

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ИММИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РАЗНЫХ СТРАН

Тишкина Татьяна Михайловна,

канд. эконом. наук, доцент кафедры государственного и муниципального
управления

Малофеева Ольга Владимировна,

студентка V курса экономического факультета,

Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарёва, г. Саранск

В статье определены основные характеристики иммиграционной ситуации в Российской Федерации, проведен сравнительный анализ основных направлений иммиграционной политики стран США и Западной Европы с Россией.

Ключевые слова: иммиграция, иммиграционная политика, квотирование, амнистия, адаптация

Одним из важнейших направлений государственной миграционной политики является иммиграция.

Иммиграция – въезд в страну иностранных граждан с целью постоянного в ней проживания (или длительного пребывания) и, как правило, получения ее гражданства [9].

Миграционная политика в развитых странах, таких как США и страны Западной Европы рассматривается, прежде всего, с позиции проведения иммиграционной политики, так как на сегодняшний день для этих стран в наибольшей степени характерен въезд иностранных граждан, нежели эмиграция.

В Российской Федерации в настоящее время процессы, связанные с притоком мигрантов, приобретают все большую актуальность и требуют эффективного регулирования. Это связано с тем, что современное российское общество характеризуется наличием отрицательного естественного прироста населения и сокращением трудовых ресурсов страны и, следовательно, возрастающей ролью миграции как источника поддержания и роста численности населения России. На сегодняшний день иммигранты, особенно в молодом возрасте, для нашей страны рассматриваются как лица, способствующие в будущем улучшению возрастного состава населения и, соответственно, снижению нагрузки на систему государственного социального обеспечения и здравоохранения. Согласно Проекту государственной миграционной политики в Российской Федерации на период до 2025 года, чтобы полностью компенсировать естественные потери, масштабы приема постоянных мигрантов в течение данного периода (до 2025 года) должны достигать в среднем 425 тысяч человек в год [7].

Что касается зарубежных стран, то та волна миграции, что происходит в настоящее время, имеет ряд отличий от ее предыдущих потоков. Специфика ее

раскрывается в масштабах и структурных характеристиках (гендерный состав, образовательный, возрастной, социально-правовой и т.п.) [8].

Страны «классической иммиграции» (к ним относят США, Канаду, Австралию и Новую Зеландию) до 1980-х годов были ориентированы на привлечение постоянных мигрантов. В то время как страны Европы до недавнего времени в качестве приоритета миграционной политики рассматривали временную миграцию. Однако, за последнее десятилетие привлечение временных мигрантов в страны «классической миграции», также как и привлечение постоянных мигрантов в странах Европы заметно расширилось. Известный факт, что население Северной Америки сформировалось почти полностью за счет иммигрантов из Европы, Азии и Африки. Уже много лет власти США предпринимают максимум усилий, чтобы замедлить приток иммигрантов [3]. На сегодняшний день и для стран Европы иммиграция стала своего рода «бичом», и основные мероприятия направлены на ее уменьшение.

Россия же в сравнении со странами Западной Европы и США имеет относительно небольшой опыт регулирования иммиграции. Во время существования Советского Союза законодательство преимущественно было ориентировано на управление человеческими ресурсами внутри страны (лимит прописки, организованный набор), а въезд мигрантов затруднен. Ограничения для иностранных граждан в явном виде вводились лишь на определенные периоды (например, ограничение иммиграции в период НЭПа или запрет на брак с иностранными гражданами в 1947-1953 гг.) [3]. В связи с этим данное направление в нашей стране является относительно новым, но не менее актуальным.

Однако в настоящее время ситуация кардинально изменилась. Согласно последним исследованиям, проведенным Всемирным банком, Россия по притоку иммигрантов занимает второе место в мире, уступая только США. Общая численность иностранных граждан в нашей стране, включая находящихся нелегально, оценивается экспертами от 5 до 12 млн. человек [3]. Очевидно, что все эти направления, связанные с увеличением числа мигрантов на территории нашей страны должны сопровождаться мероприятиями государственного регулирования данных процессов.

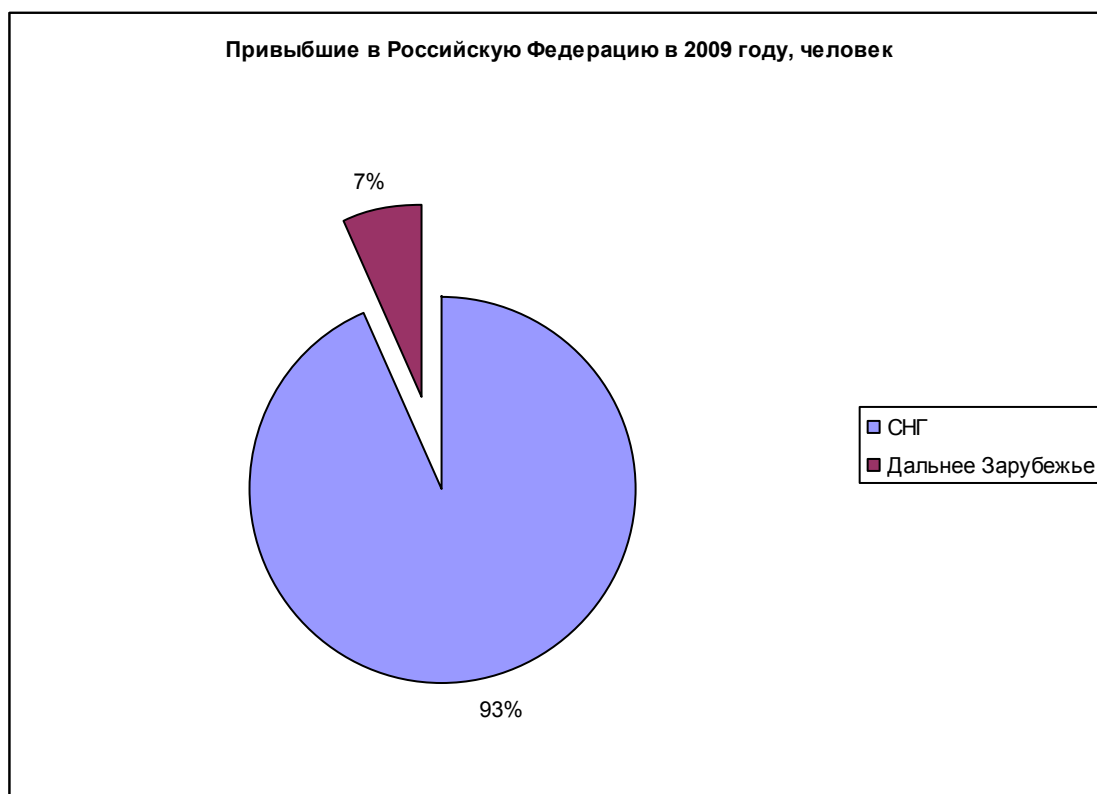
За последние десять лет наблюдается тенденция к сокращению иммиграционных и эмиграционных процессов. В целом же в нашей стране въезд граждан из других стран превышает эмиграцию, о чем наглядно свидетельствует официальная статистика.

Стоит отметить, что западные страны более привлекательны для мигрантов, прежде всего, из-за высокого уровня жизни. Россия преимущественно привлекательна для мигрантов-выходцев бывшего СССР и настоящего СНГ. Чаще всего основными мотивами переезда в РФ является возможность заработка, даже на самой непривлекательной работе, при незначительно лучших условиях в их собственных странах.

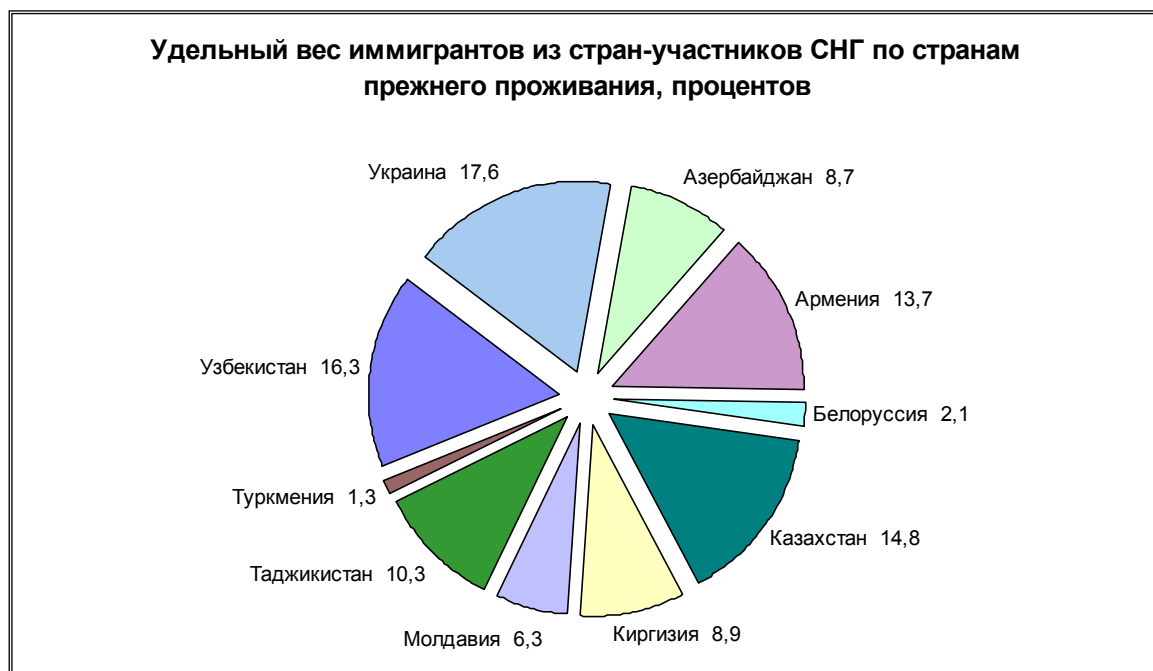
Таблица 1

Число прибывших и выбывших в Российскую Федерацию, человек

Годы	Прибывшие – всего	Выбывшие – всего
1993	3826115	3450277
1994	4208308	3330776
1995	3997139	3393941
1996	3533890	3090594
1997	3322593	2931466
1998	3095508	2774310
1999	2857731	2672709
2000	2662329	2420574
2001	2334034	2252253
2002	2201914	2114765
2003	2168168	2124284
2004	2117434	2076159
2005	2088639	1981207
2006	2122071	1989752
2007	2284936	2044993
2008	2215945	1973839
2009	1987598	1740149
2010	2102304	1944226

**Р и с у н о к 1** –Характер иммиграции в Российскую Федерацию в 2009 году

По压倒ющее большинство иммигрантов прибывает из стран СНГ. В 2009 году в Российскую Федерацию иммигрировали граждане из Казахстана (38830 человек), Узбекистана (42539 человек), Украины (45920 человек), Киргизии (23265 человек), Армении (35753 человек), Азербайджана (22874 человек) и Молдавии (16433 человек) [1, с. 402].



Р и с у н о к 2 - Удельный вес иммигрантов из стран Содружества Независимых Государств в 2009 году, в процентах

Наиболее привлекательными иммигрантов, прибывших из стран СНГ в 2009 г. стали Сибирский и Дальневосточный федеральные округа. Среди прибывших из-за пределов России на постоянное место жительства в регионы этих округов – 99% выходцы из стран – участников СНГ. Северо-Кавказский и Южный федеральные округа наиболее привлекательны для иммигрантов из дальнего зарубежья, где их доля составляет соответственно 12,6% и 7,8%. При этом следует учитывать, что существенный поток иммигрантов в эти федеральные округа составляют прибывшие из Грузии, которая в настоящее время не является членом Содружества Независимых Государств [1, с. 410].

Миграционная политика стран Западной Европы и США в основном опирается на декларации, конвенции, другие акты, принимаемые, прежде всего, на уровне Организации Объединенных Наций, ее специализированными организациями: Международной Организацией Труда – МОТ, ЮНЕСКО, специализированными органами – Экономическим и Социальным Советом ООН – ЭКОСОС, Управлением Верховного комиссара Организации Объединённых Наций по делам беженцев – УВКБ, Международной организацией по миграции – МОМ [2]. Наряду с этим, важную роль в реализации миграционной политики играет и национальное законодательство данных стран, которое на протяжении многих лет составляет достаточно сильный остов в регулировании данного рода вопросов. В РФ достаточно остро стоит вопрос совершенствования законо-

дательства по вопросам миграции. Существующая нормативно-правовая база не закрепляет регламентацию многих актуальных задач миграционной политики. Отсутствие полной и эффективной законодательной базы в сфере регулирования процессов миграции оказывает негативное влияние на состояние рынка труда, межнациональные отношения, приводит к росту напряженности в обществе.

Рассматривая механизмы регулирования миграционных процессов зарубежных стран, можно выделить два основных направления миграционной политики: содействие постоянной иммиграции и привлечение временных трудовых мигрантов. В каждой преимущественно принимающей мигрантов стране, независимо от того, какие мигранты привлекаются (постоянные или временные), исторически сформировался собственный набор инструментов регулирования. Все преимущественно принимающие страны, как правило, преследуют одну и ту же цель: восполнение дефицита рабочей силы. Выделяют две составляющие миграционной политики: гуманитарная и экономическая. Гуманитарная составляющая миграционной политики всегда уступала экономическим соображениям [3].

Чаще всего в странах Запада миграционная политика имеет следующую тенденцию: в период экономического роста иммиграционная политика ориентирована на привлечение необходимого количества квалифицированных иностранных работников, при этом угроза интересам национальных кадров отсутствует. В период рецессии, напротив, актуальными становятся ограничительные меры.

Наиболее распространенным и давно используемым механизмом миграционной политики зарубежных стран является квотирование. Демографический спад и нехватка трудовых ресурсов в странах Запада в сочетании с ростом нелегальной иммиграции привели со временем от постепенного отхода от процедуры квотирования, как от одного из ограничительных методов регулирования миграции в пользу более «тонких» инструментов. Однако ухудшение экономической ситуации и рост безработицы в 2008-2009 гг. привели к тому, что квотирование вновь все чаще вновь обсуждается как эффективный способ защиты национального рынка труда от наплыва иностранных работников. Но даже в период либерализации миграционного законодательства от квот не отказывались полностью, если они ранее применялись. Квотирование сегодня используется в ряде стран, таких как: Австрия, Италия, Португалия, Швейцария, США, Германия. Однако система квотирования в каждой стране имеет свои особенности. Наиболее интересными для анализа являются попытки сочетания ограничительного механизма квот с селективными методами. В США, например, сегодня действует жесткая система квот, которая уравнивается сложной категоризацией мигрантов. Квоты на постоянное проживание различаются по категориям иммигрантов в зависимости от наличия родственников-граждан или резидентов в США или возможностей занятости в стране [3].

В настоящее время в России также активно используется квотирование. Первые миграционные квоты были введены Федеральным законом «О право-

вом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (2002 год). С этого момента ежегодно устанавливаются: квота на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности и квота на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание. Квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу устанавливаются в России с 2007 года. Размер данной квоты определяется на основании предложений регионов, которые формируются путем обобщения заявок работодателей. При этом существуют «неквотируемые» льготные категории: бывшие граждане СССР, лица, родившиеся в России, супруги граждан России, нетрудоспособные родители граждан России, дети нетрудоспособных родителей-граждан России, инвесторы, военнослужащие Российских Вооруженных Сил, соотечественники-участники государственной программы переселения, несовершеннолетние дети граждан России и другие [6].

Самостоятельным направлением иммиграционной политики стало противодействие нелегальной миграции. В западных странах осуществляются такие мероприятия по урегулированию статуса нелегальных мигрантов, как «регуляризация», «регулирование», «нормализация», «амнистия». Такие программы реализовывались в Испании, Италии, Греции. Около 85% из примерно 4 миллионов иностранцев, легализованных в Западной Европе в течение последних трех десятилетий, получили право остаться в одной из указанных стран. Наиболее распространено в мире однократное (разовое) регулирование. Такие мероприятия могут проводиться в отношении больших групп мигрантов-нелегалов, либо индивидуально. Легализация по мотивам ее проведения осуществляется в гуманитарных целях, либо по экономическим соображениям. Постоянно проводится урегулирование статуса нелегальных трудовых мигрантов в Великобритании. Во Франции, Нидерландах и Германии оно носило гуманитарный характер. В Испании, Италии и Греции урегулирование носило экономический характер и было однократным [3].

Для России проблема нелегальной миграции является не менее важной. Все больше усугубляет ситуацию отсутствие визового режима с большинством стран СНГ. В нашей стране установлены высокие штрафы (до 800 тысяч рублей) для работодателей, которые привлекают мигрантов с нарушением миграционного законодательства, предусмотрено административное выдворение иностранных граждан. Мер, аналогичных проводимым в странах Запада, в России пока нет, хотя уже проводился эксперимент по миграционной амнистии. Нелегальным мигрантам, не нарушавшим визового режима, в упрощенном порядке оформлялся набор необходимых документов.

В США и странах Западной Европы весьма популярным является вопрос социальной защиты иммигрантов. Также сегодня Австрия, Дания, Германия, Финляндия, Нидерланды, Франция и другие государства реализуют программы социальной интеграции как для прибывающих мигрантов, так и уже находящихся в стране. Интеграционные мероприятия могут включать обучение государственному языку, изучение истории и традиций страны, содействие в профессиональной ориентации и даже профессиональную подготовку. Сходных

мер в РФ пока также не наблюдается. Невозможность реализации некоторых мер социальной поддержки мигрантов (к примеру, обеспечения жильем) еще связана с тем, что пока государство не может предложить такую поддержку и своему населению. Кроме того, в нашей стране отсутствует система, предусматривающая ускоренную процедуру приобретения российского гражданства с одновременным предоставлением гарантий скорейшей социальной адаптации и бытового обустройства для наших соотечественников, пытающихся вновь вернуться на родину. Эти положения было бы уместно отразить в соответствующем федеральном законе «О репатриации», принятие которого уже назрело [4].

В странах Западной Европы и США важным направлением миграционной политики является привлечение в страну высококвалифицированных сотрудников и сотрудников определенных специальностей, необходимость в которых остро стоит в принимаемой стране. В Австралии для врачей и медицинских сестер предусмотрена возможность ускоренного получения въездных виз, так как в данной стране большинство таких заявлений на визы в этой категории рассматриваются в приоритетном порядке. Иностранцы спортсмены, переводчики и медицинские сестры могут получать разрешения на работу в Италии также без учета квот. В России действует ежегодно утверждаемый перечень профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан - квалифицированных специалистов, которые могут трудоустраиваться вне квот. Этот перечень распространяется на работников из безвизовых стран.

В некоторых зарубежных странах предлагаемая работодателем заработная плата становится определяющим критерием квалификации иностранных специалистов. Так, к примеру, в Германии предусмотрены особые условия для квалифицированных специалистов, получивших приглашение на работу. Основным требованием для въезда в ФРГ в качестве высококвалифицированного специалиста является уровень заработной платы работника в своей стране, эквивалентный 85 тысяч евро в год.

Спрос на неквалифицированную рабочую силу в ряде отраслей экономики стран Евросоюза определил необходимость расширения программ сезонной миграции, временной работы по контракту, и привлечения стажеров из стран, не входящих в Европейский Союз. Период занятости неквалифицированных рабочих строго ограничен, и смена статуса их пребывания, к примеру, в Германии невозможна. Период занятости нанимаемых работников не превышает двух лет. В США для иностранных работников, нанимаемых на неквалифицированные кратковременные или сезонные работы действуют разрешения сроком не более года [3].

В России нет специальных ограничений доступа на рынок труда для неквалифицированных работников. Хотя для нашей страны масштабное привлечение низкоквалифицированной рабочей силы из-за рубежа является фактором риска для экономического развития и для национальной безопасности. Кроме того, отсутствие образования и квалификации, как правило, сопровождается трудностями адаптации. Поэтому в западных странах важное место при определении не только численности, но и образования, квалификации мигрантов играют раз-

личного рода службы и центры занятости. В России их роль в миграционной политике пока крайне мала.

Очень важным аспектом в проведении иммиграционной политики является отношение населения к прибывшим гражданам. Возникшие проблемы интеграции мигрантов характерны для Германии, Франции, Нидерландов и других стран Западной Европы. В данном случае вызывает интерес опыт Испании. Предпочтение на въезд в страну отдается мигрантам из Латинской Америки, которые легче могут адаптироваться к жизни в новой стране благодаря близости языков и религий, а также общему культурному наследству.

В России в последнее время отмечается рост в обществе таких негативных явлений, как ксенофобия, проявление агрессии и нетерпимости к иностранным гражданам. Несомненно, данные проблемы должны стать вопросами государственного регулирования миграционных процессов, в ряде случаев возникает необходимость создания общественных институтов, позволяющих бороться с ксенофобией и другими явлениями [5].

В заключении следует отметить, что основным направлением регулирования миграции в странах Западной Европы и США является иммиграция. Для нашей страны в настоящее время иммиграционные процессы являются также весьма актуальными. России следует более внимательно присмотреться как к положительному, так и отрицательному в том опыте, который накопили раньше нее столкнувшиеся с бурным ростом миграционного потока западные страны. Даже при том, что Россия сейчас старается ориентироваться на опыт развитых стран в проведении иммиграционной политики, не всегда получается заимствовать оптимальные механизмы. Использование опыта стран, имеющих значительный «иммиграционный стаж», должно опираться на учет российской специфики, только тогда это может стать простым и эффективным решением проблем в сфере миграции.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Демографический ежегодник России за 2010 год: статистический сборник. – М.: Росстат, 2010. – 525 с.
2. Колев Г.В. Миграционная политика европейских стран [Электронный ресурс] / Г.В. Ковлев: [Миграционная политика европейских стран]. – Режим доступа: <http://www.mosgu.ru/nauchnaya/publications/professor.ru/Kolev/> – Загл. с экрана
3. Крощенко М., Алексенцева Ю. Миграционная политика: зарубежный опыт на российской почве [Электронный ресурс] / М. Крощенко, Ю. Алексенцева: [Миграционная политика: зарубежный опыт на российской почве]. – Режим доступа: <http://www.krocshenko.ru/publicationsmenu/pubmigr/108-internationalexperience.html> – Загл. с экрана
4. Мачульская И.Г. Правовое регулирование и совершенствование законодательного обеспечения безопасности миграционных процессов в России / И.Г. Мачульская, И.А. Пеньков // Аналитический вестник: Национальная безопасность и миграционная политика. – 2005. – №2 (274). – С. 28-50.
5. Мукомель В.И. Проблемы интеграции мигрантов в России и политика толерантности [Электронный ресурс] / В.И. Мукомель: [Институт социологии РАН, 2011]. – Режим доступа: strategy2020.rian.ru/load/366101446

6. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации [Электронный ресурс]: (с изм. и доп.) Федеральный закон Российской Федерации от 25.07. 2002 № 115-ФЗ. – М., 2011. – Доступ из справ. правовой системы «Консультант-Плюс».

7. Проект Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года [Электронный ресурс] : [М., 2011] – Режим доступа: <http://www.gosbook.ru/node/17831> – Загл. с экрана

8. Цапенко И.П. Управление миграцией: опыт развитых стран / Институт мировой экономики и международных отношений РАН / И.П. Цапенко. – Academia, 2009. – 384 с.

9. Юдина Т.Н. Миграции: словарь основных терминов / Т.Н. Юдина. – М.: Издательство РГСУ; Академический проект, 2007. – 472 с.

IMMIGRATION POLICIES IN DIFFERENT COUNTRIES: A COMPARATIVE ANALYSIS

Olga Vladimirovna Malofeeva,

fifth-year student, Faculty of Economics, Ogarev Mordovia State University, Saransk

Tatyana Mikhailovna Tishkina,

PhD, Associate Professor, Ogarev Mordovia State University, Saransk

In the article basic characteristics of immigration situation in Russian Federation are defined. There is a comparative analysis of main directions of immigration policies in the USA and Western European countries and immigration policy in Russia.

Keywords: immigration, immigration policy, assignment of quotas, amnesty, adaptation.