

УДК 325.1 (575.2) (04)

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

Н.Э. Богомбаева

Рассматривается международный опыт регулирования миграционных процессов на примере стран Западной Европы. Проведен анализ законодательства в области регулирования миграционных процессов в данных странах и даны рекомендации по решению данной проблемы.

Ключевые слова: опыт регулирования миграции; меры и законодательство.

Миграционные процессы оказывают значительное влияние на страны иммиграции и эмиграции. В современных условиях государственное регулирование в этой области является многоплановым и направленным как на увеличение выгод, так и сокращение негативных для вовлеченных в эти процессы стран¹.

Регулирование миграционных процессов – особая, специфическая область социальной политики государства, реализуемая посредством комплекса административно-правовых, организационно-экономических, информационных и других методов. Государственное регулирование должно осуществляться с учетом складывающихся тенденций в отношении процессов как внутригосударственной, так и внешней миграции.

Под *регулированием миграционных процессов* понимается создание предпосылок для формирования эффективной системы их регулирования при приоритетном соблюдении государственных интересов, учёте проблем комплексного социально-экономического развития, экологических требований, сложившейся демографической ситуации и состояния рынков труда регионов².

К примеру, *государственное регулирование* международного рынка труда осуществляется на основе национального законодательства принимающих стран и стран, экспортирующих рабочую силу, а также на основе межгосударственных и межведомственных соглашений между ними, посредством разработки и реализации государственной и ведомственных программ по миграционным проблемам и в смежных направлениях.

¹ Ливинцев Н.Н. Международные экономические отношения. – М., 2005. – С. 335–345.

² Миклашевская Н.А., Холопов А.В. Международная экономика. – М., 1998. – С.112–124.

Большинство принимающих стран используют селективный подход при регулировании иммиграции. Его смысл заключается в том, что государство не препятствует въезду тех категорий работников, которые нужны в данной стране, ограничивая въезд всем остальным.

Нормативно-правовая база в принимающих странах представлена большим количеством законов и подзаконных актов. Обычно ведущее место среди них занимают законодательно установленные *санкции* за нарушение порядка иммиграции. Они могут накладываться как на самих мигрантов, так и на тех, кто помогает им незаконно въехать в страну или нанимает их на работу. Незаконное проникновение в страну считается преступлением. За его совершение предусматриваются депортация, денежные штрафы³. За незаконное посредничество или наем на работу нелегального иммигранта, которые также считаются преступлением, предусматриваются настолько крупные штрафы, что они могут привести к разорению некоторых небольших фирм и предприятий.

Кроме санкций значительная роль в рамках миграционного законодательства отводится стимулированию реэмиграции.

В условиях давления со стороны профсоюзов, которые видят в наплыве иммигрантов главную причину безработицы, правительства многих западных стран с начала 70-х годов XX в. стали принимать активные меры по стимулированию выезда иммигрантов назад на родину. В числе традиционных государственных мер реэмиграции можно отметить следующие:

- Программы стимулирования реэмиграции.
- Программы профессиональной подготовки иммигрантов.

³ Там же. – С. 114–121.

➤ *Программы экономической помощи странам массовой эмиграции.*

Несмотря на активные действия правительств принимающих стран, большинство программ стимулирования реэмиграции не достигли поставленных целей: при некотором увеличении реэмиграции в начале их осуществления отъезд иностранных рабочих на родину резко уменьшался по мере того, как сокращалось финансирование программ. Однако главной причиной их низкой эффективности является то, что правительства стран, экспортирующих рабочую силу, просто не заинтересованы в ее реэкспорте и не предпринимают должных усилий по сокращению эмиграции¹.

Большое место в сфере миграционной политики отводится регулированию внешней трудовой миграции. Система государственных мер по регулированию иммиграции включает:

- ↳ законодательство о юридическом, политическом и профессиональном статусе иммигрантов;
- ↳ институционализированные службы по иммиграции рабочей силы;
- ↳ межгосударственные соглашения по иммиграции рабочей силы.

Регулирующие мероприятия стран иммиграции определяют количество иммигрантов, допускаемых в страну, в том числе трудящихся иммигрантов; устанавливают профессиональную, квалификационную, половозрастную структуру трудовой иммиграции и продолжительность пребывания в стране. Непосредственное осуществление иммиграционной политики возложено на специальные организации – национальные службы иммиграции, созданные при министерствах труда и внутренних дел. В США – первой стране массовой иммиграции – с 1982 г. существует специальная служба, входящая в состав юридического департамента². В масштабе ОЭСР создана служба постоянного наблюдения за международной миграцией – СОПЕМИ. Она координирует деятельность национальных иммиграционных управлений стран, входящих в ОЭСР³.

Иммиграционные службы контролируют и оформляют в соответствии с изданными законами въезд в страну иммигрантов, выдают разрешение на проживание и работу. Направление на

работу в определенные отрасли и районы страны согласовывается с заявками предпринимателей, в которых указывается требуемое количество рабочей силы и ее качественная характеристика. Регулирование продолжительности пребывания в стране иностранцев, приехавших в поисках работы, варьируется в разных странах, но в целом в иммиграционной политике выделяются три основных направления:

- так называемая ротационная иммиграция рабочей силы, для которой характерно заранее ограниченное пребывание иммигрантов (от 1 до 3,5 лет) без права приезда их семей;
- разрешение проживания без определенного срока и с правом приезда семей;
- так называемая “ассимилированная иммиграция”. Она предусматривает постоянное проживание иммигрантов с правом получения гражданства в стране после определенного законом срока непрерывного проживания (порядка 5–10 лет).

Ассимилированная иммиграция широко распространена в США, Канаде, Австралии, Новой Зеландии, первые два вида регулирований характерны для стран Западной Европы.

Как показывает изучение международного опыта, в значительной мере сформировавшегося под влиянием политики, проводимой МОТ, страны эмиграции, организуя внешнюю трудовую миграцию, преследуют следующие цели: реализацию права граждан на свободу перемещения; содействие сокращению безработицы и облегчению ситуации на национальном рынке труда, в том числе за счет приобретения трудящимися за рубежом образования, профессий и квалификации; обеспечение возвратного характера миграции; защиту прав и интересов трудящихся-мигрантов в странах пребывания; поступление в страну валютных средств и содействие тем самым улучшению ее финансово-экономического положения. В конечном счете, достижение названных целей призвано обеспечить ускорение темпов экономического развития стран-доноров⁴.

Нерешенность ряда организационно-правовых и экономических вопросов в области внешней трудовой миграции уже привела к ряду негативных последствий: оттоку за рубеж обладателей дефицитных профессий, в том числе носителей высоких технологий и секретноносителей, что приводит не только к снижению научно-технического потенциала страны, но и к возник-

¹ Ливинцев Н.Н. Международные экономические отношения. – М., 2005. – С. 335–345.

² www.archipelag.ru/agenda/povestka-immigration/org_ustroistvo/USA/

³ www.dialogs.org.ua/print.php?part=project_ua&m_id=4146

⁴ Миклашевская Н.А., Холопов А.В. Указ. соч. – С. 114–121.

новению международных конфликтов; росту нелегальной трудовой миграции. Социальная незащищенность граждан, работающих за границей, говорит о необходимости внедрения новейших методов преодоления недостатков миграционной политики.

В ряде стран Западной Европы и США накоплен значительный опыт регулирования миграционных потоков в национальных интересах, который направлен на ужесточение правил въезда и времени пребывания на территории той или иной страны.

В настоящее время иммиграционная политика и законодательство стран Западной Европы касаются в основном трех категорий иностранцев: иностранной рабочей силы, вынужденных мигрантов (лиц, ищущих убежище) и мигрантов по линии воссоединения семей. Собственно законодательство в отношении иммигрантов можно разделить на три блока:

- ↳ законодательство и процедуры, касающиеся въезда и получения вида на жительство,
- ↳ законодательство и процедуры, касающиеся пребывания иностранцев в стране,
- ↳ законодательство и процедуры, касающиеся интеграции и натурализации иммигрантов.

На основе анализа национальных законодательств в области регулирования миграции можно сделать следующие выводы (см. таблицу)¹:

Сравнительный анализ опыта регулирования миграционных процессов*

Страна	Учёт и контроль	Запрет и санкции	Адаптация
США	++	+++	+++
Германия	+	++	++
Франция	+	++	++
Швеция	+	++	+
Швейцария	+	+	-
Великобритания	+	+	-

* “+” отражает наличие того или иного метода регулирования миграционных потоков в определенной стране и степень разработанности политики на конкретном направлении, “-” – отсутствие данного метода в той или иной стране.

Во-первых, в целом для стран Западной Европы и США в последнее время характерно уже-

¹ Таблица выполнена самостоятельно после изучения опыта регулирования стран Западной Европы и США и была заполнена в формате методики экспертных оценок.

сточение иммиграционных законодательств и процедур в сфере трудовой и экономической миграции. Это связано с политикой предоставления возможностей получения вида на жительство ограниченному контингенту мигрантов, необходимых на рынках труда принимающих стран.

Во-вторых, страны континента принимают значительные потоки беженцев, здесь сложилась достаточно отлаженная система управления вынужденной миграцией. Концепция предоставления убежища и статуса беженца, хотя и имеет ограничительный характер, но при этом иммигранты, получающие убежище или статус беженца, пользуются практически всеми правами, что обеспечивает их интеграцию в новое общество.

В-третьих, политика предоставления гражданства претерпела определенную эволюцию и основана на комбинации принципов “крови” и “почвы”. Большинство европейских стран уходят от принципа предоставления гражданства только на основе принципа “крови”. Также существенно сокращаются возможности миграции по линии воссоединения семей.

В-четвертых, следует отметить тенденцию в странах Западной Европы к унификации национальных законодательств в рамках единого экономического пространства, которая выражается в создании режима наибольшего благоприятствования в миграции по отношению к гражданам стран ЕС, а также ужесточение миграционных требований к гражданам третьих стран.

На основании данных приведенной таблицы можно сделать вывод о том, что странам Западной Европы присущ строгий контроль и учет за мигрантами, находящимися на их территории, в то же время можно отметить ужесточение и даже запрет на получение гражданства и нахождение на территории той или иной страны.

Следует отметить, что санкции могут применяться против правонарушителей и нелегальных мигрантов вплоть до депортации и выдворения из страны пребывания.

Что касается адаптации, то в странах с наибольшим количеством мигрантов наблюдается процесс адаптации пришлого населения к новым условиям, дабы не допустить формирования этнических анклавов и изоляции пришлого населения от коренного населения той или иной страны.

В заключение следует отметить, что страны Западной Европы – как ведущие центры притяжения мигрантов, – отдают предпочтение временной миграции, поскольку прием иностранцев на постоянное место жительства приводит

Экономика и государство

к увеличению доли пришлого населения с иной ментальностью, культурой и вероисповеданием. В принимающих обществах обостряются проблемы адаптации и преодоления негативных последствий миграции на основе идей мультикультурализма или идей “плавильного котла”.

Эти концептуальные основы построения много-составных обществ в развитых индустриальных странах часто имеют противоречивый характер. Необходимо принимать дополнительные меры для регулирования миграционных процессов, способных преодолеть новые вызовы.