Во многих странах наряду с экономическими, социальными и культурными выгодами от трансграничного движения населения существуют и негативные последствия миграции, которые нередко дестабилизируют социально-политическую ситуацию.

В настоящее время перед государствами, вовлеченными в миграционные процессы, остро стоит проблема эффективного регулирования миграционных потоков.

Регулирование мировых **миграционных процессов за рубежом**



Али ДИМАЕВ
– кандидат технических наук,
докторант кафедры социологии РАГС

Основной причиной увеличения притока иммигрантов в развитые и экономически благополучные страны по-прежнему является дальнейшее падение жизненного уровня в странах – донорах иммиграции.

В отличие от российской нормативно-правовой базы, которая, по мнению наблюдателей, является одной из самых либеральных по отношению к иммигрантам, развитые страны идут по пути ужесточения иммиграционного законодательства. Наибольший интерес с этой точки зрения представляют страны – члены Евросоюза и США.

В настоящее время иммигранты составляют около 12% от общей численности населения США, в том числе более 10 млн проживают нелегально, из них около 30% – мексиканцы (мексиканская община – самая большая по численности). Увеличение потока «немексиканцев» из стран, признанных спонсорами терроризма, по мнению американских экспертов, свидетельствует о целенаправленном экспорте террористическими организациями своих боевиков в США. Такую возможность, считают аналитики, предоставляет им непоследовательная иммиграционная политика Соединенных Штатов, неспособная эффективно противостоять нелегальной иммиграции. Поэтому власти США после трагических событий 11 сентября 2001 г. пошли на ужесточение иммиграционного законодательства. Однако это не оказало влияния на рост притока в страну иммигрантов, число которых достигло рекордного за последние 80 лет уровня – более 34 млн человек.

Вместе с тем в настоящее время в США проводится работа по легити-

мизации статуса иностранцев, нелегально прибывших на территорию страны до 2004 г., а также проживающих с просроченными визами, с возможностью впоследствии получить американское гражданство. Необходимыми условиями для этого являются: предоставление нелегальными иммигрантами доказательств своего нахождения в стране до начала 2004 г.; наличие постоянной работы; оплата штрафа в сумме 1 тыс. долл. за нарушение законов США (нелегальный переход границы, нарушение визового режима); отсутствие судимости (по учетам американских компетентных органов). При этом временные рабочие из числа «нелегалов» должны проработать на территории США не менее шести лет, прежде чем они смогут обратиться с просьбой о выдаче им «зеленой карточки» — документа, позволяющего проживать на территории США в течение установленного властями срока. Только став обладателем «зеленой карточки», легализованный иностранец вправе обратиться с ходатайством о получении американского гражданства, которое ему может быть предоставлено еще через пять лет. В то же время те, кто находятся в стране без работы 60 и более дней в течение упомянутого выше шестилетнего срока, вынуждены покинуть территорию Соединенных Штатов. По инициативе президента США принята программа использования на временной основе иностранной рабочей силы, без которой в настоящее время не могут эффективно функционировать сельское хозяйство (заняты до 1,5 млн иностранцев), пищевая и некоторые другие виды промышленности. Вместе с тем, чтобы воспрепятствовать нелегальной миграции, предполагается воздвигнуть заграждения на участках границы США с Мексикой протяженностью 1300 км, оснастив их соответствующей контрольной аппаратурой.

Теперь что касается стран Евросоюза. Правительство Испании, например, несмотря на противодействие либеральных политиков, ужесточило иммиграционное законодательство. Суть внесенных изменений в закон об иммиграции сводится к незамедлительной депортации с территории страны «нелегалов», а также обязанности предпринимателей, пригласивших на работу иммигрантов, в течение месяца со дня прибытия зарегистрировать их в соответствующих органах. Особое внимание обращается на пресечение въезда в Испанию «нелегалов» из мусульманских государств, в которых распространен исламский радикализм. Вместе с тем рассматривается вопрос о введении контрактов при приеме на работу иностранцев, что должно способствовать защите их прав. Конечно, существует Международная конвенция ООН по защите прав работающих иммигрантов и членов их семей (которую, кстати сказать, ратифицировали только 37 стран). В Испании при этом принят свой так называемый стратегический демографический закон, в рамках которого планируется выделение ассигнований на реализацию программ ускоренной интеграции иммигрантов в жизнь испанского общества, обучения их профессиям, в которых нуждается экономика страны, так как число рабочих мест за последние 10 лет увеличилось с 14 млн до 20 млн вакансий и обеспечить их заполнение без привлечения иммигрантов практически невозможно.

В Австрии с 1 января 2006 г. вступил в силу новый пакет миграционных законов, согласно которому лица, претендующие на получение убежища в этой европейской стране, не смогут свободно перемещаться по Шенгенскому пространству, пока идет процедура рассмотрения их заявлений. При обращении в австрийские иммиграционные службы, а также при задержании полицией все мигранты обязаны сдать отпечатки пальцев, которые заносятся в общеевропейскую дактилоскопическую систему Eurodac, где содержатся все сведения об отказах в получении статуса беженца или вида на жительство в других странах ЕС. В случае повторного обращения «отказников» в иммиграционные органы Австрии к ним может быть применена такая мера, как арест с последующей депортацией. По данным полиции, почти 80% мигрантов, задерживаемых на границе и высылаемых за пределы ЕС, повторно (многократно) пытаются получить убежище в одной из стран Евросоюза.

Президент Франции Н. Саркози в настоящее время намерен сосредоточить в одной организации все службы, которые занимаются проблемами иностранцев, выдачей виз и видов на жительство, предоставлением французского гражданства, а также выдворением из страны лиц, не получивших разрешение на пребывание в ней. Эта модель оправдала себя во многих других странах, включая Великобританию, где подобные функции закреплены за Министерством внутренних дел. Президенту Франции предполагается переподчинить Межминистерский комитет по контролю за иммиграцией.

В Германии вступил в силу новый иммиграционный закон, в котором основное внимание уделено легальным иммигрантам, беженцам, этническим немцам-переселенцам и иностранным рабочим. Содержание нового закона вызвало острые политические дискуссии. Основным «камнем преткновения» стал вопрос о том, что должно быть целью государственной иммиграционной политики: полная интеграция иностранцев в немецкое общество и признание ими существующих культурных и политических ценностей либо создание «мультикультурного» общества, в котором равноправно были бы представлены европейские, восточные и другие культурные и религиозные традиции.

В связи с ростом протестной активности иммигрантов, а также распространением международного терроризма в настоящее время наметилась тенденция жесткого упорядочения миграционной политики, особенно в странах ЕС. В целях повышения эффективности борьбы с угрозами безопасности государств – членов Евросоюза Европейской комиссией принято решение о создании нового международного ведомства – Европейского агентства пограничной охраны (штаб-квартира в г. Варшава, Польша) для практического применения общеевропейского и иммиграционного законодательства.

По единодушному мнению экспертов, все меры по ограничению потока иммигрантов в развитые страны ни по каким критериям нельзя признать успешными: число нелегальных иммигрантов упорно растет. Следовательно, государственный контроль миграционного процесса необходим, но бессмысленно осуществлять его репрессивными методами: если проблема будет «ре-

шена» так, в такую страну попросту никто не поедет. Однако если все же надеяться на подобные меры, то государство должно быть «справедливо репрессивным» только по отношению к «плохим» иммигрантам, и, значит, возникает труднейший вопрос селекции людей на тех, кого можно принимать, и на тех, кого принимать нельзя. А эта проблема практически неразрешима. Любой иммигрант, до того, как он реально проявится в новой стране, может выдать себя за кого угодно, например за жертву политических преследований, а у чиновников страны-реципиента нет никаких средств, чтобы подтвердить или опровергнуть иммигрантскую легенду.

Приходится признать, что из-за сложности самого миграционного явления, его фундаментального для мирового сообщества характера, тем более в современных условиях высокой мобильности и глобальности общественной коммуникации, существенно усложнивших задачу социального управления, в мире пока отсутствует полное понимание, какой на самом деле должна быть миграционная политика. Для построения внятной и, главное, адекватной современным требованиям миграционной политики нужны четкие критерии, а их нет. Например, как быть с нелегальными иммигрантами? Как нелегалы они размывают правовую ситуацию и бросают вызов государственному управлению в стране пребывания. Но если они бегут от репрессивных режимов или бедности, надо ли их вылавливать и депортировать?

Очевидно, что иммиграционная политика должна избегать двух крайностей — политики «открытых дверей» и политики «закрытых дверей». Политика «открытых дверей», хотя и подкупает гуманизмом, явно идеалистична: государства не могут позволить себе превысить некий предел миграционного динамизма. Не могут одни государства (эмигрантские) допустить чрезмерную потерю людей, а другие (иммигрантские) — чрезмерный людской приток. Идеализм миграционной политики «открытых дверей» был наглядно продемонстрирован в 1979 г. Дэн Сяопином (тогда — заместителем председателя Госсовета КНР), который на встрече с президентом США Дж. Картером в ответ на призыв президента соблюдать право китайских граждан на эмиграцию сказал: «Мы готовы направить к вам 10, 20, 30 млн наших граждан. А вы готовы всем им дать американское гражданство?» [1].

Столь же нереалистична и политика «закрытых дверей», в основе которой лежит изоляционистская идея сохранения этноса, языка, культурных ценностей и культурной традиции в неизменном виде. В свете этой идеи, довольно популярной во всем мире, в том числе и в традиционно либеральных странах, иммигранты рассматриваются «чужаками», создающими в принимающем обществе анклавы «чуждого» образа жизни, что, по мнению сторонников «закрытия дверей» перед иммигрантами, фрагментирует общество и лишает его управляемости. К тому же невозможно вычислить «критическую массу» иммигрантов, способную дезорганизовать принимающее общество и разрушить его «образ жизни».

Существует также вариант иммиграционной политики, основывающийся на прагматическом интересе принимающей страны в иммигран-

тах, которые могут стать для страны-реципиента «социальным капиталом». Согласно этому варианту страна «открывает двери» иностранцам не из гуманизма, а по соображению их пользы для национального развития. Это одновременно и селективный принцип, отсекающий «бесполезных» иммигрантов. Однако и подобный подход не способен предложить ясного критерия селекции людей на «полезных» и «бесполезных».

Иными словами, иммиграционная политика — это политика «здесь и сейчас», воплощенная в правительственных целевых программах. Для разработки таких программ требуются серьезные экспертные усилия, не отвлекающиеся на решение пустой задачи отсеивания иммигрантов — «самозванцев». Правительственные программы иммиграции, естественно, нужны в странах, куда направлены миграционные потоки. А это на сегодняшний день развитые, высокой социально-экономической эффективности страны, где существует долгосрочная проблема сокращения и старения населения. Поэтому правительственные программы иммиграции обязаны учитывать острую потребность иммигрантских стран в работниках всего квалификационного спектра, которую сами эти страны удовлетворить не в силах. Ситуацию наглядно иллюстрирует Германия, где рост числа принимаемых иммигрантов пусть даже вдвое все-таки не предотвратит сокращение населения к 2040 году с 82 до 74 млн [2].

Существует проблема конкуренции стран в борьбе за «нужных» людей. Так, например, Канада упростила процедуру приема высококвалифицированных мигрантов. Борется за них и экономически «перегретая» Ирландия с ее среднегодовыми темпами экономического роста в 9%. В Италии объявлена амнистия для нелегальных иммигрантов, прибывших в страну до марта 1998 г., а также установлено право для всех иммигрантов, обосновавшихся в стране с указанного времени и имеющих работу и постоянное место жительства, а таких насчитывается до 300 тыс., получить «без лишних вопросов» вид на жительство. Объясняется это тем, что в Италии один из самых низких среди развитых стран уровень рождаемости и один из самых высоких процент населения пенсионного возраста.

Вместе с тем либерализация иммиграционной политики — вынужденная тенденция, поэтому она встречает понятное сопротивление общества и политиков в принимающих странах. Так происходит в славящихся своим либерализмом обществах Великобритании и Канады, а также в Германии и Италии, Франции и Австрии, даже в стране иммигрантов США все громче звучат протесты против превращения привлекательных для иммигрантов стран в «государства иностранцев».

Согласно проведенному Европейской комиссией опросу, 66% граждан стран ЕС считают себя «немного расистами», а остальные 35% назвали свои взгляды «довольно расистскими» или «весьма расистскими». Между тем, согласно прогнозу Министерства внутренних дел Великобритании, страна будет ежегодно принимать до 150 тыс. иммигрантов из государств, не входящих в ЕС. И это несмотря на рост насилия в отношениях между приезжими и коренными британцами. В Испании также вынуждены решать сложную

проблему взаимоотношений иммигрантов с коренными жителями, выбирая путь «закручивания гаек». Но наряду с этим власти Испании идут на предоставление амнистии тем же «нелегалам», которые в количестве 250 тыс. человек уже подали соответствующие заявления. Подобная двусмысленность в иммиграционной политике вполне понятна: в Испании, где уровень безработицы, по официальным данным, достигает 14%, тем не менее остро не хватает сельскохозяйственных работников, и из-за этой нехватки страна зависит от иммигрантов [3].

Вместе с тем, несмотря на экономическую заинтересованность развитых стран в трудовых иммигрантах, в условиях имеющихся и возникающих угроз для национальной безопасности руководство этих стран часто направляет свои усилия на ужесточение иммиграционной политики.

В 2003 г. группа государств, в которую вошла и Россия, образовала Глобальную комиссию по международной миграции, которая на основе глубокого анализа миграционной ситуации в мире подготовила доклад с рекомендациями для государств и международных организаций.

Российский ученый В. Тишков, отмечая результативность работы Глобальной комиссии по международной миграции, выделил ряд общих подходов и принципов действий в этой области [4]:

- признание возможности людей реализовать свои права — мигрировать по собственной воле;
- необходимость признания позитивной роли мигрантов в социально-экономическом развитии регионов Земли;
- неотъемлемое суверенное право государства в регулировании миграционных процессов на своей территории;
- достижение социального согласия посредством интеграции мигрантов в принимающую среду;
- необходимость создания устойчивой правовой и общественной базы для защиты прав мигрантов;
- повышение уровня управляемости миграцией посредством сотрудничества всех субъектов этого процесса.

Для России участие в работе Глобальной комиссии по международной миграции крайне важно, так как в настоящее время и на перспективу миграция представляет собой одно из ключевых условий общественного развития. Понимание этого на этапе возросшей человеческой коммуникации, глобализации мировых процессов предполагает решение связанных с миграцией проблем с использованием накопленного в этой сфере международного опыта. Необходимым условием для проведения российскими органами государственной власти эффективной миграционной политики является то, что Россия должна участвовать в мировом социуме не только как объект, но и как субъект этого процесса.

Литература

1. Цит. по: *Borjas G.* Heaven's door: Immigration policy and the American economy. Princeton, 1999. P.3.
2. *Miles R.G.* Without immigrants Germany will shrink // Wall Street Journal (Europe). 2000. 29 August.
3. См.: Wall Street Journal (Europe). 2001. 30 January; Economist. 2000. 12 August; Independent. 2000. 30 September; Financial Times. 2001. 8 March.
4. Миграция в странах бывшего СССР. Региональный доклад для Глобальной комиссии по международной миграции. М., 2005. С.7-8.