

## Социальная интеграция беженцев в странах Европейского Союза (на примере Испании)

*М.Г. Галахтин, В.А. Степанов*

*Национальный исследовательский университет «Московский институт  
электронной техники»*

*Харьковский национальный университет им. В.Н. Каразина*

*m.galakhtin@gmail.com*

На примере Испании анализируется текущая ситуация в сфере социальной интеграции мигрантов в странах Европейского Союза. Рассматриваются явления, послужившие причиной миграционного кризиса 2015 г. в Европе и социальные последствия кризиса, а также меры по его преодолению. Проводится оценка вопросов и проблем миграционной политики Испании, связанных с миграционными потоками и новыми вызовами социальной интеграции, адаптации мигрантов.

**Ключевые слова:** миграционный кризис, Европейский Союз, миграционная политика, миграционная система Испании, социальная интеграция беженцев.

## Social Integration of Refugees in the European Union (based on the Spanish experience)

*M.G. Galakhtin, V.A. Stepanov*

*National Research University of Electronic Technology (MIET)*

*V.N. Karazin Kharkiv National University*

*m.galakhtin@gmail.com*

The current situation in the field of social integration of migrants in the countries of the European Union is analyzed on the example of Spain. The phenomena that caused the 2015 migration crisis in Europe and the social consequences of the crisis, as well as measures to overcome it, are considered. The issues and problems of Spanish migration policy related to migration flows and new challenges of social integration and adaptation of migrants are evaluated.

**Keywords:** Europe's migrant crisis, migration policies, Spanish migration system, refugees' social integration

Процессы глобализации повышают социальную значимость явления миграционных потоков в целом и вопросов и задач, связанных с обеспечением благоприятного ин-теркультурного взаимодействия между различными народами, в частности. Явление

миграционных потоков существует под разными названиями с давних времен. Борьба за жизнь в благоприятных климатических условиях, за обладание богатыми природными ресурсами, оптимальными возможностями для экономической деятельности обуславливала поиск, завоевание новых территорий народами на стадии формирования государственных образований. Позднее эти факторы играли значительную роль в процессах колониальных экспансий, в этнических и религиозных конфликтах, создававших предпосылки как для внешней, так и для внутренней миграции населения.

Евроинтеграционные процессы, наибольшая активность которых наблюдалась на протяжении второй половины XX в., ставили перед Европейским союзом (ЕС) такие основные задачи, как свободное перемещение граждан в рамках режима открытых границ, а также экономически эффективное функционирование его внутреннего рынка. Вопрос регулирования миграционных потоков из третьих стран, в том числе приобретения статуса беженца, в приоритетные задачи не входил. Наиболее важным событием в этот период стало Шенгенское соглашение, Конвенция о применении которого, вступившая в действие в 1990 г., отменила регулярный пограничный контроль между странами ЕС.

*Предпосылки и начало кризиса в европейском союзе.* Привилегии, полученные в результате евроинтеграции жителями стран ЕС, несомненно, в той или иной степени должны были распространяться и на категорию перемещенного населения, что впервые на общеевропейском уровне было реализовано после подписания в 1990 г. Дублинской конвенции, вступившей в силу в странах ЕС только в 1997—1998 гг. Документ предусматривал ходатайство о статусе беженца и меж-

дународной защите для мигрантов в первой по прибытии стране ЕС [5]. Тем самым данный инструмент резко ограничивал внутриевропейскую мобильность мигрантов, а также существенно усиливал нагрузку на работу миграционных и пограничных служб, что угрожало безопасности беженцев и зачастую являлось поводом для их депортации.

Дублинская конвенция была пересмотрена дважды, а в 2013 г. заменена на Дублинский регламент (Регламент № 604/2013 Европейского парламента и Совета ЕС), известный также как Дублин III. Новый инструмент изменил основное положение предыдущего, а именно установил индивидуальный подход к временному пребыванию мигрантов в той или иной стране ЕС по следующим критериям: наличие родственных связей в одной из стран ЕС, предыдущее нахождение в странах ЕС и др. Вместе с тем нововведение не дало мигрантам права свободно перемещаться по странам ЕС.

Начало третьего тысячелетия сопровождалось ростом числа глобальных конфликтов, а последнее десятилетие — также усугублением социальных и экономических проблем в отдельных регионах. К наиболее значимым из них можно отнести: военные действия в Афганистане (с 2001 г. по 2014 г.); продолжающиеся военные столкновения в Ираке (с 2004 г.); военные конфликты на северо-западе Пакистана (с 2004 г.); сложную политическую обстановку<sup>1</sup> (с 2007 г.) и экономический кризис (с 2013 г.) в Венесуэле; гражданскую войну в Сирии (с 2011 г.); военный конфликт на востоке Украины (с 2014 г.); гражданскую войну в Ливии (с 2014 г.); последствия государственного переворота в Йемене (с 2014 г.).

Наибольший удар — ухудшение качества жизни пострадавшего от этих событий

<sup>1</sup> Имплементация конституционной реформы вопреки результатам референдума, а также монополизация структур власти центральным правительством У. Чавеса, подробнее см.: Строганова Е.Д. Социально-политические преобразования Уго Чавеса в Венесуэле // История зарубежных стран. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sotsialno-politicheskie-preobrazovaniya-ugo-chavesa-v-venesuele/viewer> (дата обращения 16.08.2021).

населения ЕС — приняли на себя страны с наиболее развитой экономикой, государства, которые по историческим причинам сохраняют тесные культурно-лингвистические связи с проблемными регионами, а также страны, близко расположенные к зонам военных конфликтов. В некоторых из них ситуация усложнилась по причине совокупности изложенных выше факторов, влияющих на миграционные потоки. Так, например, Испания — традиционное место переселения испаноязычных жителей из неблагополучных территорий Латинской Америки — столкнулась с проблемами легальной и нелегальной миграции из сопредельных стран Африки. Похожая ситуация сложилась в соседней Франции, а также в Италии и Великобритании. Вместе с тем «точка притяжения» миграционных потоков в Португалии обусловлена не только традиционным притоком португалоязычных переселенцев из других стран, но и наличием значительной части неавтохтонного населения — украинской диаспоры, сыгравшей особую роль в эскалации конфликта на востоке Украины.

Таким образом, функционирование Дублинского регламента 2013 г. «в нормальных условиях» оказалось под угрозой [1], поскольку некоторые страны, в которых миграционные потоки острой проблемой не являлись, географически оказались на «линии фронта», так как стали промежуточным пунктом на пути к целевой стране назначения. К таким странам, где по разным причинам возникли особенные трудности миграционного регулирования, можно отнести, например, Венгрию или Хорватию. В этих странах обнаружилась существенная нехватка инфраструктуры, технико-экономических ресурсов, а также законодательных инструментов, способных осуществлять эффективный контроль и управление миграционными потоками [11].

Решающую роль в переселении играют факторы экономической привлекательности стран-реципиентов, что, однако, не отража-

ется в регулирующих актах ЕС, поскольку, как было сказано раньше, ЕС не наделяет мигрантов правом свободной внутриевропейской мобильности. Миграционный кризис 2014 г. выявил острую необходимость совместного поиска способов его преодоления, в том числе на уровне законодательства Евросоюза. Однако решение Европейского парламента №2015/1523 от 14 сентября 2015 г., принятое на основании соглашения между представителями государств-членов ЕС (июль 2015 г.), не получило поддержки со стороны Чехии, Финляндии, Словакии и Венгрии. Более того, последние две страны оспаривали это решение в Европейском суде. Данная инициатива обозначила условия перераспределения миграционных потоков через морские границы Греции и Италии, где ситуация сложилась особенно остро.

*Кризисная ситуация 2014—2015 гг. в Испании.* На фоне тренда миграционных потоков в странах ЕС (в период с 1975 г. по настоящее время) Испания, после вступления в состав Европейского союза в 1986 г., традиционно сталкивалась с противоположным явлением — оттоком населения, который активизировался благодаря возможностям внутриевропейской миграции. Так, начиная со второго семестра 2015 г., Национальный институт статистики Испании фиксирует превышение въездной миграции населения над выездной (с 2010 г. это происходит впервые), а вплоть до 2019 г. ее экспоненциальный рост (см. рис. 1).

Наиболее мощный рост экономического благосостояния Испании пришелся на период 1990—2008 гг., затем он сменился резким падением в результате мирового финансового кризиса в начале 2010-х гг. Наиболее ярко это выразилось в дестабилизации, снижении экономической активности страны, а также в сокращении рабочих мест и существенном приросте безработицы.

Усиление негативных тенденций пришлось на начало 2015 г., когда практически одновременное появление и развитие новых

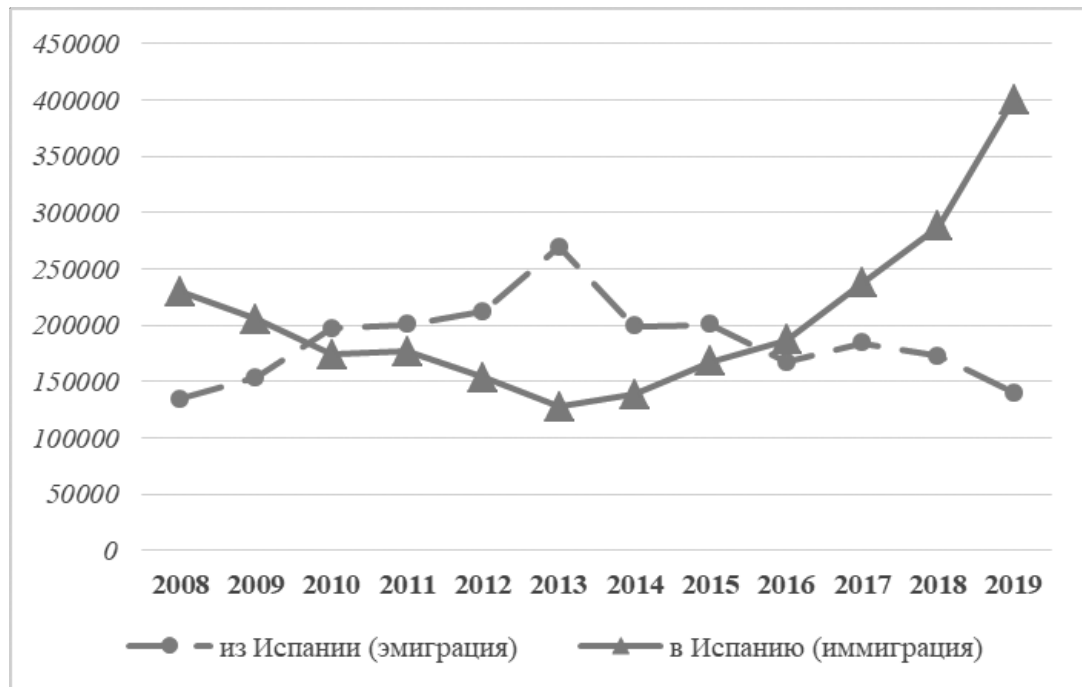


Рис. 1. Динамика притока и оттока населения Испании с 2008 г. по 2019 г.

Примечание. Составлено авторами по данным: Instituto Nacional de Estadística: сайт Национального статистического института Испании. Режим доступа: [https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736177000&menu=ultiDatos&idp=1254735573002](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177000&menu=ultiDatos&idp=1254735573002) (дата обращения 03.02.2021). Использованы метрики: внешняя миграция / эмиграция.

военных конфликтов в Ливии, Сирии, Украине, наравне с удручающей ситуацией в экономической системе Венесуэлы, спровоцировали резкий скачок притока мигрантов. Согласно отчету Комиссии Испании по делам беженцев SEAR [2], за этот год Испания разрешила доступ на свою территорию исторически рекордному числу мигрантов, прибывших морским путем, — 58 569 чел. Кроме того, договоренности о перемещении мигрантов внутри стран ЕС также обеспечили значительный рост притока мигрантов (см. рис. 2). Например, в апреле 2018 г. на территорию Испании перемещено 1359 чел. из 9323 чел., согласно обязательной квоте.

*Правовой статус беженцев в Испании.* Правовой режим пребывания лиц, въехавших в Испанию в целях получения убежища, устанавливается конституционным Органическим законом №4/2000 от 11 января 2000 г. «О правах и свободах иностранных граждан в Испании и об их соци-

альной интеграции» [7], ст. 34 которого устанавливает порядок въезда «лиц без гражданства, гражданство и личность которых установить невозможно, и беженцев» на территорию Испании. Согласно ст. 60 данного нормативного акта, попытка незаконного проникновения на территорию Испании влечет за собой незамедлительные меры по возвращению такого лица в срок до 72 часов, либо помещению, в случае если такой срок соблюдения невозможно, в центры временного поднадзорного пребывания иностранцев (*centros de internamiento de extranjeros, CIE*), которые не являются учреждениями пенитенциарного типа.

Непосредственный порядок подачи и рассмотрения прошений о международной защите, в том числе из центров временного пребывания (CIE) и от лиц, находящихся на территории Испании без необходимых для этого документов и разрешений (так называемых *polizones*), регламентируется

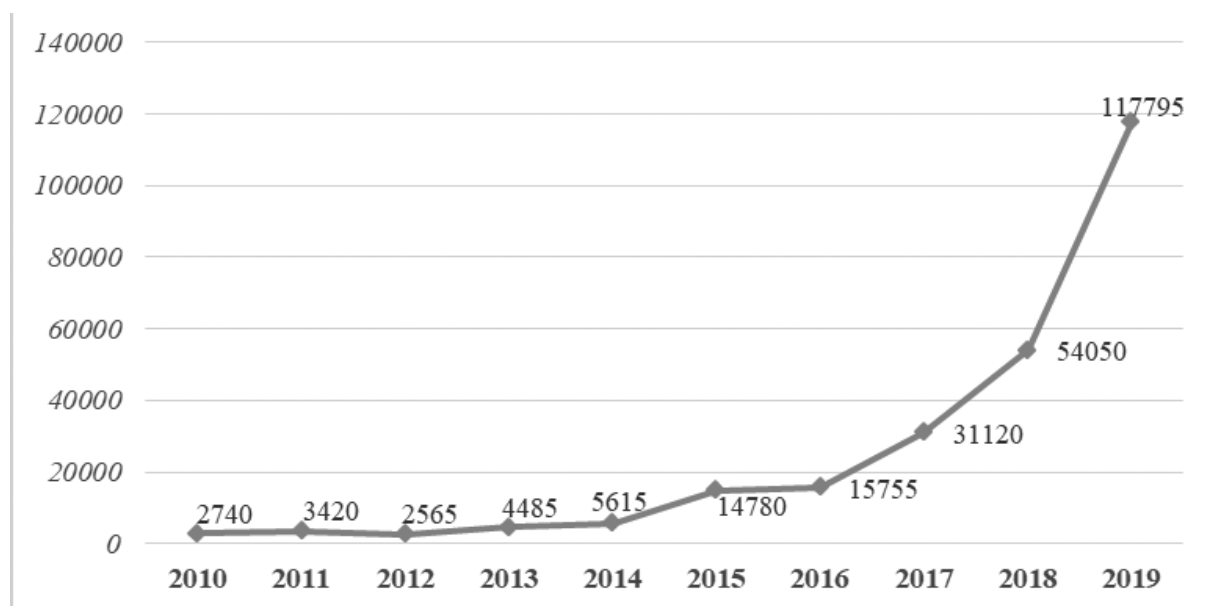


Рис. 2. Количество прошений о статусе беженца с 2010 г. по 2019 г.

законом №12/2009 от 30 октября 2009 г. «О правах предоставления убежища и субсидиарной защите» [7]. Данный нормативный акт регулирует процедуру подачи и рассмотрения прошения о предоставлении международной защиты, а также устанавливает статус, права и обязанности заинтересованных лиц на период защиты. Закон предусматривает многоступенчатую процедуру рассмотрения прошения об убежище, которая включает выдачу временных документов, удостоверения личности и доступ к сфере здравоохранения, решение вопросов социальной поддержки населения, а также предоставление права на осуществление трудовой деятельности. В реальности тем не менее ситуация складывается сложнее. Как отмечает издание Público, трудности возникают уже на «нулевом» этапе, то есть в момент записи на прием для подачи заявления на рассмотрение дела о принятии прошения о международной защите — ввиду нехватки технического персонала в Миграционной службе Министерства внутренних дел Испании, при постоянном росте числа прошений (см. рис. 2).

К другим проблемам можно отнести огромные задержки в рассмотрении прошений

об убежище со стороны Испании. Издание El País, ссылаясь на источники Европейского бюро по поддержке беженцев (European Asylum Support Office), отмечает, что на долю Испании в 2019 г. приходилась почти четверть прошений в стадии рассмотрения — от общего количества таковых среди всех стран ЕС. Издание констатирует, что основной проблемой является резкий рост притока мигрантов, обусловленный перемещением беженцев морским путем через Италию и Грецию, а также продолжение гуманитарной катастрофы в Венесуэле. По данным Испанской комиссии по поддержке беженцев (CEAR) [2], прошения о международной защите в 2018 г. распределены среди стран-доноров (см. рис. 3).

*Социальная адаптация мигрантов в Испании.* История централизованной поддержки переселенцев ведет свое начало с создания Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев во времена Второй мировой войны. Отправной точкой создания миграционной политики в Испании и, в частности, социальной интеграции мигрантов стал Конституционный закон №7/1985 от 02.04.1985 «О регулировании основ местного режима».

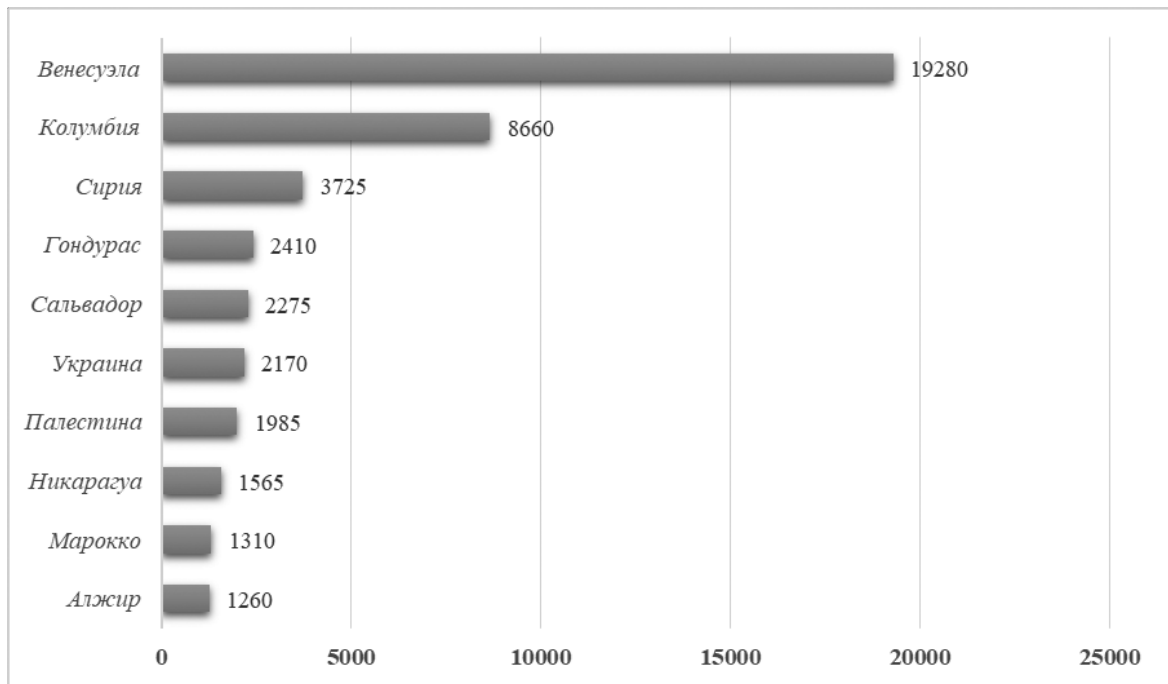


Рис. 3. География миграционных притоков в Испанию в 2018 г.

Закон был единогласно принят имеющей парламентское большинство Испанской социалистической рабочей партией (PSOE) по требованию общей миграционной политики ЕС в преддверии принятия Испании в состав Европейского союза в 1986 г., поэтому очевидно его политическое значение.

В последующие годы ситуация не претерпела существенных изменений, вплоть до декабря 1994 г., когда внедренный Министерством социальных вопросов «План по социальной интеграции иммигрантов» обозначил первые шаги в данном направлении. В 2000 г., как упоминалось выше, был принят конституционный закон №4/2000 «О правах и свободах...» [7], положивший начало миграционной политике Испании на государственном уровне [3].

Непосредственную поддержку и адаптацию переселенных лиц в Испании осуществляет CEAR. Усилиями этой организации координируется социальная и экономическая поддержка мигрантов, в частности выделение социального жилья, подотчетного денежного пособия, а также услуги (при необходимости) юридических и психологических служб на

безвозмездной основе. Тем не менее подход к вовлечению этих служб адресный, а не универсальный, что существенно ограничивает интегральность мер по социальной адаптации мигрантов. С трудностями социальной интеграции мигранты сталкиваются прежде всего на образовательном уровне: необходимость изучения испанского языка, решения весомых проблем при нострификации образовательных документов и, как следствие, проблем с получением права на трудовую деятельность и доступ к образовательным учреждениям страны. Прибывшие мигранты зачастую оказываются в катастрофическом положении, поскольку лишь немногие из них осведомлены о необходимости проведения административных процедур по международному признанию большого количества документов, выданных в стране происхождения, а также о юридическом запрете обращаться в консульские представительства их стран на территории Испании [2, 4].

Первоочередная задача интеграции мигрантов — обучение испанскому языку как иностранному силами Языковой службы CEAR и других международных и неправи-

тельственных организаций, таких как Фонд Красного Креста Испании и *Cáritas Española*.

Значительные усилия предприняты властями Испании и в подготовке преподавателей испанского языка как иностранного с учетом специфики работы с мигрантами. Так, магистерские программы различных университетов Испании включают дисциплину «Преподавание испанского языка для иммигрантов». Следует отметить специфику данных курсов: не только знания и умение работать с многокультурным коллективом, но и такие нетривиальные навыки, как работа с лицами, не умеющими читать и писать.

Фонд Красного Креста Испании, а также другие негосударственные службы разработали специальные учебно-методические пособия для адаптации мигрантов. В содержание пособий включены не только общие темы, в которых отражены типичные ситуации, необходимые для жизнедеятельности всех иностранцев, но и специфические, когда мигрантам требуется коммуникативное взаимодействие с социальными, административными, миграционными и другими службами на новом для них языке общения [4]. К таким темам относятся, например, процедуры приобретения статуса бенефициара международной защиты.

Языковая подготовка мигрантов, особенно на первом этапе, способствует их социальной адаптации. Уроки зачастую становятся «первым контактом» студентов с иностранной культурой, а также возможностью знакомства с людьми, находящимися в схожей ситуации [10]. Вместе с тем проблема экономической поддержки программ обучения, в частности со стороны фонда ЕС, остается все еще довольно острой [5]. Бюджет, принятый парламентом ЕС 9 декабря 2020 г., выделил почти 10 млрд евро на управление и регулирование миграционными потоками в период 2021—2027 гг. Однако лишь четверть средств отведена на непосредственную поддержку беженцев, включая финансовую, остальная часть направлена на работу миграционных, пограничных и правоохранительных служб, включая

расходы на принудительное возвращение беженцев в страну происхождения [4].

С большой долей вероятности можно предположить, что регулирование миграционных потоков в совокупности с социальной интеграцией беженцев в XXI веке останется одной из важнейших мировых проблем. Современная ситуация в миграционной сфере выявила несогласованность панъевропейских соглашений и местных законов и механизмов управления миграционными потоками в странах Европейского Союза. Политика евроинтеграции, направленная на усиление прозрачности границ, остается одной из ключевых ценностей Европейского Союза. Вместе с тем необходимо создание или дальнейшее развитие инструментов для новых интегрантов европейского социо-культурного пространства, поскольку усугубление миграционного кризиса неизбежно подорвет принятые и принимаемые надъевропейские инициативы, нацеленные на поиск в реалиях XXI столетия адекватных мер по преодолению кризиса.

### **Библиографический список**

1. Alexandrescu, M. The refugee crisis in the European Union. Between the fundamental human rights and the efforts towards securization. Cluj-Napoca: CA Publishing, 2016.
2. Las personas refugiadas en España y Europa: Informe 2019 // Comisión Española de Ayuda al Refugiado (Col.). Madrid. 2019.
3. Informe sobre la integració de les persones immigrades a Catalunya // Generalitat de Catalunya. Barcelona. 2013.
4. Iglesias, J.; Rua, A.; Ares, A. Un arraigo sobre el alambre. La integración social de la población de origen inmigrante en España. Madrid: Fundación FOESSA / *Cáritas Española* Editores, 2020.
5. Joly, D. Haven or Hell? Asylum policies and refugees in Europe. London: Macmillan Press Ltd., 1996.
6. Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social [Электронный ресурс] / Ministerio de asuntos exteriores, Unión Europea y cooperación // LEGISLACIÓN CONSOLIDADA.

URL: <http://www.exteriores.gob.es/portal/es/serviciosalciudadano/informacionparaextranjeros/documents/ley%20org%C3%81nica%2042000%20de%2011%20de%20enero.pdf> (дата обращения 03.02.2021).

7. Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria [Электронный ресурс] // Gobierno de España / Boletín Oficial del Estado. URL: <https://www.boe.es/eli/es/l/2009/10/30/12/con> (дата обращения 03.02.2021).

8. Mathew, H.; Harley, T. Refugees, regionalism and responsibility. Cheltenham / Northampton: Edward Elgar Publishing Limited, 2016.

9. Myro, R. España en la economía global. Barcelona: RBA Libros, 2015.

10. Papagiani, G. Asylum in the twenty-first century // Routledge handbook of immigration and refugee studies. New York, 2016.

11. Šelo Šabić, S. The relocation of refugees in the European Union. Implementation of solidarity and fear. Zagreb: Friedrich-Ebert-Stiftung. The Regional Office for Croatia and Slovenia, 2017.

Поступила 03.06.2021

**Галахтин Михаил Геннадьевич** — кандидат философских наук, доцент, Национальный исследовательский университет «Московский институт электронной техники» (площадь Шокина, 1, Зеленоград), [m.galakhtin@gmail.com](mailto:m.galakhtin@gmail.com)

**Степанов Виталий Андреевич** — кандидат филологических наук, доцент, Харьковский национальный университет им. В.Н. Каразина (площадь Свободы, 4, Харьков, Украина), [vitaliy.a.stepanov@gmail.com](mailto:vitaliy.a.stepanov@gmail.com)

### References

1. Alexandrescu, M. The refugee crisis in the European Union. Between the fundamental human rights and the efforts towards securization. Cluj-Napoca: CA Publishing, 2016.

2. Las personas refugiadas en España y Europa: Informe 2019 // Comisión Española de Ayuda al Refugiado (Col.). Madrid. 2019.

3. Informe sobre la integració de les persones immigrades a Catalunya // Generalitat de Catalunya. Barcelona. 2013.

4. Iglesias, J.; Rua, A.; Ares, A. Un arraigo sobre el alambre. La integración social de la población de origen inmigrante en España. Madrid: Fundación FOESSA / Cáritas Española Editores, 2020.

5. Joly, D. Haven or Hell? Asylum policies and refugees in Europe. London: Macmillan Press Ltd., 1996.

6. Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social [Jelektronnyj resurs] / Ministerio de asuntos exteriores, Unión Europea y cooperación // LEGISLACIÓN CONSOLIDADA. URL: <http://www.exteriores.gob.es/portal/es/serviciosalciudadano/informacionparaextranjeros/documents/ley%20org%C3%81nica%2042000%20de%2011%20de%20enero.pdf> (data obrashhenija 03.02.2021).

7. Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria [Jelektronnyj resurs] // Gobierno de España / Boletín Oficial del Estado. URL: <https://www.boe.es/eli/es/l/2009/10/30/12/con> (data obrashhenija 03.02.2021).

8. Mathew, H.; Harley, T. Refugees, regionalism and responsibility. Cheltenham / Northampton: Edward Elgar Publishing Limited, 2016.

9. Myro, R. España en la economía global. Barcelona: RBA Libros, 2015.

10. Papagiani, G. Asylum in the twenty-first century // Routledge handbook of immigration and refugee studies. New York, 2016.

11. Šelo Šabić, S. The relocation of refugees in the European Union. Implementation of solidarity and fear. Zagreb: Friedrich-Ebert-Stiftung. The Regional Office for Croatia and Slovenia, 2017.

Submitted 03.06.2021

**Galakhtin Mikhail G.** — Candidate of Philosophy, Associate Professor, National Research University «Moscow Institute of Electronic Technology» (1 Shokin Square, Zelenograd), [m.galakhtin@gmail.com](mailto:m.galakhtin@gmail.com)

**Stepanov Vitaly A.**, Candidate of Philological Sciences, Associate Professor, V. N. Karazin Kharkiv National University (4 Svobody Sq., Kharkiv, Ukraine). V. N. Karazin Kharkiv National University (4 Svobody Square, Kharkiv, Ukraine), [vitaliy.a.stepanov@gmail.com](mailto:vitaliy.a.stepanov@gmail.com)