

Международная научно-практическая конференция «ГОСУДАРСТВЕННАЯ МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ВЫЗОВЫ ВРЕМЕНИ

В.В. Комаровский
канд. ист. наук, Зав. Отделом
социально-трудовых исследований
ИМЭМО РАН, г. Москва

Системы иммиграционного отбора: сравнительный анализ

Ажиотаж, вызванный последней волной нерегулируемой миграции в страны Евросоюза, отвлек внимание от столь же важных, но менее сенсационных процессов, характеризующих трансграничную миграцию как органично присущее современной действительности явление.

Очень возможно, что экстраординарный приток беженцев в Европу станет отправной точкой для новой фазы международной миграции – обновленного издания **поселенческой** миграции, характерной для ряда предшествующих периодов развития человечества (последний пример – потоки массового перемещения населения после Второй мировой войны).

Прежде всего, в миграционной практике следует различать **стандартное** (ординарное, предсказуемое и регулируемое) протекание трансграничной миграции и **экстраординарное** обострение ситуации, как правило, связанное с экстремальными событиями: войнами, стихийными бедствиями, техногенными катастрофами.

Каждый из выделенных процессов имеет свои закономерности, причины и следствия. Соответственно для них используются различные **системы регулирования**, включающие нормативную базу, политику, институты и инструменты осуществления данной политики, оценку соответствия достигнутых результатов, поставленным целям. Не случайно, сложились различные системы регулирования трансграничного движения мигрантов (иммигрантов и эмигрантов) и притока беженцев, вынужденных переселенцев и соискателей политического убежища.

Миграции выступают неотъемлемым компонентом человеческой мобильности в ее географическом разрезе, трансграничные – как следствие возникновения государственных границ.

Иммиграционная политика принимающих стран опирается прежде всего на национальные институты иммиграционного регулирования, т.к. именно на них возложена функция эффективного регулирования притока желательных иностранцев и отсева нежелательных претендентов на въезд, пресечения пребывания и выдворения нелегальных (недокументированных) граждан третьих стран.

Регулирование приема беженцев, соискателей убежища и иных категорий лиц, образующих **гуманитарный поток**, в гораздо большей мере

регулируется международными пактами, да и по сути существенно отличается от прочих «стандартных» потоков иммиграции (трудовой, образовательной, семейной и экономической).

Как широко известно, основополагающими документами в сфере регулирования приема беженцев является Конвенция ООН о статусе беженцев (1951 г.), Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990 г.), Конвенция МОТ № 97 о трудящихся-мигрантах (пересмотренная в 1949 г.), Конвенция МОТ № 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения (1975).

Евросоюзом принят ряд соответствующих документов и прежде всего т.н. Дублинский регламент: *Дублинская конвенция 1990 г. В официальной газете Европейского Союза № L 180/31 от 29.06.2013 года был опубликован новый регламент под названием «Дублин III»¹.*

Новый свод правил устанавливает критерии и механизмы определения государства-члена ЕС, ответственного за рассмотрение ходатайства о международной защите граждан третьих стран или лиц без гражданства (apatрид, ит. apolide).

Национальные (как и наднациональные) институты иммиграционного регулирования составляют важную подсистему государственного управления и должны соответственно рассматриваться именно как **система** иммиграционного регулирования, а не некий необязательный набор законодательных норм, политических документов (программ), соответствующих служб взаимодействия с иностранцами, экономическими агентами и обществом данной страны. И основной функцией названной системы является **отбор и отсеб** претендентов на въезд в страну в соответствии с потребностями и возможностями ее социально-экономического развития на конкретном временном отрезке (период роста, кризиса, посткризисное восстановление и т.п.).

Для осуществления возложенных на систему функций в ее распоряжении имеется набор инструментов для их выполнения от программно-целевого принципа планирования, квотирования, форм организации приема (бальные системы, очереди и т.п.), требований к работодателям и т.п. и т.д.

В условиях структурного кризиса происходит трансформация национальных систем иммиграционного отбора.

Любой кризис, а тем более, если мы оцениваем современное состояние как структурный кризис, сопровождается ростом социальной напряженности и конфликтности во всех сферах жизнедеятельности. Естественно, что в такой чувствительной сфере как межнациональные отношения при росте миграционной активности, особенно внешней, степень конфликтности существенно возрастает.

¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2013:180:FULL&from=EN>

Какую роль играют в их смягчении (о предотвращении поздно говорить) институты иммиграционного регулирования? Речь должна идти, прежде всего, об институтах отбора и отсева, т.к. проблемы интеграции, адаптации и ассимиляции хотя и связаны с приемом но, по большому счету, представляют собой следующий этап внутренней политики и, следовательно, требуют самостоятельного анализа.

В связи с представленной точкой зрения социально-экономическая роль внешней миграции не может рассматриваться вне исторического контекста. Трансформация национальных миграционных политик принимающих стран (прежде всего англосаксонских) постепенно приводит к формированию сложных систем иммиграционного контроля потоков иностранцев, ориентированных на привлечение категорий лиц, востребованных на национальном рынке труда, отсева избыточных категорий и противодействия нелегальной миграции.

Трудовая миграция с очевидностью превращается в основной поток внешней миграции². Образовательный и семейный потоки во все большем масштабе превращаются в ее дополнения. Роль предпринимательского потока представляется существенно переоцененной. Об этом свидетельствуют его незначительные масштабы и периодически вводимые в ряде стран ограничения (Австралия, Канада).

Послевоенная история международной «ординарной» миграции может быть охарактеризована как постепенный переход от **поселенческой** иммиграции, т.е. восполнения недостатка населения в тех или иных странах и регионах к **экономической**, регулируемой в зависимости от соотношения внутреннего спроса и внешнего предложения. Соответственно названный переход затронул не только трудовой поток, но и семейный и образовательный и даже бизнес-направление.

Начало нового тысячелетия характеризуется усилением **селективных** подходов к регулированию притока внешних мигрантов, что нашло свое отражение в существенной, если не кардинальной смене моделей иммиграционного регулирования в подавляющем большинстве основных стран приема. И это не только Европа и англосаксонские страны, но и страны Персидского залива, Восточной и Юго-Восточной Азии.

С начала двухтысячных годов происходит

- планомерное изменение институтов иммиграционного отбора,
- усиливается роль программно целевого принципа планирования (конкретные программы, ориентированные на конкретные категории востребованных на рынке труда иностранцев),
- ужесточаются требования к работодателям, привлекающим иностранную рабочую силу (ИРС) и образовательным провайдерам,
- происходит повышение требований к претендентам на въезд (на основе балльной системы, тестов рынка труда, списков дефицитных

² International Migration Outlook 2015/ OECD 2015

профессий, зарплатных порогов для различных профессионально-квалификационных категорий).

- Соответственно трансформируется и усложняется вся система механизмов отбора и отсева претендентов на въезд.

Практически во всех основных странах приема трансформация целей и задач иммиграционной политики сопровождается изменениями в законодательстве. Эти изменения могут носить более или менее кардинальный характер, принимать форму новых законов и регламентов или дополнений и изменений в уже сформированную нормативно-правовую базу, однако сути это не меняет:

- Великобритания – трансформация начиная с 2008 г.
- Швеция – «либерализация» системы – 2008 г.
- Австралия – реформа системы приема 2012 г. (структура потоков и подклассов виз)
- Нидерланды – система спонсорства 2013 г. (Modern Migration Policy bill)
- Канада – 2014 г. (Express Entry)

Что касается России, то, например, только в базовый Федеральный закон от 25.07. 2002 г. № 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" со времени его принятия внесено более 70 изменений! Председатель Совета Федерации В.И. Матвиенко на президиуме Совета законодателей 2.10.2015 г. подчеркнула необходимость дальнейшей комплексной доработки базового для введения патентной системы закона от 24.11.2014 г. № 357-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации».³ 2016 г. ознаменовался очередной трансформацией системой управления миграционными потоками.

Усиление давления нелегальной иммиграции на принимающие страны в условиях продолжающегося кризиса является проявлением не «обычного» циклического экономического кризиса, но более общих структурных, если не системных сдвигов в мире. Это подталкивает основные принимающие страны (как западные, так и ближневосточные) к реформированию национальных систем иммиграционного регулирования (прежде всего отбора и отсева), перехода к более жестким критериям отбора и пребывания иностранцев, разнообразным попыткам ограничить масштабы нелегальной иммиграции.

В России также осуществляется коренная реформа иммиграционной политики – происходит переход от принципа **регулирования** иммиграционных потоков к принципу **реагирования** на объем безвизового потока мигрантов. Эти изменения сопровождаются созданием соответствующей инфраструктуры (многофункциональных центров (МФЦ), системы экзаменов, медицинским страхованием и т.п.). В отличие от

³ <http://szrf.km.duma.gov.ru/site.xp/052057124052054053.html#top>; <http://tass.ru/obschestvo/2311937>

большинства принимающих стран основной упор делается на взаимодействие с безвизовыми мигрантами (система патентов, ужесточение правил пребывания) вместо выстраивания системы отношений с работодателями использующими ИРС (система спонсорства). Долго ли просуществует данная форма российской модели иммиграционного регулирования - покажет только практика.

В условиях структурных изменений в экономике и социуме (сокращение производящих рабочих мест, рост сферы обслуживания и т.п.) возрастает степень неопределенности трендов развития, снижается горизонт прогноза. В подобных условиях привлекательность **реагирования** в отличии от **прогнозирования** заметно усиливается именно в силу быстрого получения результатов.

Однако это может свидетельствовать и о низкой эффективности сложившейся модели иммиграционного контроля, отсутствии четких целей и задач иммиграционной политики.