

**Регулирование иммиграции в условиях структурного кризиса:
эффективный ответ или имитация?**

Тезисы доклада к заседанию Ученого совета ИМЭМО РАН 30 октября 2013 г.

3 – 4 октября 2013 г. в рамках 68 сессии Генеральной Ассамблеи ООН состоялся «Диалог на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии». Если судить по принятой резолюции, то вряд ли это событие заслуживало бы особого внимания, если бы не подготовительные меры, предшествующие данному мероприятию. Это, прежде всего, - «World Migration in Figures. A joint contribution by UN-DESA and the OECD to the United Nations High-Level Dialogue on Migration and Development, 3-4 October 2013», широко цитируемый в СМИ, и подготовленный на его основе «Международная миграция и развитие. Доклад Генерального секретаря 68 сессии Генеральной Ассамблеи ООН». Положения, содержащиеся в данных документах, достаточно наглядно отражают противоречивость современных миграционных процессов, их оценок и предлагаемых направлений миграционной политики.

Кризисные явления достаточно основательно поколебали сложившийся в международных организациях взгляд на международную миграцию как исключительно положительный фактор. Тем не менее, отказываться от стереотипов сложно:

«Мигранты играют важную роль в глобальной экономике, помогая удовлетворять критические потребности в навыках и рабочей силе. Принимающие страны полагаются на них в плане заполнения пробелов на рынках труда на всех уровнях и открытия новых рынков»¹ Вместе с тем:

«71. Усилиям по уважению, защите и реализации прав человека мигрантов мешают пробелы в регулировании и содействии миграции. Мало государств имеют надлежащую политику и законодательную основу либо обладающий необходимой подготовкой персонал для облегчения законной миграции и сокращения частотности нелегальной миграции. В ситуациях, когда каналы законной миграции не отражают потребности рынка труда, мигранты с большей степенью вероятности будут прибегать к нелегальным перемещениям. Мигранты, прибывшие нелегально, находятся под большей угрозой эксплуатации и гонений; кроме того, они, как правило, не имеют доступа к

¹ Международная миграция и развитие. Доклад Генерального секретаря 68 сессии Генассамблеи ООН. с. 2

базовым услугам и находятся под угрозой задержания²». Так же в Докладе признается недостаточность имеющейся статистической базы расчетов масштабов мировых миграционных потоков, отсутствие вопросов миграции в подавляющем большинстве национальных стратегий развития и ряд других проблем, которые, скорее всего, отражают многообразие конкретных условий, сегментированность ряда миграционных процессов, возрастание социальной напряженности в странах приема.

Миграция является объективным социальным явлением, международная – ее составной частью. Современная актуализация связанных с ней процессов определяется обострением противоречий между различными тенденциями (глобализация и регионализация), усугубляемым не прекращающимся мировым кризисом.

Наряду с диверсификацией миграционных потоков (прежде всего «юг-юг») сохраняется неравномерность потоков по направлениям, причинам и структуре (10 основных стран приема). Это вызывает рост напряженности в принимающих странах и выработку мер по переструктурированию иммиграционных потоков.

Проблема управления иммиграционной системой и регулирования потоков миграции состоит из ряда подпроблем (подсистем): укрепление границ (общих и национальных), регулирование притока новых иммигрантов, адаптация иностранцев уже находящихся на территории страны, выдворение нежелательного и избыточного числа иностранцев (проблема цыган наиболее концентрированное проявление сложности принятия решений в условиях конфликта базовых гуманитарных принципов и социальных реалий).

В современных экономических условиях регулирование потоков все в большей мере приобретает формы ограничения притока нежелательных мигрантов (введение дополнительных фильтров: требования к профессионально-квалификационному составу, уровню доходов, образованию и знанию языка, возрастные ограничения) и привлечения желательных. Сюда же относятся и меры по укреплению границ, системы виз и паспортов, соответствующих баз данных.

Миграционное регулирование - процесс крайне сложный и деликатный, т.к. высокая конфликтность интересов вовлеченных сторон усугубляется высокой степенью политизированности (как в определении целей и задач, так и методов их достижения). Это касается как сокращения притока новых

² Там же. с.16

иммигрантов (Великобритания тому наглядный пример), так и проблемы интеграции (страны ЕС) и присутствия нелегальных мигрантов (США).

Искоренение нелегальной миграции сегодня цель хотя и актуальная, но практически неосуществимая. Полностью ее исключить не представляется возможным в силу ее побудительных причин и многообразия источников формирования данного феномена. Как показал мировой опыт, «сброс пара» через периодические регуляризации не приносит ощутимых и продолжительных результатов. Укрепление границ является крайне дорогостоящим мероприятием, эффективность которого не всегда очевидна и имеет ряд ограничений (мексиканская граница США). Концепции типа «крепость-Европа», использование инструментов депортации и выдворения так же имеют недостаточную эффективность и неоправданно дороги. Конечно, комплекс подобных мер позволяет замедлить приток нежелательных иммигрантов и в той или иной мере провести инвентаризацию и интеграцию уже присутствующих иностранцев. Однако вряд ли эта стратегия может рассматриваться как базовая. К данному выводу подталкивает разнообразие мер, предпринимаемых конкретными странами в конкретных обстоятельствах.

Ограниченность набора инструментов регулирования (прежде всего система разрешений), конфликт противоположных принципов осуществления иммиграционной политики в условиях продолжающегося кризиса, инерционность национальных систем ведет к растущему расхождению декларируемой и реальной политики, дестабилизации действий иммиграционных институтов, снижению доверия автохтонного населения к этим институтам и политике в целом.

Кризис обнажил накопившиеся проблемы и заставил основные принимающие страны существенно реформировать свои системы. Причем это касается всех основных компонентов системы: определения потребности, разработки политики и механизмов ее осуществления (конкретные программы по направлениям приема), совершенствования институтов, регулирования потоков и каналов приема, усиление контроля за работодателями и иными спонсорами, ужесточение требований к основным категориям иммигрантов (работники, студенты, члены семей и беженцы), пограничный контроль, реадмиссия и т.п.

Предпринимаемые меры при соответствующем информационном сопровождении могут оказывать «отклоняющий эффект» на конкретные направления легальной и особенно нелегальной иммиграции. Однако в случае

образования очагов массового исхода беженцев эффективность подобных стратегий должна существенно снижаться пропорционально росту критической массы беженцев, что уже неоднократно наблюдалось в Средиземноморье.

Усилия ряда европейских стран по созданию «пояса безопасности» из стран, через которые проходят маршруты нелегалов – полезное направление политики, однако сложность его осуществления заключается в том, что страны, с которыми ведутся переговоры и заключаются двух- и многосторонние соглашения – сами являются источниками больших масс мигрантов (Марокко).

В целом наиболее массовой категорией иммигрантов продолжают оставаться члены семей, воссоединяющиеся со своими ранее закрепившимися на новом месте родственниками. Вместе с тем еще до мирового кризиса достаточно четко наметился тренд к приоритетному развитию экономической миграции (трудовой (в первую очередь высококвалифицированных специалистов) и студенческой). Правила для воссоединения семей упорядочиваются, вводятся различные фильтры: система спонсорства, порог финансовой обеспеченности семейного спонсора, достаточный для поддержания принимаемых членов семьи, ограничение круга родственников наиболее близкими (супруги и партнеры, дети и родители).

В этих условиях объективно повышаются требования к критериям определения реальной и перспективной потребности в иностранной рабочей силе, возрастает значение используемых фильтров (квоты, балльные системы, списки дефицитных профессий, уровень оплаты труда и т.п.), изменяется роль регулирующих инструментов (системы разрешений и системы контроля работодателей и иных спонсоров, программы для иррегулярных мигрантов), актуализируется проблема адаптации иностранцев и включения иммигрантов в принимающие общества (Соглашения об интеграции), и не в последнюю очередь внимание к состоянию общественного мнения, уровню напряженности и конфликтности во взаимоотношениях местного и пришлого населения, сдвиги в электоральном поведении.

Как правило, эффективность или имитационность тех или иных управленческих мер становится очевидна далеко не сразу и далеко не всем. Наиболее яркие примеры – иммиграционная политика лейбористов в Великобритании, миграционная реформа 2008 г. в Швеции. Первым пришлось в конце концов признать прошлые ошибки, во втором случае – корректировать очевидные провалы не изменяя общей концепции «либерализации» миграционной политики. Существенно различаются подходы отдельных стран

приема и основных международных организаций (ООН, ОЭСР, МОМ, Еврокомиссии) к миграции в целом и конкретным направлениям миграционной политики:

*«Нам необходима новая политика на европейском уровне. Миграционная политика фрагментирована, ориентирована на внутренние проблемы, сохраняется в руках стран-членов, остается предметом внутренних политических соображений. Иммиграция рассматривается как угроза, как проблема, но никогда как потенциальная выгода» - из выступления пресс-секретаря комиссара по внутренним делам ЕС Сесилии Мальмстром (Cecilia Malmstroem) Мишеля Черконе (Michele Cercone)*³.

Разность приоритетов и подходов проявилась именно в условиях мирового кризиса, подвигнувших многие принимающие страны существенно скорректировать свою иммиграционную политику и институты регулирования притока мигрантов.

Что касается России и ее миграционной политики, то как и предполагалось принятие Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ 13 июня 2012 г.) кардинально не отразилось на принципах и методах функционирования системы управления иммиграционными потоками. Нельзя сказать, что изменений нет, но в основном изменения носят формальный характер, анализ принимаемых решений не дает оснований говорить о системном или программном подходе, т.к. скорее отражают межведомственную борьбу, чем согласованную и целенаправленную политику (Постановление Правительства № 800). Предпринимаемые шаги во многом имитируют или симулируют активность: проверка столичных рынков, инициативы то по отмене квот, то по обязательности наличия загранпаспортов или запрета работы в ряде отраслей. Легко возбуждаемые дискуссии по миграционной амнистии, введению виз для выходцев из стран СНГ – свидетельство неясности приоритетов, конъюнктурности принятия решений и отсутствия государственного подхода к выполнению задач миграционной политики. В конечном счете введение тех или иных новаций, как бы они хорошо не зарекомендовали себя в других странах, является всего лишь имитацией, т.к. рядом существует большая дыра

³ "We need a new policy at the European level," said Michele Cercone, spokesman for home affairs commissioner Cecilia Malmstroem. "Migration policies are fragmented, inward-looking, left in the hands of member states and subject to domestic political considerations," he added. "Immigration is viewed as a threat, a problem, never as a potential benefit", цит. по: **Despite Lampedusa, Europe still split on migration** By Claire Rosemberg | AFP – Fri, Oct 4, 2013 <http://uk.news.yahoo.com/despite-lampedusa-europe-still-split-migration-185845217.html>

(безвизовый режим), которую заткнуть не представляется возможным без решительных мер по:

- Обузданию коррупции и местничества
- Системному контролю действий работодателей
- Перекрытию потоков неуправляемой миграции

Главное – эти меры необходимо предпринимать комплексно, поэтапно, но параллельно и последовательно.

Готовность национальных систем иммиграционного контроля принимающих стран к адаптации к быстро меняющейся социально-экономической ситуации, эффективность их действия в кризисных условиях определяется:

- ❖ Национальными моделями приема иммигрантов, накопленным опытом регулирования их потоков
- ❖ Степенью социально-политической напряженности в стране
- ❖ Уровнем расхождения реальной и декларируемой политики
- ❖ Ресурсами, выделяемыми на данную сферу регулирования

В зависимости от степени адаптивности и гибкости системы соотношение данных подходов различно:

➤ Низкая степень – преобладание имитационных действий – организационные изменения, косметические изменения законодательства, правил приема при широкой информационной поддержке;

➤ Средняя степень – преимущественный акцент на некоторые направления, как правило, пограничного контроля, реадмиссии, ужесточение правил пребывания;

➤ Высокая степень – комплексный подход к решению проблем по их приоритетности, диалог с обществом, адекватное информационное обеспечение и сопровождение предпринимаемых шагов.

Продолжение кризисных явлений на рынках труда многих стран (прежде всего европейских) предполагает поиск наиболее адекватных мер по их преодолению. Миграционная политика непосредственно связана с этими усилиями и ее результативность напрямую зависит от отказа от имитационных подходов, использования неадекватных реальным условиям моделей регулирования миграционными процессами.