

УДК 330.101.5

**СОВРЕМЕННАЯ МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА: ПРИНЦИПЫ
ФУНКЦИОНАЛЬНОГО СТРУКТУРИРОВАНИЯ И КЛАССИФИКАЦИИ****Козлова Е.В.***ФГБОУ ВПО «Ростовский государственный университет путей сообщения»,
Ростов-на-Дону, e-mail: st5567@yandex.com*

Современная международная миграция населения это крупномасштабное, глобальное, многофакторное и динамичное социально-экономическое явление, оказывающее как позитивное, так и негативное воздействие на социальный, демографический, расово-этнический, конфессиональный состав принимающих и отдающих стран, способное стать как мощным драйвером общественного развития, так и неконтролируемым источником социальных конфликтов и противоречий. Национальная миграционная политика является важным инструментом реализации социальных и экономических целей, достижения приоритетов прогресса в сферах экономики, демографии и безопасности. Институциональные и инфраструктурные изменения, стимулированные глобализацией отраслевых рынков, ростом конкурентоспособности транснационального предпринимательства, развитием и распространением постиндустриальных общественных и хозяйственных трансформаций, существенно меняют и механизмы формирования национальной миграционной политики. Государство, ранее обладавшее всей полнотой возможностей регулирования миграции, сегодня испытывает нехватку данных компетенций в силу роста международной конкуренции за высококвалифицированных мигрантов, качественных носителей человеческого капитала. Государственная монополия на миграционное регулирование подорвана транснационализационными процессами в экономике, в результате которых происходит формирование локальных внутрикорпоративных рынков рабочей силы, позволяющих в том числе и международную ротацию персонала. В предложенной статье оценивается видение миграционной политики с позиций современных и классических подходов, определяется структура современной миграционной политики (исходя из ее ориентированности на превентивные, оперативные или надзорные функции), классифицируются инструменты реализации миграционной политики. Классификация инструментов реализации миграционной политики автором предлагается на основе особенностей решаемых задач – структурных или стандартных. В результате проведенного исследования представлена авторская позиция относительно новизны миграционной политики в современном мире, а также условий их эффективной реализации.

Ключевые слова: миграционная политика, миграционное регулирование, иммиграция, эмиграция, миграционный контроль

**MODERN MIGRATION POLICY: PRINCIPLES
OF FUNCTIONAL STRUCTURING AND CLASSIFICATION****Kozlova E.V.***Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Professional Education «Rostov State
Transport University», Rostov-on-Don, e-mail: st5567@yandex.com*

Contemporary international migration is a large-scale, global, multifactorial and dynamic social and economic phenomenon that has both positive and negative effects on the social, demographic, racial, ethnic, and religious. International migration can be a powerful driver of social development, and at the same time – source of social conflicts and contradictions. The national migration policy is an important tool for the implementation of social and economic goals, priorities, progress in achieving the economic, demographic and security. Institutional and infrastructural changes stimulated by industrial markets globalization, increasing of transnational enterprises' competitiveness, post-industrial social and economic transformations development and dissemination substantially change national migration policies mechanisms. Previously government had full capacity to regulate migration, but today lack of these competencies is obvious due to increasing of international competition for highly skilled workers and human capital. State monopoly on migration regulation undermined by the processes of transnationalization and it results in the formation of local intra-corporate labor markets, allowing international rotation. The proposed article estimated the vision of migration policy from the standpoints of modern and classical approaches, determined the structure of the modern migration policy (in terms of its focusing on preventive, operational or control functions) and classified tools for migration policy implementation. The study presents the author position about migration policy in the modern world, as well as the conditions for their effective implementation.

Keywords: migration policy, migration regulation, immigration, emigration, migration control

Национальная миграционная политика, ее структура, механизмы, стратегические ориентиры реализации – результат взаимодействия двух принципов общественного развития – принципа гуманизма и прагматизма. Проявляясь в большей или меньшей степени в различные исторические периоды и экономические фазы национального развития, эти принципы определяют суть

государственного подхода к миграционному регулированию. Можно определить суть национальной миграционной политики в системе координат «прагматизм – гуманизм» с позиций современных теоретических подходов.

Так, неомарксизм рассматривает использование труда мигрантов в качестве эффективного средства преодоления

последствий кризисов капитализма по трем причинам:

- 1) оно эффективно в период роста;
- 2) от него можно отказаться в кризисной фазе, когда существует опасность перепроизводства;
- 3) труд мигрантов оценивается невысоко, что уменьшает инфляционную нагрузку в период роста и помогает компенсировать снижение спроса на рабочую силу в период кризиса.

По мнению неомарксистов (Е. Боначич, Э. Петрас, С. Кастлес, Л. Ченг), развитые государства посредством миграционной политики, направленной на привлечение трудовых мигрантов, стремятся компенсировать негативные последствия экономических кризисов в национальной экономике, характерные для капитализма. Анализу интеграционной стратегии в миграционной политике развитых государств (прежде всего, европейских), посвящены три теории: функционализма (неофункционализма), федерализма и транснационализма. Важным следствием развития интеграционных процессов на европейском континенте стало формирование иммиграционного режима, регламентирующего особый характер миграции для граждан стран-участниц и граждан других стран. Транснационалисты (Р. Кеохейн [14], Дж. Най [13]) указывают на тот факт, что неизбежная трансформация суверенитета и института гражданства являются прямыми следствиями изменений в сфере коммуникаций и должны учитываться в процессе принятия политических решений, как в странах-реципиентах, так и в странах-донорах, участвующих в международном миграционном обмене.

Федералисты (А. Этциони) полагают, что транснациональные проблемы в современном мире увеличиваются, и попытки их решить, при существующем уровне межправительственной кооперации, неудовлетворительны [11]. При этом одной из функций международных институтов выступает формирование трансграничных иммиграционно-политических режимов. Иммиграционно-политические режимы представляют собой общие для стран-участниц принципы, нормы, правила и процедуры регулирования миграционных процессов.

Евросоюз является наиболее институционализированным примером иммиграционно-политического режима. Согласно неофункционалистам (Э. Хаас, Ж. Монне, Л. Линдберг), движение к политическому сотрудничеству, результатом которого становится возникновение наднациональных институтов, имеет в своей основе необходимость экономической кооперации [7]. Операционализируя не-

офункционализм для исследования института иммиграционной политики, отметим, что развитие экономической интеграции между двумя и более странами создает объективные предпосылки для формирования общего миграционного режима.

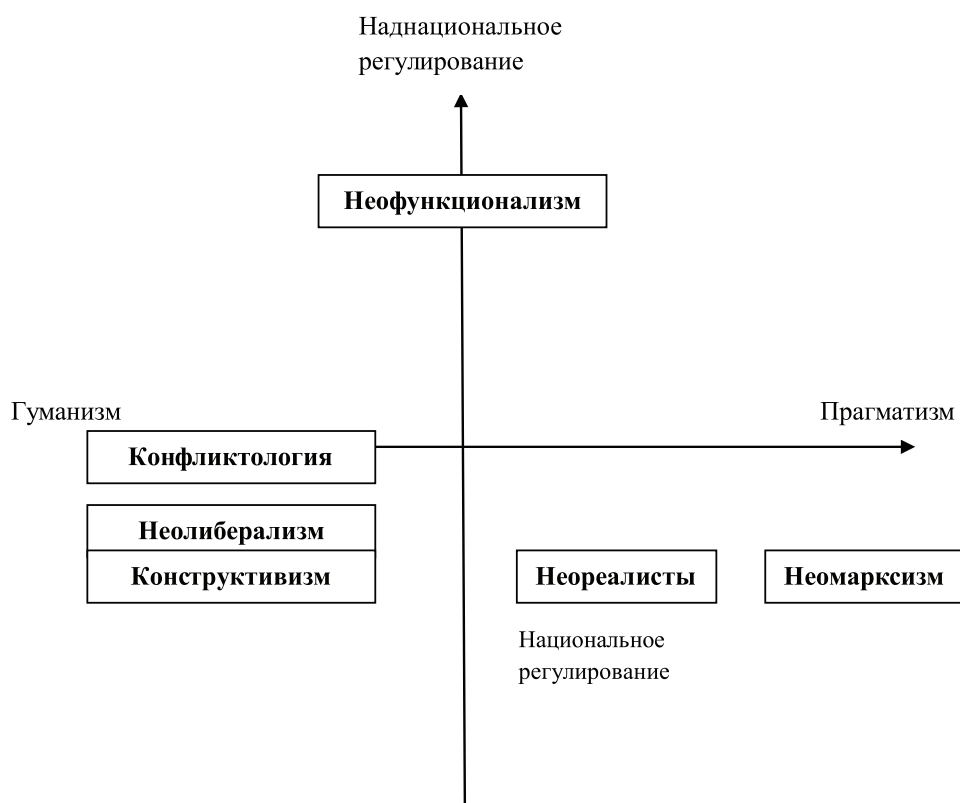
Неолиберализм (Д. Холифилд, Д. Рагги, Я. Сойсал) основную роль в сформировавшейся после Второй мировой войны гегемонии прав человека над потребностями рынка и рестрикционистскими устремлениями правительств, характерными для иммиграционной политики развитых стран, отводит либеральным ценностям. Последние приобретают качества встроенных регуляторов социальных взаимодействий, возникающих между государством и мигрантами. Противоположных взглядов на роль государства в иммиграционной политике придерживаются неореалисты [4] (К. Уолтс [5], А. Зольберг, К. Рудольф, М. Винер). Указывая на связь проблем миграции и безопасности, неореалисты утверждают, что политические акторы и прежде всего государства повсюду в мире остаются важнейшими регуляторами популяционных перемещений. Большое значение для формирования иммиграционной политики имеет государственная идеология в отношении иммиграции. Небесспорен вывод неореалистов о том, что увеличение внешнеполитических угроз ведет к более открытой миграционной политике; а их снижение увеличивает долю, занимаемую проблемами социальной безопасности в политической повестке дня. Поскольку мигранты создают риски внутренней стабильности, необходимость достижения социальной безопасности актуализирует решение вопросов пограничного контроля и проблем интеграции мигрантов в национальное сообщество.

Конфликтологический подход (Э. Геллнер [12], Д. Кэмпбелл [6], Р. Парк [8]) также обладает значительным потенциалом в исследовании иммиграционной политики. Согласно концепции Р. Парка, цикл расовых отношений включает четыре этапа. Следствием миграции становится взаимодействие различных этнических групп (1), которое неизбежно ведет к межгрупповой конкуренции и конфликту (2). В случае достижения договоренностей (3) острота конкуренции и конфликта снижаются. Заключительным этапом является ассимиляция меньшинств в доминирующую культуру и складывание нового равновесия (4). Отдельным направлением конфликтологии выступает этноконфликтология, в рамках которой сформировались три школы: примордиализм, инструментализм и конструктивизм. Главный тезис конструктивистов – о конструируемости этнических

и национальных сообществ, уже находит применение при формировании интеграционных стратегий в отношении иммигрантов в Великобритании, США, Франции, Канаде и в других развитых странах.

Проведенный анализ основных современных подходов к научному определению миграционной политики позволяет распределить их в системе координат (рисунок).

с помощью которых государство и иные политические акторы регулируют потоки переселенцев [1]. С точки зрения Л.Л. Рыбаковского, миграционная политика – это система общепринятых на уровне властных структур идей и концептуально объединённых средств, с помощью которых, прежде всего, государство, а также другие общественные институты, соблюдая определённые



Современные подходы к определению структуры и ориентиров национальной миграционной политики

Как видно из рисунка, большинство теоретических подходов эксплуатируют либеральные принципы гуманизма, хотя и продолжают отстаивать главенство государства как наиболее эффективного и компетентного креатора и реализатора национальной миграционной политики.

Под миграционной политикой понимается совокупность законодательных актов, международных соглашений и социальных мер по регулированию миграционных потоков для противодействия факторам, вызывающим нежелательную миграцию [2].

По мнению Ж.А. Зайончковской, «стратегическая миграционная политика РФ – это иммиграционная политика» [3]. Как полагает В. Бобылев миграционная политика – это система принципов, целей и действий,

принципы, предполагают достижение поставленных целей [9].

Миграционная политика, как полагает С.В. Рязанцев, представляет собой систему общепринятых на уровне идей и концептуально объединённых средств, с помощью которых, прежде всего, государство, а также его общественные институты, соблюдая определённые принципы, соответствующие конкретно-историческим условиям страны, предполагают достижение целей, адекватных как этому, так и последующему этапу развития общества [10].

Обобщая вышеперечисленные научные определения можно сделать вывод, что миграционная политика – это целенаправленная деятельность политических институтов, направленная на упорядочение

и регулирование миграционных процессов на территории национального государства.

Первоочередной целью государственной миграционной политики является регулирование миграционных потоков, преодоление негативных последствий стихийно развивающихся процессов миграции, создание условий для беспрепятственной реализации прав мигрантов, а также обеспечение гуманного отношения к лицам, ищущим убежища.

Необходимо подчеркнуть, что миграционная политика является совокупной частью направлений внешнеполитической, экономической, демографической, социально-интеграционной, социально-культурной, правовой и иной деятельности государства.

Национальная миграционная политика является сложной системой мер, которые можно классифицировать по времени и целям реализации на меры организации миграции, меры миграционного регулирования и миграционного контроля.

Меры, направленные на организацию трудовой миграции, включают в себя инструменты преодоления проблем эффективности создания и функционирования социально-экономических институтов, правовой и организационной инфраструктуры международной миграции – условия для старта и развития миграционных процессов в стране (например, деятельность профильных агентств, организаций, обеспечивающих рекрутинг на зарубежных рынках труда, организующих логистические процессы и документализацию трудовой миграции и так далее). Важным компонентом национальной миграционной политики в сфере организации является планирование миграции – определение потребности регионов в иностранной рабочей силе, инструментов межотраслевой и межрегиональной дистрибуции миграционного потока, выявление квалификационных и демографических требований к иностранным мигрантам и так далее.

Миграционное регулирование затрагивает проблемы соответствия критериев реального миграционного потока в стране запланированным показателям, тактическим целям и стратегическим приоритетам. В процессе миграционного регулирования власти в оперативном режиме воздействуют на качественные и количественные показатели миграционной динамики.

Наконец, миграционный контроль ориентируется на выявление несоответствий критериев реального миграционного потока в стране запланированным показателям, целям и приоритетам, а также на устранение этих несоответствий и вероятности их возникновения в будущем.

В рамках каждой сферы реализации миграционной политики ее инструменты (как прямые, так и косвенные) могут быть направленными на решение стандартных (единое решение вне зависимости от динамичных внешних условий) или структурированных (решение непосредственно зависит от динамичных условий) проблем. Перечень инструментов реализации миграционной политики представлен в таблице.

Таким образом, миграционная политика в настоящее время представляет собой сложный комплекс инструментов стабилизации национального рынка труда, его адекватизации требованиям и приоритетам стратегического социально-экономического развития страны. Основываясь на предложенной структуре миграционной политики, возможно предложить ее классификацию на:

1. Превентивную / оперативную / надзорную (исходя из концентрации миграционной политики на возможных объектах – организации миграции, миграционное регулирование или миграционный контроль).

Превентивная миграционная политика является наиболее профессиональной, экспертной и продвинутой, поскольку основана на глубокой оценке потребностей внутреннего рынка труда, перспективах замещения рабочей силы иностранцами, а также на эффективном планировании дистрибуции иностранной рабочей силы по собственной территории, а также отраслям приложения труда. Разработка и реализация эффективной превентивной миграционной политики требует от страны-субъекта проведения многочисленных исследований, создания национальной системы мониторинга рынка труда, анализа взаимосвязи тенденций (демографических и экономических).

Оперативная миграционная политика ориентирована на эффективное решение уже возникающих проблем развития миграционных процессов (например, межотраслевая или межрегиональная дистрибуция мигрантов, социализация трудовых мигрантов, квалификационный отбор и так далее). Оперативная миграционная политика требует от государства – наличия разветвленной и внутренне эффективной системы органов государственной власти, ответственных за выявление и урегулирование миграционных проблем.

Наконец, надзорная миграционная политика является по своей сути реакционной, ориентированной на контроль. Данный вид политики целесообразен в условиях отсутствия возможностей планирования трудовой миграции, регулирования ее экстремально высокой динамики.

Инструменты иммиграционной политики

№ п/п	Класс мер	Решение структурированных проблем	Решение стандартных проблем
1. Организация трудовой иммиграции			
1.1	Прямые меры	Децентрализованное, отраслевое планирование	Централизованное, национальное планирование
		Частные агенты	Государство как единственный агент
1.2	Косвенные меры	Промо-активность	Централизованная информационная поддержка
		Либерализация национального рынка труда	Минимальный размер оплаты труда, соц пакет мигрантам
2. Иммиграционное регулирование			
2.1	Прямые меры	Качественные требования к иностранной рабочей силе	Строгое цензирование (возрастной, национальный, профессиональный ценз)
		Квота на иностранных работников	Запрет на иммиграцию
		Отраслевые квоты	Отраслевые запреты
		Географические квоты, внутреннее распределение	Географические запреты
		Каналы натурализации	Требования репатриации
		Возможность продления контрактов	Временные цензы Сезонные визы
2.2	Косвенные меры	Программы соединения семей	Программы репатриации
		Программы обучения и повышения квалификации	Жесткая привязка к месту работы
3. Иммиграционный контроль			
3.1	Прямые меры	Санкции против компаний, трудоустраивающих мигрантов. Санкции против посредников	Санкции против трудовых мигрантов, программы депортации
3.2	Косвенные меры	Программы материальной компенсации за репатриацию	Экономические санкции против мигрантов
		Содействие трудоустройству в стране происхождения мигранта	
		Экономическая помощь стране – донору	Приграничный контроль

2. Стандартную / структурированную (исходя из преобладания в структуре миграционной политики инструментов стандартного или структурированного решения миграционных проблем).

Очевидно, что стандартная миграционная политика целесообразна в условиях отсутствия явной причинно-следственной связи между миграционными процессами (условия развития миграции и динамика миграционных процессов), а также в условиях низкого качества миграционного администрирования (например, возможность двойного толкования миграционных норм и правил, коррумпированность миграционных служб, непрозрачность процессов принятия решений в сфере миграционного регулирования).

Структурированная миграционная политика в большей степени свойственна более развитым рынкам труда с устоявшимися процедурами принятия миграционных

решений (прозрачность, ясность, универсальность правил и подходов и так далее).

3. Императивную / гибкую (исходя из преобладания в структуре миграционной политики прямых или косвенных мер воздействия).

Степень императивности миграционной политики (то есть роста в ее структуре значения факторов прямого регулирования) определяется способностью как социально-экономической системы страны-субъекта, так и конкретно органов, отвечающих за регулирование миграционных процессов реагировать на актуальную миграционную динамику.

Список литературы

1. Бобылев В. Миграционная политика (сущность, структурное строение, основные типы) // Власть. – 2009. – № 6. – С. 61.
2. Воробьева О.Д. Миграция населения. Вып. 6: Миграционная политика. – М.: Минфедерации России, 2001. – С. 8.

3. Зайончковская Ж.А. Миграционное законодательство Российской Федерации и проблемы прав человека. «Круглый стол»: проблемы, дискуссии, предложения / Международная правозащитная ассамблея. – М., 2002. – С. 19.

4. Конышев В.Н. Американский неореализм о проблемах мировой политики // Американский ежегодник 2006. – М.: Наука, 2008.

5. Конышев В.Н. О неореализме Кеннета Уолтца // Полис. – 2004. – № 2. – С. 146.

6. Кэмпбелл Дж. Пути к блаженству. Мифология и трансформация личности. – М.: Открытый мир, 2006.

7. Национализм, либерализм и прогресс. Т. 2. Печальная участь новых государств. – Ithaca, NY: Cornell University Press, 2000.

8. Парк Р. Избранные очерки: Сб. переводов / РАН ИНИОН. Центр социал. науч.-информ. исслед. Отд. социологии и социал. психологии; Сост. и пер. с англ. В.Г. Николаев; Отв. ред. Д.В. Ефременко. – М., 2011. – 320 с. – Сер. «Теория и история социологии».

9. Рыбаковский Л.Л. Миграционная политика России: теория и практика // Современные проблемы миграции в России: материалы общероссийской научной конференции (11–13 ноября 2003г.). – М., 2003. – С. 36

10. Рязанцев С.В. Материалы международной конференции. Политика народонаселения: настоящее и будущее. – М.: МАКС Пресс, 2005. – С. 365.

11. Etzioni, A. Security First: For a Muscular, Moral Foreign Policy. – New Haven: Yale University Press, 2010.

12. Ernest Gellner Anthropology and politics: revolutions in the sacred grove. – Oxford, 1995.

13. Joseph S. Nye Transnational Relations and World Politics. Co-authored and co-edited with Robert O. Keohane (Cambridge: Harvard University Press, 1970).

14. Robert Owen Keohane Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas (Cambridge University Press, 2003); with J.L. Holzgrefe.

References

1. Bobylev V. Migratsionnaya politika (sushchnost, strukturnoye stroeniye, osnovnyye tipy) [Migration Policy (Essence, Structure, Basic Types)] // Vlast [Power]. Nr. 6, 2009, pp. 61.

2. Vorobyova O.D. Migratsiya naseleniya. Vyp. 6: Migratsionnaya politika [Migration of Population. Vol. 6: Migration Policy]. Moscow: Minfederatsii Rossii, 2001. pp. 8.

3. Zayonchkovskaya Zh.A. Migratsionnoye zakonodatel'stvo Rossiyskoy Federatsii i problemy prav cheloveka. "Kryglyy stol": problemy, diskussii, predlozheniya [Migration Legislation of the Russian Federation and Problems of Human Rights. "Round Table": Problems, Discussions, Suggestions] / Mezhdunarodnaya pravozashchitnaya assambleya [International Human Rights Assembly]. Moscow, 2002. pp. 19.

4. Konyshchev V.N. Amerikanskiy neorealizm o problemakh mirovoy politiki [American Neorealism on Problems of the World Politics] // Amerikanskiy ezhegodnik 2006 [American Yearbook 2006]. Moscow: Nauka Publ., 2008.

5. Konyshchev V.N. O neorealizme Kenneta Uoltsa [On Neorealism of Kenneth Waltz] // Polis Publ., 2004. Nr. 2 art. 146.

6. Campbell J. Puti k blazhenstvu. Mifologiya i transformatsiya lichnosti [Pathways to Bliss: Mythology and Personal Transformation]. Moscow: Otkrytyy Mir Publ., 2006.

7. Natsionalizm, liberalizm i progress [Nationalism, Liberalism, and Progress]. Vol.2. Pechalnaya uchast novykh gosudarstv [The Dismal Fate of New Nations]. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2000.

8. Park R. Izbrannyye ocherki: Sb. perevodov [Selected Essays: Collection of Translations] / RAN INION [Russian Academy of Sciences, Institute of Scientific Information on Social Sciences]. Tsentr sotsial. nauch.-inform. issled. Otd. sotsiologii i sotsial. psikhologii [Center of Social Scientific and Informational Studies. Department of Sociology and Social Psychology]; Collected and translated by V.G. Nikolayev; edited by Efremenko D.V. Moscow, 2011. 320 p. Series "Theory and History of Sociology".

9. Rybakovskiy L.L. Migratsionnaya politika Rossii: teoriya i praktika [Migration Policy of Russia: Theory and Practice] // Sovremennyye problem migratsii v Rossii: materialy obshcherossiyskoy nauchnoy konferentsii (11–13 noyabrya 2003) [Contemporary Problems of Migration in Russia: Proceedings of the All-Russian Scientific Conference (11–13 November, 2003)]. Moscow, 2003. pp. 36.

10. Ryazantsev S.V. Materialy mezhdunarodnoy konferentsii. Politika narodonaseleniya: nastoyashcheye i budushcheye [Proceedings of the International Conference. Policy of Human Population: Nowadays and Future]. Moscow: MAKSS Press, 2005. pp. 365.

11. Etzioni A. Security First: For a Muscular, Moral Foreign Policy. New Haven: Yale University Press, 2010.

12. Ernest Gellner Anthropology and politics: revolutions in the sacred grove. Oxford, 1995.

13. Joseph S. Nye Transnational Relations and World Politics. Co-authored and co-edited with Robert O. Keohane (Cambridge: Harvard University Press, 1970).

14. Robert Owen Keohane Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas (Cambridge University Press, 2003); with J.L. Holzgrefe