «систему пунктов», которая способствовала бы покрытию дефицита на рынке труда и улучшению демографической ситуации. Это положение в дальнейшем стало ядром иммиграционной программы правящей «красно-зеленой коалиции», однако, оно получило отпор со стороны оппозиционных ХДС и СвДП.

Свободная демократическая партия (СвДП) с 1982 по 1998 гг. входила в правящую коалицию с ХДС/ХСС и поэтому инициативы по реформированию закона «об иностранцах и беженцах» долгое время были трудно реализуемыми из-за консервативной позиции по этому вопросу большинства представителей блока ХДС/ХСС. Сразу после смены правительства, в ноябре 1998 г., демократы выдвинули свой первый проект закона об ограничении иммиграции (*Zuwanderungsbegrenzung*), который так и не получил поддержку других партий. Затем 27 июня 2000 г. фракция представила в Бун-

дестаге новый проект закона о регулировании иммиграции (*Regelung der Zuwanderung*), однако, на этот раз его обсуждение было отложено самой фракцией в связи с началом работы специально созданной иммиграционной комиссии (*Zuwanderungskommission*). Было решено разработать более современный и актуальный законопроект уже на основе выводов итогового доклада Независимой иммиграционной комиссии и концепций иммиграционной политики от СДПГ и ХДС.

Во время голосования в Бундестаге в мае 2003 г. за Закон об иммиграции «За» проголосовали партии правительственной коалиции (СДПГ и «Зеленые»), «Против» – блок ХДС/ХСС и Партия демократического социализма (ПДС), фракция СвДП воздержалась. Эксперт СвДП по вопросам внутренней политики Макс Штадлер (*Max Stadtler*) призвал ХДС/ХСС и правительственную коалицию достичь соглашения по вопросу о принятии нового иммиграционного закона и в качестве компромиссного предложения представил проект закона, разработанный СвДП³². В своем третьем варианте законопроекта фракция попыталась урегулировать спорные вопросы между правительством и оппозицией. В его основу была положена следующая «триада»: выравнивание перекосов в иммиграции (более строгая ориентация на интересы Германии), неукоснительное соблюдение всех принятых Германией правовых и гуманитарных обязательств, усиление интеграционных мер³³.

В своей концепции иммиграционной политики (2001 г.) СвДП подчеркивала, что, несмотря на рост безработицы в стране, дефицит рабочей силы не уменьшается: «Иммиграция не обостряет проблему безработицы, а, наоборот, вносит вклад в ее решение»³⁴. Поскольку нехватку специалистов ощущают многие отрасли экономики, и на рынке труда существует потребность в работниках разной квалификации, то иммиграция не должна ограничиваться исключительно квалифицированными и высококвалифицированными специалистами или предпринимателями. По этой причине СвДП сначала поддержала идею независимой иммиграционной комиссии о внедрении в иммиграционное законодательство ФРГ «системы пунктов». Однако впоследствии, видя непримиримую позицию ХДС и ХСС, которую поддерживала большая часть электората, СвДП пришлось исключить «систему пунктов» из третьего компромиссного варианта законопроекта об иммиграции.

Вопрос о правах беженцев СвДП всегда считала центральным пунктом либеральной Конституции. СвДП еще во времена, когда была партнером блока ХДС/ХСС по правящей коалиции, пыталась продвигать идею тесного сотрудничества евро-

пейских государств в области создания единой законодательной базы по правам беженцев и лиц, ищущих убежища (Flüchtlings- und Asylrecht) с одинаковыми для всех стран обязательствами. В то же время, с целью минимизировать приток нежелательных иммигрантов, так называемых псевдобеженцев (экономических беженцев – Wirtschaftsflüchtlinge), фракция предложила «модель двух дверей» (Zwei-Türen-Modell), согласно которой, например, те иммигранты, кто получили отказ в предоставлении статуса беженца, больше не имеют право повторно претендовать на получение статуса беженца. Таким образом, потенциальные иммигранты должны предварительно решить, в какую «дверь» им «стучаться».

Консервативный блок ХДС/ХСС изначально занимал наиболее жесткую позицию в дискуссии. В период правления Христианско-демократического союза проблемам интеграции иммигрантов в принципе уделяли мало внимания. Действенной интеграционной программы и не могло быть в государстве, в котором иммигрантов де-юре не существовало.

В январе 1999 г. ХДС представил доклад «Интеграция и толерантность»³⁵ на комиссии, посвященной проблемам интеграции, иммиграции и вопросам гражданства, которая проходила под председательством известного политика Ю. Рютгерса (ХДС). В 2000 г., перед выборами в ландтаг, именно Ю. Рютгерс выдвинул лозунг: «Kinder statt Inder» – «Дети вместо индийцев». Имелись в виду индийские программисты, которых канцлер Шредер задумал пригласить на работу в Германию. Рютгерс хотел сказать: лучше подготовить своих, немецких программистов, чем звать на помощь иностранцев. Этот лозунг в виде одного стоил ему кресла премьер-министра земли Северный Рейн-Вестфалия.

Основные принципы регулирования иммиграции, сформулированные в докладе, вошли в дальнейшем в концепцию иммиграционной политики ХДС/ХСС «Управлять и ограничивать иммиграцию»³⁶, принятую Союзом в июне 2001 г. Разработка концепции иммиграционной и интеграционной политики была поручена иммиграционной комиссии ХДС, организованной под руководством премьер-министра земли Саар П. Мюллера. ХДС выступал против отмены запрета на ввоз иностранной рабочей силы в Германию, мотивируя это тем, что для Германии, относительно небольшого государства (по сравнению с США, Австралией или Канадой) с высокой плотностью населения, большим уровнем безработицы и развитой системой социального обеспечения, переход в статус страны, официально принимающей мигрантов, будет означать настоящую социальную катастрофу.

В то же время, с постепенным осознанием неотвратимости иммиграции в Германию, определенная часть политиков ХДС/ХСС выразила готовность объединить усилия с представителями других партий для выработки общей стратегии иммиграционной политики Германии. В ходе межпартийной дискуссии родился новый совместный проект. Была создана «Независимая комиссия по миграции» под руководством Р. Зюсмута, представительницы левого крыла партии христианских демократов. Она подготовила отчет, в котором был провозглашен принцип новой иммиграционной политики ФРГ: «Помогать иностранцам, но и требовать от них», или «Иммиграция вместе с интеграцией»³⁷. Название отчета и принципы отражают суть изменений, происходящих в иммиграционной политике современной Германии, а именно, совершенствование механизмов отбора иммигрантов и содействие их интеграции. Основные рекомендации независимой иммиграционной комиссии легли в дальнейшем в основу проекта иммиграционного закона, разработанного Министерством внутренних дел ФРГ во главе с О. Шили (СДПГ). Однако с момента внесения данного законопроекта на обсуждение в Бундестаг до вступления в силу нового закона об иммиграции в ФРГ политические партии провели около пяти лет в напряженных политических дебатах, пока, наконец, не договорились о том, как «помогать интеграции и что и в какой мере требовать от иностранцев». Министр внутренних дел О. Шили, бывший одним из инициаторов законопроекта, отметил: «С принятием Закона в Германии наконец признали, что иммиграция – реальность, что она имеет положительный эффект, что ею надо управлять».

Весной 2002 г. на фоне серьезных разногласий между конкурирующими партиями относительно будущей иммиграционной политики ФРГ был принят новый федеральный Закон об иммиграции, ориентированный на либерализацию государственного регулирования иммиграции, активное привлечение в страну квалифицированных мигрантов и интеграцию иммигрантов в основной социум. Однако, даже одобренный федеральным президентом И. Рау, он так и не вступил в законную силу. В декабре 2002 г. Конституционный суд Германии признал его недействительным, поскольку закон был утвержден с процедурными нарушениями при голосовании в Бундесрате.

После этого, в 2003 г. федеральное правительство представило его вновь на голосование в парламент. И как уже говорилось выше, 9 мая 2003 г. Бундестаг принял во втором и третьем чтениях Закон об иммиграции. Далее закон был передан для голосо-

вания в палату земель федерального парламента ФРГ – Бундесрат. Учитывая, что большинство в Бундесрате традиционно составляют представители блока ХДС/ХСС, который выступил против представленного правительственной коалицией законопроекта в той форме и требовал внесения в него ряда поправок, для обсуждения нового Закона об иммиграции была созвана согласительная комиссия Бундестага и Бундесрата.

Депутат от ХСС Норберт Гайс (Norbert Geis) обвинил правительственную коалицию в том, что она не учла представленные ХДС/ХСС предложения относительно внесения изменений в проект данного закона. По мнению Гайса, интеграция живущих в Германии иностранцев может быть успешной только в том случае, если будет сделана попытка «серьезно ограничить иммиграцию». Заместитель председателя фракции ХДС/ХСС в Бундестаге Вольфганг Босбах (Wolfgang Bosbach) предупредил, что эти партии будут голосовать в Бундесрате против закона.

В ответ на критику ХДС/ХСС по поводу вновь представленного правительством проекта Закона об иммиграции федеральный министр внутренних дел Отто Шили (Otto Schily) заявил, что в условиях глобализации Германии нужно держать двери и окна открытыми, обвинив эти партии в том, что они не имеют «всеобъемлющей концепции» иммиграционной политики. Однако руководитель делегации ХДС/ХСС в согласительной комиссии Петер Мюллер (Peter Muller) еще раз подтвердил, что оппозиция даст добро лишь на «закон без пунктов».

В результате, новый Закон об иммиграции 2005 г. был принят без «системы пунктов» и сохранил запрет на ввоз рабочей силы. Данные меры защиты способствуют усилению фильтрации принимаемых мигрантов и обеспечивают приоритет на рынке труда немецких граждан над иностранцами, но, к сожалению, не работают на повышение конкурентоспособности труда немецких работников. Миграционное законодательство благоприятствует въезду высокообразованных специалистов, а также некоторых групп квалифицированных рабочих, пользующихся повышенным спросом. Высококвалифицированные специалисты, работающие в сфере компьютерных технологий, могут получить бессрочный вид на жительство сразу по прибытии в Германию. Приток коммерческих иммигрантов, обладающих капиталом и ориентированных на предпринимательство и инвестирование, даже поощряется. Оставляя определенные ниши и для временных, в том числе сезонных, неквалифицированных работников, новое законодательство ужесточает правила въезда в страну иностранцам с низкой квалификацией и неквалифицированным рабочим.

Были расширены возможности иностранных беженцев, подпадающих под критерии Женевской конвенции. Для них предусмотрена облегченная процедура получения вида на жительство. Более того, теперь статус беженца могут получить иностранцы, подвергающиеся преследованиям на родине в связи с их нетрадиционной сексуальной ориентацией. На жительство в Германию для воссоединения семьи могут переехать и дети претендентов на политическое убежище, а также беженцев, если возраст детей не превышает 18 лет.

Горячая политическая дискуссия между правительством и оппозицией вокруг новой редакции Закона, развернувшаяся в обеих палатах федерального парламента, спровоцировала широкую и острую полемику в обществе. В настоящее время продолжается обсуждение иммиграционного закона как политическими партиями, так и общественностью. Сторонники либеральной иммиграционной политики (политики «открытых дверей») в Германии утверждают, что иммигранты обеспечивают принимающее общество недостающими трудовыми ресурсами и вносят весомый вклад в экономическое и культурное развитие страны. С другой стороны, большая часть населения до сих пор не может смириться с мыслью, что государство будет поощрять, хотя и в ограниченном количестве, приток иностранцев в ФРГ.

Настрой общественного мнения в Германии, несомненно, не способствует политике «открытых дверей». Одновременно законопроект вызвал критику со стороны многих организаций и предприятий, которые работают с иностранцами³⁸. Власти вынуждены «подстраиваться» под настроения общества, и в то же время обязаны учитывать реалии мировой «борьбы за умы», демографическое, экономическое и социальное развитие Германии. Вследствие этого в закон до сих пор вносятся различные поправки.

Как свидетельствует проведенный в работе анализ, подходы к оценке эффективности современного европейского государства нуждаются в пересмотре. Государство не в состоянии более быстро и адекватно отвечать на новые вызовы, связанные с процессами глобализации. Так, кризис модели государства всеобщего благосостояния выражается, в частности, в кризисе перераспределения, т. е. в отказе государства от части своих социальных обязательств, а также в размывании чувства солидарности граждан государства.

В литературе отсутствует однозначная оценка роли миграции. Тем не менее, очевидны и связанные с этим издержки – дополнительная на-

грузка на инфраструктуру и социальную сферу. Миграция может представлять вызов системам социального обеспечения, когда она приводит к высокому уровню социальных выплат и низкому уровню участия иммигрантов на рынке труда. Вследствие этого европейские государства стремятся регулировать миграционные потоки, проводя различие между экономическими «полезными» и гуманитарными «обременительными» мигрантами, активно привлекают трудовых мигрантов с тем, чтобы возместить нехватку на рынке труда и преодолеть «демографический дефицит» и трудности в социальной политике.

Возвращение к модели эпохи трудовой миграции произошло под лозунгом создания конкурентоспособного государства и обеспечения инвестиционной привлекательности государства на саммите в Лиссабоне в 2000 г. Однако даже в этом случае политика может оказаться бесполезной и привести к повторному появлению тех же самых проблем, которые создала более ранняя эпоха гастарбайтеров.

Эффективной модели государственного регулирования постоянно усиливающейся внешней миграции также пока не найдено. Европейские государства-члены ЕС ищут подходы к формированию общей социальной политики, однако речь идет скорее о поиске общих основ и стандартов с целью социального сплочения пространства Евросоюза, нежели о реально значимых процессах перераспределения в рамках общей социальной политики.

Снижение степени эффективности европейского государства (по крайней мере, понимаемой

традиционно) может оказаться крайне опасным с точки зрения радикализации и манипулирования общественными настроениями. Как показывает межпартийная дискуссия в ФРГ, вопросы миграции – как ответ на запрос избирателей – стали важной составляющей политической повестки дня всех крупных партий в стране. Однако для предотвращения излишней политизации социальных вызовов и вызовов миграции государству необходимо по возможности превентивно формулировать политику регулирования на этих направлениях, передавая часть функций на наднациональный и субнациональный уровни. Эффективность государства будет, в частности, зависеть от того, насколько адекватно будет осуществлен этот процесс передачи.

Natalia N. Bol'shova. Welfare state crisis and mass migration as challenges to the nation-state in the age of globalization (the case of the Federal Republic of Germany)

In recent decades Western Europe has faced an increase of migration resulting in a more diverse population. As a direct consequence, the problem of adequate inclusion of immigrants into the welfare state arose. However the inclusion of non-nationals or immigrants into welfare states undermines the social solidarity, the basis of nation-states in the globalized world. The article examines the effectiveness of modern nation-states in the context of its challenges – mass immigration and crisis of welfare state. They are closely interconnected. Special attention is given to the ongoing political debates about immigration effects on the receiving countries using as an example the case of the Federal Republic of Germany.

1. Всемирный Банк (World Bank) ежегодно составляет рейтинг качества государственного управления на основе данных из 33 разных источников, отражающих мнения тысяч экспертов бизнес-структур, неправительственных и государственных организаций, а также мнения десятков тысяч респондентов в различных странах и регионах мира. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.
2. Энтин М. Л. Эффективное государство / ДОКУМЕНТЫ – ГРУППА ОТНОШЕНИЙ ЕС И РФ. <http://www.recep.ru/group-eur-docs.php?subaction=showfull&id=1113465600&ucat=19>.
3. Цит. по: Гайдар Е. «Долгое время. Россия в мире: очерки экономической истории».
4. Хабермас Ю. Постнациональная констелляция и будущее демократии // Хабермас Ю. Политические работы. М., 2005. С. 107, 128.
5. Там же. С. 269–340.
6. Григорьева Н. С. «Активное гражданство»: стратегия и механизм современной европейской социальной политики. http://www.socpolitika.ru/rus/social_policy_research/applied_research/document5591.shtml.
7. Han Etzinger. «Open Borders and the Welfare State» in Migration without Borders. Essays On The Free Movement Of People. Edited By Antoine Pécoud And Paul De Guchteneire. UNESCO Publishing, Paris and Berghahn Books, New York, Oxford, 2007. P. 119–137.
8. Brochmann, G. 1999. The mechanisms of control. G. // Brochmann and T. Hammar (eds), Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies. Oxford, Berg. Pp. 1–27; Bommes, M. 1999. Migration und nationaler Wohlfahrtsstaat. Ein differenzierungs-theoretischer Entwurf. Opladen, Germany, Westdeutscher Verlag.
9. В понятие «единая социальная политика» Европейский Союз включает наряду с оказанием поддержки людям, оказавшимся в трудном экономическом положении, также сотрудничество между социальными партнерами, органами власти: различных уровней, коммунитарными институтами, добровольными общественными и международными организациями, отдельными гражданами.

10. *Dahrendorf R.* Fragment eines neuen Liberalismus. Stuttgart, 1987.
11. Орлов Б. С. Социал-демократическая перестройка // Современная Европа. Журнал общественно-политических исследований. Институт Европы РАН. № 2 (18). Апрель—июнь 2004 г.
12. Наднациональную политику осуществляют головные институты ЕС – Европейский Совет, совет, парламент, Комиссия, суд. На социальном направлении работают соответствующие комитеты: Экономический и социальный, Комитет регионов, а также специализированные организации – Постоянный комитет по занятости, структурные фонды (прежде всего Европейский социальный фонд), Европейская служба занятости, Система взаимной информации по политике занятости и т. д.
13. Мигрантов, живущих за пределами своих стран больше года, в том числе беженцев.
14. См.: International Migration Report. Geneva, 2002 (www.un.org); Tendences des Migrations Internationelles. Paris, OECD, 2003 (www.oecd.org).
15. Семененко И. С. Интеграция инокультурных сообществ в развитых странах. МЭМО. 2006. №10, 11.
16. *Schierup, Carl-Ulrik, Hanse, Peo, Castles, Stephen.* 2006. Migration, Citizenship, and The European Welfare State. Oxford University Press Inc. / New York. P. 36—40.
17. Восемь стран (Чешская республика, Эстония, Венгрия, Литва, Латвия, Польша, Словакия и Словения и средиземноморские островные государства Мальта и Кипр) вступили в ЕС 1 мая 2004 г. Еще две страны (Болгария и Румыния, которые не были готовы к расширению 2004 года) получили членство 1 января 2007 г.
18. The Impact of Immigration on Germany's Society. The German Contribution to the Pilot Research Study «The Impact of Immigration on Europe's Societies» within the framework of the European Migration Network. German National Contact Point. Federal Office for Migration and Refugees Migration and Integration Research Department, 90343, Nürnberg Germany, October 2005. S. 18—45.
19. Хауз С. Миграция из стран Центральной и Восточной Европы в Германию / Тенденции международной миграции: Доклады, представленные на секцию 143 XXV Конференции IUSSP – Международного союза научных исследований в области народонаселения, 18—23 июля 2005 года, Тур, Франция / Гл. ред. В. А. Ионцев. М.: МАКС Пресс, 2006. С. 87—102. Научная серия: Международная миграция населения: Россия и современный мир. Вып. 16.
20. *Freeman, Gary P.* 1986 «Migration and the Political Economy of the Welfare State». Annals of the American Academy of Social and Political Sciences 485 (1) (May): 51—63.
21. *Alesina, A. and Glaeser, E.L.* (2004). Fighting Poverty in the US and Europe. A world of Difference. Oxford University Press.
22. http://www.worldbank.org/html/prddr/trans/pdf/russian/April-June_2005.pdf.
23. *Birg, H.* 2003. Migrationsdiskurse in Deutschland zwischen Politik, Propaganda und Wissenschaft. Eröffnungreferat zur Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Demographie zum Thema transnationale und interregionale Migrationsprozesse. Wiesbaden, Germany: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung.
24. *Sinn, H.-W., Flaig, G., Werding, M., Munz, S., und Hofmann, H.* 2001. Eu-Erweiterung und Arbeitskräftemigration. Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung. Munich: Institut für Wirtschaftsforschung.
25. Гибкий рынок труда – это складывающаяся современная форма функционирования рынка труда в развитых странах, адекватно реагирующая на изменения в соотношении предложения рабочей силы и спроса на нее, а также на колебание цены труда.
26. *Sinn, Hans-Werner and Werding, Martin.* (2001), «Zuwanderung nach der EU-Osterweiterung: Wo liegen die Probleme?», ifo Schnelldienst 54 (08), 18—27.
27. *Зинн Х.-В.* Запрет на льготы, а не на иммиграцию. Copyright: Project Syndicate, September 2002. <http://www.project-syndicate.org/commentary/sinn1/Russian>.
28. *Menz, Georg.* «“Useful” Gastarbeiter, Burdensome Asylum Seekers, and the Second Wave of Welfare Retrenchment: Exploring the Nexus between Migration and the Welfare State» in Craig Parsons and Timothy Smeeding (eds.), Immigration and the Transformation of Europe, Cambridge: Cambridge University Press, 2006. P. 393—418.
29. 1) *Lalonde, R./Topel, R.* (1997): Economic impact of international migration and the economic performance of migrants. In: *Rosenzweig, M. R./Stark, O.* (Hg.), Handbook of Population and Family Economics, 1B. Amsterdam, New York and Oxford: Elsevier Science North-Holland, 799—850.
2) *Smith, J. P./Edmonson, B.* (1997): Do immigrants impose a net fiscal burden. Annual estimates. In: dies. (Hg.), The New Americans: economic, demographic and fiscal effects of immigration. Washington, D. C.: National Academy Press, 254—296.
3) *Gott, C./Johnston, K.* (2002): The migrant population in the UK: fiscal effects. Occasional Paper 77. London: Home Office (Research, Development and Statistics).
30. <http://www.spd-landtag.de/download/ZuwaEckp.pdf>.
31. *Matthias Geis.* Vom Gastarbeiter zum Schläfer in: DIE ZEIT 15.04.2004. Nr. 17. http://www.zeit.de/2004/17/04_zuwand_vsp_hz_txt?page=1.
32. Die Rede von Max Stadler in der 44. Sitzung des Deutschen Bundestages am 09.05.2003.
33. Entwurf Zuwanderungs- und Integrationsgesetz (2003).
34. Zuwanderungskonzept der FDP-Bundestagsfraktion (2001): 3. Paradigmenwechsel in der deutschen Zuwanderungsdebatte, S. 90.
35. Integration und Toleranz, Eckpunktpapier der CDU/CSU-Bundestagsfraktion (1999): http://www.cdu.de/doc/pdf/c/0501_Gemeinsames_Positionspapier_von_CDU_und_CSU_zur_Steuer.pdf.

36. Der Beschluss des Bundesausschusses der CDU «Zuwanderung steuern und begrenzen» vom 7. Juni 2001 in Berlin: http://www.cdu.de/doc/pdfc/070601_zuwanderung_steuern.pdf; http://www.jum.baden-wuerttemberg.de/servlet/PB/show/1142639/beschluss_zuwanderung.pdf.
37. «Структурировать иммиграцию и поощрять интеграцию» – «Zuwanderung gestalten – Integration fördern» Bericht der Unabhängigen Kommission «Zuwanderung», Berlin, den 4. Juli 2001. <http://www.bmi.bund.de>.
38. Шансы непризнанных беженцев в установленный срок трудоустроиться расцениваются как ничтожные. Во-первых, свидетельства об образовании большинства стран, из которых бежали эти люди, в Германии не признаются. Во-вторых, в последние 20 лет непризнанным беженцам было запрещено работать, поэтому многие из них уже потеряли квалификацию. В 2007 г. были приняты Поправки к Закону об иностранцах. В основном, они касаются лиц, подавших прошение о предоставлении политического убежища, но не получивших статуса беженца. В соответствии с Предлагаемыми поправками непризнанным беженцам (их примерно 180 тыс. чел.) было разрешено получить ограниченный по сроку вид на жительство, если смогут в течение двух с половиной лет после принятия поправок (до конца 2009 г.) найти работу. Обладатели этого статуса при этом не смогут пользоваться социальными благами наравне с гражданами ФРГ.