

УДК 325.14

DOI: 10.26140/anie-2019-0804-0006

ТРАНСФОРМАЦИИ ИММИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ АВСТРАЛИИ

© 2019

Новикова Ольга Павловна, младший научный сотрудник

Отдела международно-политических проблем

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных

отношений им. Е.М. Примакова Российской академии наук

(117997, Россия, Москва, ул. Профсоюзная, д. 23, e-mail: olga.novika@yandex.ru)

Аннотация. Целью данного исследования стал анализ изменений иммиграционной политики Австралии на всех этапах развития государства, выявивший определенную взаимозависимость государственной политики и иммиграции в этой стране. В статье рассмотрены разные периоды иммиграционной политики Австралии, а именно: период «Белой Австралии» и мультикультурализм. Особое внимание автор уделяет иммиграционной политике Австралии на современном этапе. Основной фокус иммиграционной политики на текущий момент сделан на высококвалифицированных специалистах из разных стран мира. Декларируется, что государству необходимо принимать в свое общество наиболее подготовленных и образованных иммигрантов, чтобы они могли принести ему максимальную пользу. В работе отображены противоречия мультикультурного австралийского общества. В заключительной части исследования автор рассматривает политику интеркультурализма, как возможную альтернативу мультикультурализму Австралии, делая вывод, что на текущий момент австралийское общество не вполне готово к такой трансформации, но при определенных условиях интеркультурализм может стать новым путем развития австралийского общества в перспективе.

Ключевые слова: иммигранты, Австралийский Союз, политика «Белой Австралии», мультикультурализм, интеркультурализм.

AUSTRALIA'S IMMIGRATION POLICY TRANSFORMATION

© 2019

Novikova Olga Pavlovna, Junior research fellow of Department

of International Political Problems

Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations,

Russian Academy of Sciences

(117997, Russia, Moscow, Profsoyuznaya Str., 23, e-mail: olga.novika@yandex.ru)

Abstract. The aim of this study is to analyze the changes of Immigration policy in Australia at all stages of development of the state, which revealed the certain interdependence of public policy and immigration in this country. The article deals with different periods of Australia's Immigration policy, namely: period of "White Australia" and multiculturalism. The author of the article pays special attention to the Immigration policy at the present stage. The main focus of Immigration policy at the moment is made on high skilled immigrants from around the world. It is declared that the state should take in their society most prepared and educated immigrants, so they could bring the maximum benefit. The article shows the contradictions of multicultural Australian society. In the final part of the study, the author considers the policy of interculturalism as a possible alternative to multiculturalism in Australia, concluding that at the moment Australian society is not quite ready for such transformation, but under certain conditions, interculturalism can become a new way of development of Australian society in the future.

Keywords: immigrants, Australian Union, White Australia policy, multiculturalism, interculturalism.

ВВЕДЕНИЕ

История Австралии с момента активного заселения ее европейцами насчитывает более двух столетий. Первая британская колония в Австралии была основана в 1788 г. и была названа Новый Южный Уэльс. Первыми белыми поселенцами в Австралии стали английские каторжники, которых свозили для создания поселений на Австралийский материк. Государство формировалось постепенно, его не сотрясали революции и гражданские войны.

Что касается коренного населения Австралии, то надо отметить, что его постигла незавидная участь. Большая часть аборигенов была истреблена европейцами в борьбе за территории, часть погибла от инфекционных болезней, завезенных колонистами. Оставшиеся аборигены были расселены в резервации, где частично утратили навыки, необходимые для выживания.

Колониальный период истории Австралии, при котором колонии зависели от Британской империи, продлился чуть более столетия. Федерация колоний Австралийский Союз была образована 1 января 1901 г. Это ознаменовало становление государственности, новый этап развития Австралии, где федерация уже играла ключевую интеграционную роль между штатами. Молодое государство (доминион) быстро встало на путь, ведущий к фактической независимости от метрополии. Став доминионом и образовав парламент (1901 г.), Австралийский Союз заявил о себе и на международной арене.

Практика ссылки каторжников в Австралию прекращается в 60-е гг. XIX в. В этот период материк уже за-

селяют иммигранты из Европы и стран АТР.

Отношение к иммигрантам в Австралии периода золотой лихорадки (1950-е гг.) неодинаково, начинается борьба с иммигрантами неевропейского происхождения, основу которых составляли китайцы, которые не хотели ассимилироваться с местным населением. Одними из первых законов, принятых Австралийским парламентом в 1901 г. стали законы, ограничивающие права иммигрантов не принадлежавших к европейской расе, это касалось в первую очередь въезда в Австралию (политика «Белой Австралии») [1].

Ситуация с дискриминацией неевропейского населения продолжалась до окончания Второй мировой войны. После ее окончания постепенно начинается отход от политики «Белой Австралии». Отказ от нее начался с фактической отмены лингвистического теста на принадлежность к европейской расе в 1958 г. Это было вызвано тем, что для обеспечения жизнедеятельности государства и охраны его границ требовалось значительно увеличить его население, что оказалось неосуществимым только за счет европейцев.

После войны страна укрепляет свою самостоятельность на международной арене, начинается эра максимально возможно независимой от Великобритании политики. Австралийский Союз, США и Новая Зеландия заключают в 1951 г. военный союз АНЗЮС (ратифицирован в 1952 г.). Начиная с этого периода Австралийский Союз начинает ориентироваться в значительной степени на США в своей внешней политике, это повлияло и на иммиграционную политику страны, она становится все более открытой для представителей всех рас и нацио-

нальностей.

Окончательное сворачивание политики «Белой Австралии» происходит в 1973 г., когда был принят закон, согласно которому каждый иммигрант, независимо от страны исхода, проживший в государстве три года, мог подать заявление на получение гражданства.

Иммиграционная составляющая является одной из ключевых в экономике и политике Австралии в течение всех исторических этапов становления государства. Однако, системная иммиграционная политика, направленная на решение внутренних и внешних государственных проблем, сформировалась после Второй мировой войны. В 1945г. в стране был образован Департамент иммиграции и охраны границ Австралии. В тот период перед Австралией стояла дилемма: или обеспечить прирост населения или погибнуть. Правительство Австралии учредило первую иммиграционную программу, целью которой было увеличение населения на 1% в год за счет иммигрантов, и благодаря которой был достигнут ежегодный общий прирост населения в 2%. Миграционная политика проводилась каждым последующим австралийским правительством с учетом меняющихся экономических, социальных и политических условий. Мигранты участвовали в крупнейших государственных инфраструктурных проектах Австралийского Союза.

Основной фокус политических изменений в миграционном законодательстве начиная с 1970 – 1980 гг. был направлен на нужды рынка труда и на открытие возможностей для иммиграции из разных стран мира, в том числе из стран Азиатско-Тихоокеанского региона. В 1988-м иммиграционная программа, посвященная тем, кто обращался за получением постоянного гражданства, была разделена на три направления: семейное, гуманитарное, для высококвалифицированных специалистов.

Направление миграционной политики, обеспечивающее приток высококвалифицированных специалистов, становится ключевым в девяностые годы. В это время становится очевидным необходимость во временных трудовых мигрантах. Особенная нехватка в высококвалифицированных специалистах ощущалась в малонаселенных штатах и территориях (штат Тасмания и Северная территория).

С началом XXI века в Австралийском Союзе сложилась неоднозначная ситуация в отношении мигрантов. Страна уже не так остро нуждалась в новых гражданах, как это было после Второй мировой войны. При этом в Австралию продолжали поступать беженцы из разных стран, многие из них пытались проникнуть в страну нелегально. В связи с вышеперечисленным, Австралийский Союз внес очередные коррективы в работу миграционной службы, ее деятельность была усовершенствована. На текущий момент одной из главных задач иммиграционной службы является борьба с нелегальной иммиграцией.

РЕЗУЛЬТАТЫ

Сегодня Австралийский Союз это страна иммигрантов, которая обладает развитой экономической и социальной сферой, что привлекает людей со всех уголков земного шара на Австралийский континент. Сто, двести лет назад это были выходцы с Запада, на современном этапе ситуация изменилась и на первое место вышли переселенцы из Азии. Согласно статистике 2016-2017 финансового года (финансовый год в Австралии начинается в июле и заканчивается в июне) первыми среди иммигрантов стали выходцы из Индии и Китая, согласно стране рождения. Третью строку после них по количеству иммигрантов занимают мигранты из Великобритании [5].

После окончания Второй мировой войны население Австралии составляло 7 млн. человек, к 2019 г. оно достигло 25 млн., в основном, за счет иммигрантов. До того как в конце 1980-х гг. в политике Австралии был совершен поворот на высококвалифицированную тру-

довую иммиграцию, к иммигрантам не предъявлялось особых требований, им помогали с жильем и изучением английского языка. С течением времени ситуация изменилась, люди, выбирающие жизнь и работу в этой стране должны соответствовать высоким социальным и профессиональным требованиям. Например, знание ими английского языка должно быть на очень высоком уровне, возраст иммигрантов в подавляющем большинстве случаев не должен превышать 45 лет. Исключение составляют успешные бизнесмены, которые в состоянии вложить немалые деньги в экономику страны.

В 2008-2009 гг. на волне мирового экономического кризиса, Австралийское правительство подвергло пересмотру иммиграционную программу для высококвалифицированных иммигрантов. Произошла смена акцента с независимых профессионалов на тех, в ком непосредственно нуждался рынок труда.

Высококвалифицированные трудовые иммигранты – это важный стратегический ресурс для государства, так как это люди, которые призваны восполнить нехватку специалистов в различных сферах трудовой деятельности. Их трудоустройство осуществляется в тех штатах и территориях Австралии, где есть нехватка именно этих специалистов. Таким образом, не должны пострадать коренные граждане Австралии, так как вновь прибывшие не посягают на их рабочие места, а австралийский рынок труда будет укомплектован высококвалифицированными рабочими кадрами. Это формирует поток целевой трудовой миграции. Высококвалифицированные трудовые иммигранты получили более 2/3 из 128.550 виз, выданных на въезд в страну в 2015-16 финансовом году. Их количество постоянно увеличивалось в течение последних двадцати лет.

В следующих ниже пунктах обозначены основные направления в иммиграционной политике Австралийского Союза, которые посвящены трудовой иммиграции:

- В ближайшей перспективе политика государства в отношении квалифицированных трудовых мигрантов будет основываться на дальнейшем повышении требований к квалификации мигрантов, чтобы получить от них максимальную отдачу на рынке труда.

- Планируется усовершенствовать оценку соответствия кандидатов заданным параметрам отбора, в первую очередь повысить планку в отношении знания английского языка.

- Задача управления рынком труда временных мигрантов состоит в том, чтобы обеспечивать внутренний рынок труда квалифицированными кадрами, не подвергаясь дополнительным расходам со стороны государства. Для этого планируется поддерживать грамотное распределение квалифицированных трудовых ресурсов в тех секторах экономики и на тех территориях, которые испытывают нехватку определенных специалистов. Данное распределение должно обязательно соблюдаться.

- Предполагается будущее увеличение стоимости виз для независимых мигрантов, а также в тех случаях, когда виза является спонсорской.

- Планируется содействовать миграции в малонаселенные регионы страны, а также поддерживать нахождение мигрантов в этих регионах.

- Признано важным дальнейшее повышение целостности и согласованности работы австралийской миграционной системы, как внутри страны, так и за ее пределами.

- Признаны стратегически обоснованными детальный сбор и анализ данных по мигрантам для дальнейшего их использования при проведении будущих реформ по основным направлениям миграционного законодательства.

В 2019 г. Министерством внутренних дел Австралии был создан документ “The Administration of the Immigration Program” (Управление иммиграционной программой), который отражает актуальную информа-

цию о ситуации вокруг основных иммиграционных потоков. Согласно документу поток мигрантов в страну неуклонно растет. Одна из глав документа посвящена способам борьбы с нежелательными иммигрантами. В первую очередь, речь идет о транснациональной организованной преступности. Примерно 70 % организованных преступных группировок, затрагивающих Австралию, либо базируются в офшорах, либо имеют прочные офшорные связи [8].

Надо отметить, что число мигрантов в Австралийский Союз постоянно растет, в первую очередь, это касается прибывающих по временной визе. За последние десять лет оно возросло более чем на 57%, при том, что 32% от общего роста прибывших по временной визе пришлось на последние три года. Однако, число отказов в визе на въезд в страну тоже увеличилось с 1,6% до 4,3%. Продолжает увеличиваться поток иностранных студентов в страну. Китайцы и индийцы наряду с англичанами и новозеландцами составляют основное ядро австралийских иммигрантов, в том числе наибольшее число въезжающих в страну по студенческим и туристическим визам. Австралия также является одной из самых привлекательных стран в сфере туризма, который является серьезным источником дохода для государства. Австралийское международное образование также является одним из весомых источников государственного дохода, усиливает его престиж на международной арене.

Австралия продолжает участвовать наряду с другими государствами в гуманитарных программах по принятию беженцев из других стран. Гуманитарная программа по количеству приема беженцев утверждается правительством Австралии ежегодно. Благодаря специальной гуманитарной программе правительством Австралии было выделено 12000 мест для беженцев из Ирака и Сирии в 2015-2017 гг. Однако, более 90% тех, кто подавал прошение о визе в целях защиты в 2017-2018 гг., получили отказ.

Программа правительства Австралии, посвященная присвоению гражданства, утверждается также ежегодно, однако, начиная с 2015 г. ее целью стало ограничение числа новых граждан из числа мигрантов.

Австралия, как и другие развитые страны, вовлечена в процесс увеличивающегося потока беженцев, который приобрел глобальный масштаб. Министерство внутренних дел Австралии видит одной из своих первоочередных задач борьбу с нелегальной иммиграцией и связанными с ней рисками. В 2015 г. система обработки документов мигрантов была усовершенствована, все структуры стали работать более слаженно, что помогло предотвратить въезд в страну значительного количества нежелательных лиц (убийцы, насильники и т.д.). Усовершенствование системы обработки данных миграционной системы автоматически повысило количество отказов на въезд в страну, так как согласованная деятельность миграционных служб позволяет выявлять на раннем этапе попытки искажения или подлога информации, предоставляемой потенциальными иммигрантами.

Рассмотрим подробнее, что собой представляет мультикультурное общество Австралии. Мультикультурализм – это политика, направленная на сохранение и развитие в отдельно взятой стране и в мире в целом культурных различий, и обосновывающая такую политику теория или идеология.

Австралия перешла к политике мультикультурализма осознанно и последовательно, сходная модель мультикультурализма действует в Канаде. Как следствие этой политики в страну приезжают иммигранты из всех уголков земного шара.

Индийские иммигранты наряду с иммигрантами из Китая составляют основной поток иммигрантов в Австралийский Союз на современном этапе. Значительную часть китайских и индийских мигрантов Австралийского Союза составляют студенты, они занимают первые места среди иностранных обучающихся-

ся. В течение последнего десятилетия число китайских студентов возросло, а индийских снизилось, но китайцы прочно занимают первое, а индийцы второе место среди стран из которых ежегодно прибывают студенты на учебу в страну. По данным на 2016 г. число студентов из Китая достигло 70.000 чел. Число студентов из Индии понизилось с 65. 000 в 2008/9 г. до 30.000 чел в 2015/16 г [7]. Так как стоимость обучения и проживания в Австралии высоки в сравнении с большинством других стран ОЭСР, студенты-мигранты являются хорошим источником дохода для государства. Примечательно, что многие из приехавших получать образование, остаются в дальнейшем работать в стране, что служит хорошим трудовым ресурсом для австралийского общества. Временная виза для иностранных выпускников рассчитана на период от 18 месяцев до 4-х лет. Виза, выдаваемая сроком до 4-х лет, рассчитана на выпускников высших учебных заведений. Важно отметить, что в Австралии практикуется самый длительный период трудоустройства для иностранных выпускников высших учебных заведений среди стран ОЭСР.

Мигранты из Азии прежде всего приезжают в Австралию, как квалифицированные специалисты, однако по приглашениям от работодателей их значительно обгоняют европейцы.

Помимо китайских и индийских иммигрантов, которые являются представителями стран исхода, проповедующими миролюбивые религиозные взгляды, в Австралийский Союз прибывают иммигранты из всех уголков земного шара, в том числе из мусульманских стран. С представителями ливанцев-мусульман связывается увеличение преступности в государстве. «Согласно одному из опросов, проводимому в 2016 г. 49% респондентов высказались в поддержку запрета въезда мусульман в АС» [2]. Необходимо отметить, что большинство террористических актов, которые произошли или готовились в Австралийском Союзе, совпали с эпохой мультикультурализма, теракты, совершенные в последние годы в основном совершены лицами, имеющими отношение к радикальным исламистам.

Наиболее резонансным терактом последнего десятилетия, произошедшем в Австралии, стал захват заложников в Сиднее (2014г.). Захват заложников осуществил Харон Монис в кафе с 15 по 16 декабря, заставив заложников держать штандарт с исламским заявлением о вере. В день захвата, он сделал заявление о верности исламу на своем сайте, в результате захвата он и двое заложников погибли. В ходе расследования трагедии связей с международными террористическими организациями не было выявлено, также стало известно, что Монис был психически нездоров.

В связи с вышесказанным нельзя не остановиться на чудовищном теракте, совершенном в мечетях Крайстчерча, в Новой Зеландии, так как террористом стал австралиец Брентон Таррانت. За три дня до теракта он опубликовал манифест в своем аккаунте в Twitter, в котором отстаивал теорию заговора белого геноцида, сообщал о своем приезде в Новую Зеландию для совершения нападения, позиционировал себя как расист. Таррانت расстрелял людей в двух мечетях Крайстчерча, в результате 51 человек погибли, 50 человек ранены, теракт произошел 15.03.2019 г [6].

Этот чудовищный по своим масштабам террористический акт обнажил серьезные проблемы мультикультурного австралийского общества. Представляется очевидным, что идея мультикультурализма не полностью отвечает интеграционным задачам, стоящим перед государствами, которые постоянно принимают значительное количество мигрантов. Дело в том, что идея мультикультурного общества, являясь более гуманной, чем идея общества, требующего от мигрантов ассимиляции, не позволяет мигрантам, став гражданами принявшего их государства, лично трансформироваться, они остаются частью страны исхода.

ВЫВОДЫ

В последние годы стали появляться альтернативные теории, целью которых является эффективная интеграция мигрантов в общество страны приема. Ни одна из них еще не получила серьезного подтверждения эффективности и широкого распространения. Возможно, что мультикультурализм, при некоторых неизбежных недостатках, имея несомненные плюсы, останется ключевой политикой Австралии, тем более, что фактически он способствовал экономическому развитию страны.

Одной из альтернатив мультикультурализму может стать интеркультурализм. «Интеркультурализм делает ставку на развитие культурного плюрализма и налаживание позитивного межкультурного взаимодействия между людьми на основе общности их потребностей и интересов независимо от их культурных принадлежностей в условиях их взаимной ответственности и равенства положений» [3].

Предполагается, что такая модель интеграции будет вводиться изначально на уровне городов, развиваясь снизу-вверх, что поможет избежать разобщенности между коренным населением и мигрантами.

Интеркультурализм проходит практическую апробацию в разных странах на уровне городов. Австралия принимает участие в совместном проекте Европейской комиссии и Совета Европы «Межкультурные города». На текущий момент в проекте задействованы три австралийских города, которые расположены в штате Виктория: Балларат, Мелтон, Марибирнонг. В целом в проекте участвуют 134 города из 34-х стран. Данный проект отличается тем, что его целью является организация сотрудничества между городами как в глобальном, так и на региональном уровнях. Например, уже осуществляется сотрудничество между упомянутыми городами Австралии и одним из городов Японии в рамках Австралоазиатской программы сотрудничества [4].

Политика интеркультурализма в целом и непосредственно в Австралии ставит перед собой разноплановые задачи, а именно:

- Борьба с расизмом и дискриминацией
- Экономическое развитие и занятость населения
- Расселение беженцев и других мигрантов
- Создание межконфессиональной стратегии

Представляется вероятным, что интеркультурализм сможет развиваться успешно на базе мультикультурного общества Австралии, однако для этого требуется активное участие международных организаций, администрации городов, людей на местах. Безусловно, для его развития важную роль будут играть СМИ. Наиболее сложной задачей представляется создание и эффективное функционирование межконфессиональной стратегии. Развитие интеркультурализма предполагает высокую степень мотивации со стороны различных этнических сообществ, добиться которой достаточно сложно. На данном этапе в проекте «Межкультурные города» участвуют три города штата Виктория. Пока преждевременно давать какие-либо прогнозы. Однако, сама идея создания интеркультурного общества, которое будут объединять общие интересы, представляется перспективной.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Каткова Е.Ю. Роль китайской диаспоры в формировании новой иммиграционной политики Австралии. // Вестник РУДН, серия: Международные отношения. 2018. Т. 18. № 3. С. 642 – 655.
2. Скоробогатых Н.С. Проблема культурно-национальной идентичности в контексте австралийской модели мультикультурализма. // Труды Института востоковедения РАН. 2018. С. 231 – 244.
3. Цапенко И.П. Поиски новых подходов к социокультурной интеграции иммигрантов. // Демографическое обозрение. 2018. Т. 5. № 4. С. 125 – 149.
4. Australasian Intercultural Cities Workshop, Report. 2019. URL: <https://rm.coe.int/australasian-intercultural-cities-workshop-report-melton-23-january-20/168095cf20> (дата обращения: 02.09.2019).
5. Chart of the day: Where do migrants to Australia come from? // ABC News. 2018. // URL: <https://www.abc.net.au/news/2018-08-20/where-do-migrants-to-australia-come-from-chart/10133560> (дата обращения: 24.08.2019).

6. Christchurch attack: Brenton Tarrant pleads not guilty to all charges. // BBC News. 2019. // URL: <https://www.bbc.com/news/world-asia-48631488> (дата обращения: 10.08.2019).

7. Recruiting Immigrant Workers: Australia OECD 2018, Temporary migration with work rights and pathways from Temporary migration to Permanent residency. 2018. // URL: https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/recruiting-immigrant-workers-australia-2018_9789264288287-en#page197 (дата обращения: 24.08.2019).

8. The Administration of the Immigration Program, Second edition, 3 April 2019. // URL: <https://immi.homeaffairs.gov.au/programs-subsite/files/administration-immigration-program.pdf> (дата обращения: 25.08.2019).

Статья поступила в редакцию 04.09.2019

Статья принята к публикации 27.11.2019