

Тема 4.6. Опыт зарубежных стран в проведении миграционной политики

1. Миграционные процессы и миграционная политика в развитых странах мира.
2. Специальные системы отбора иммигрантов.
3. Этническая иммиграция.

1. Миграционные процессы и миграционная политика в развитых странах мира

Усиление геоэкономических связей и миграционных процессов порождает новые задачи экономического развития, негативные демографические тенденции и проблемы безопасности, заставляющие правительства разных стран мира разрабатывать новую миграционную политику, принимать новые законы об иммиграции и поправки к существующим законам.

Исторически сложилось разделение развитых стран мира по типу миграционных процессов в экономической жизни государства. Так, Австралия, Новая Зеландия, созданные в результате миграции и ставшие после Второй мировой войны одними из мировых лидеров по приему беженцев и вынужденных переселенцев. Европа в течение многих лет была миграционным донором для этих стран.

Особую политику в отношении иммигрантов проводили Франция и Швейцария. Во Франции миграционная политика была ориентирована на быструю интеграцию и ассимиляцию иностранного населения, а Швейцария не вводила запрета на импорт рабочей силы.

Несмотря на ограничительные меры против миграции и для тельности процесса адаптации мигрантов в местах вселения, численность иностранного населения развитых западных стран продолжала расти в силу следующих причин:

- большая часть иностранных рабочих не вернулась обратно в родину;
- у иммигрантов наблюдались высокие показатели рождаемости;
- продолжались процессы воссоединения семей;
- не прекращался приток в эти страны беженцев, статус которых поддерживается мировым законодательством.

К тому же в результате ориентации на временные трудовые перемещения, ограничительной иммиграционной политики и активной борьбы с нелегальной миграцией Европа начала проигрывать стране классической иммиграции в темпах развития новых технологий, в тем

пению информационных систем. Поэтому в конце XX — начале XXI в. в ряде государств Европы были предприняты меры по привлечению квалифицированной рабочей силы. В первую очередь это относится в Великобританию и Ирландию. Миграционная политика в Великобритании стала более либеральной по отношению к специалистам и иностранным студентам:

- ускорение процедуры получения выездной визы;
- возможность для квалифицированных специалистов получить визу сроком на один год без оформления разрешения на работу и др.;
- возможность для иностранных работников оставаться в Великобритании на постоянное проживание.

В последние годы были приняты новые законы или изменены существующие в Австралии, Канаде, Великобритании, Дании, Нидерландах, Швеции и других странах.

Обсуждаются возможности реформирования миграционного законодательства в Финляндии, Швейцарии и Франции.

В Германии новое миграционное законодательство вызвало многочисленные дискуссии во всех органах власти.

После 11 сентября 2001 г. в США была реформирована вся система внутренней безопасности, вместе с ней и все службы, занимающиеся миграцией населения.

При этом необходимо отметить, что страны классической иммиграции (США, Австралия, Новая Зеландия и Канада), созданные иммигрантами, всегда отличались крайне доброжелательным, либеральным отношением к иммиграции. Они экономически зависели от притока в них мигрантов и до недавнего времени были ориентированы на перемещение или долговременное пребывание иностранцев.

Специальные системы отбора иммигрантов

Система предпочтений (предпочтений) в США (Закон об иммиграции и гражданстве Уолтера-Маккарена 1952 г., Закон об иммиграции 1990 г.).

Балльная система отбора (вначале — Канада, позже — Австралия). Также балльную систему для оценки отдельных категорий временных мигрантов (без получения разрешения на работу) временно ввели Великобритания, а также Германия (для отбора специалистов в области информационных технологий в рамках программы «зеленая карта»). Эти категории временных мигрантов со временем могут перейти в категорию постоянных жителей.

Законом об иммиграции США в 1990 г. была введена система преференционных категорий, основанных на родстве, и системы квотирования и преференций трудовой иммиграции¹:

Преференции, основанные на родстве:

1. Прямые родственники граждан США — супруги, вдовы и вдовцы (если прожили со своими супругами минимум два года), не состоящие в браке дети до 21 года, родители граждан США, достигших 21 года.

2. Категории семейного предпочтения:

- первое предпочтение — не состоящие в браке дети (старше 21 года) граждан США;

- второе предпочтение — супруги и несовершеннолетние дети (до 21 года) постоянных жителей США, не состоящие в браке дети (старше 21 года) постоянных жителей США;

- третье предпочтение — женатые дети граждан США;

- четвертое предпочтение — братья и сестры граждан США достигших 21 года.

Общая квота на получение статуса постоянного жителя на основании родства составляет 480 тыс. человек, из которых 226 тысяч человек — для категорий семейного предпочтения.

Преференции трудовой иммиграции:

- первое предпочтение — лицам с выдающимися способностями в области науки, искусства, образования, бизнеса или спорта, а также выдающимся профессорам, исследователям и международным менеджерам;

- второе предпочтение — лицам с высоким уровнем образования (соответствующим степени магистра) или лицам с исключительными способностями в области науки, искусства или бизнеса;

- третье предпочтение — квалифицированным специалистам недавним выпускникам учебных заведений по ряду специальностей лицам с дипломами, соответствующими степени бакалавра;

- четвертое предпочтение — священнослужителям;

- пятое предпочтение — инвесторам, вкладывающим более 1 млн долл., а также инвесторам, вкладывающим от 500 тыс. до 1 млн долл.

Балльная система отбора иммигрантов впервые была разработана и принята в Канаде для претендентов, желающих въехать на постоянное место жительства в рамках программы экономического класса.

По установленным правилам претенденты на статус постоянного жителя в качестве квалифицированного специалиста должны пройти отбор по следующим критериям:

Таблица 1

Критерии отбора	Максимальное количество баллов
Уровень образования	25
Знание английского/французского языка	24
Понимание работы	21
Возраст	10
Устройство в Канаде	10
Способность к адаптации	10
	100

Таблица 2

Система начисления баллов для отбора квалифицированных специалистов

Критерии отбора	Максимальное количество баллов
Образование	Максимум 25 баллов
Завершенная или магистерская степень и 17 лет обучения	25
За или более ученых степеней бакалавра и 15 лет обучения	22
За или более обучения в университете (законченное образование) и 14 лет обучения	20
За обучение в университете (законченное образование) и 13 лет обучения	15
Диплом/сертификат о 3-летнем профессиональном образовании и 15 лет обучения	22
Диплом/сертификат о 2-летнем профессиональном образовании и 14 лет обучения	20
Диплом/сертификат об однолетнем профессиональном образовании и 13 лет обучения	15
Диплом/сертификат об однолетнем профессиональном образовании и 12 лет обучения	12
Аттестат о полном среднем образовании	5
Знание официальных языков (отдельно оценивается умение говорить, понимать, читать и писать)	Максимум 25 баллов
Знание языка	5
Отличное знание языка	2
Хорошее	От 1 до 2
Удовлетвор.	0
Неудовлетвор.	16
Максим. балл	2
Отличное знание	2
Хорошее	от 1 до 2
Удовлетвор.	0
Неудовлетвор.	8
Максим. балл	

¹ Денисенко М.Б., Хараева О.А., Чудиновских О.С. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. М., 2003. С. 229—231.

1		2
Опыт работы		Максимум 21
1 год		15
2 года		17
3 года		19
4 года		21
Возраст		Максимум 10
21—49 в момент подачи документов		10
За каждый год для возрастов старше 49 и моложе 21		Минус 2 балла
Трудоустройство в Канаде		Максимум 10
Предложение постоянной работы, подтвержденное Министерством человеческих ресурсов (HRDC)		10
Наличие временного разрешения на работу	подтвержденное HRDS в рамках соглашений с NAFTA, GATS, CCFTA или в рамках внутритриверных водов	10
Способность к адаптации		Максимум 10
Образование супруга или супруги		3-5
Минимум 1 год работы в Канаде		5
Минимум 2 года обучения в высших учебных заведениях Канады		5
Наличие баллов по трудоустройству в Канаде		5
Наличие родственников в Канаде		5
ИТОГО		Максимум 100

Источник: Citizenship and Immigration Canada.

Для прохождения конкурса необходимо набрать 75 баллов (минимум 60 баллов может быть изменено Министерством гражданства и иммиграции в зависимости от ситуации на рынке труда). Для получения разрешения на иммиграцию по статусу бизнес-иммигрантов претенденты должны набрать 35 баллов из 100 возможных.

Критерии отбора бизнес-иммигрантов:

Критерии отбора	Максимальное количество баллов
1. Уровень образования	25 баллов
2. Опыт работы	35 баллов
3. Возраст	10 баллов
4. Знание языков	24 баллов
5. Способность к адаптации	6 баллов
ИТОГО	100 баллов

Утверждение данных систем отбора дало возможность принять в указанные страны мигрантов любой национальности и вероисповедания.

После Второй мировой войны страны классической иммиграции (США, Великобритания, Франция, Канада) по приему беженцев и вынужденных переселенцев. Иммиграционная политика этих стран всегда была направлена на содействие процессу воссоединения семей, что было важным фактором ускорения интеграции иммигрантов.

Одна из причин современных изменений в миграционном законодательстве — повышение социально-экономической эффективности иммиграции и требования учета миграционной безопасности. В Австралии и Канаде для этого изменили балльную систему в сторону улучшения качества отбора мигрантов (уровень образования и владение языками).

В то же время правительства Австралии, Канады и США подталкиваются программы по привлечению:

- квалифицированной рабочей силы (специалистов) и студентов;
- временных мигрантов, не имеющих высшего образования по специальности в сельском хозяйстве, здравоохранении и сфере обслуживания (младший медицинский персонал, социальные работники, обслуживающие пожилых людей и инвалидов, сельскохозяйственные рабочие и др.).

Согласно Международному пакту о защите гражданских и политических прав мигранты не должны лишаться права исповедовать свою религию, исповедовать свою религию и пользоваться своим языком. Выделяется ограничение на высылку иностранцев, законно находящихся на территории государств — участников Пакта (ст. 13). Запрещается высылка в пользу национальной, расовой или религиозной дискриминации, представляющие собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию (ст. 20).

1. Этническая иммиграция

Безусловно, самыми желанными мигрантами в развитых странах являются переселенцы коренных народов и конкретно в Евросоюзе являются переселенцы коренных народов, владеющие языком и имеющие родственников в стране. В связи с этим представляет интерес политика в области этнической иммиграции. Иммиграционная политика *Израиля* основывается на принципе права возвращения еврейского народа на его историческую родину. Согласно Закону о возвращении от 1950 г. «каждый еврей имеет право на иммиграцию в Страну Израиль». Закон о гражданах от 1952 г. гарантирует гражданство каждому мигранту, въехавшему

Рис. 11. Влияние иммиграционной политики на объем и структуру миграционных потоков в Израиль // Политика народонаселения: настоящее и будущее: Четвертые израильские чтения. Сб. докладов. М.: МАКС Пресс, 2005. С. 253.

му в соответствии с Законом о возвращении. В 1970 г. была принята поправка к Закону о возвращении, дающая возможность получения гражданства для членов семьи евреев, принявших решение о миграции в Израиль. Эмиграция из СССР начинается с середины 60-х и в 1968 г. было создано в Израиле Министерство Абсорбции и иммиграции, гарантирующий субсидирование жилья, снижение налогов, страхование здоровья и другие льготы для иммигрантов-евреев. Для иммигрантов (преимущественно с высшим образованием) были созданы специальные Центры Абсорбции, оказывающие помощь в изучении иврита, профессиональной переподготовке и трудоустройстве. Эта политика была рассчитана преимущественно на мигрантов с академическим образованием и не способствовала массовости миграции в сжатые сроки. В 80-е гг. выезд евреев из СССР в Израиль был практически прекращен советской стороной. В это же время начала выработываться переселенческая политика под названием «Прямая абсорбция» (своего рода выбор места проживания и право использования первоначальных средств по усмотрению иммигранта). Семья, состоящая из трех человек, получала в год 11 тыс. долл. (минимальный доход семьи в Израиле — 6 тыс. долл.). В итоге в июне 1991 г. число иммигрантов из СССР достигло ежегодного максимума 21,6 тыс., после чего снизилось до 4–6 тыс. к 2000 г. Сокращению потоков этнических переселенцев способствовала также политика расселения иммигрантов в отдаленных от центра районах, проблемных в отношении трудоустройства и привычного для больших городов уровня жизни.

В ряде стран Европы (Германии, Греции, Италии, Финляндии) существовали законодательно подтвержденные программы репатриации, основывающиеся на этнической принадлежности, независимо от места рождения и проживания. Статистика этих стран учитывала репатриацию как международные перемещения граждан своей страны, а не как иммиграцию.

В Германии применяется принцип «гражданства по крови»¹ (ребенок родителей-немцев независимо от места своего рождения становится гражданином Германии). Исключение делается для детей иммигрантов в возрасте 18–23 года при условии, что они прожили в стране не меньше 8 лет и 6 лет посещали местную школу. В соответствии Конституцией Германии этнические мигранты (немцы по национальности) автоматически получают гражданство в стране.

С момента превращения Германии в единое государство туда вернулось около 3 млн этнических немцев. Из них около 2 млн проживало на территории бывшего СССР, остальные — в Польше и Румынии. Однако к концу 90-х гг. правительство Германии начало предпринимать меры по контролю над иммиграционными процессами и установило систему квот. С целью поддержания иммиграции этнических переселенцев немецкой национальности из других стран Восточной Европы для переселенцев из Германии было введено требование предъявления доказательств фактов этнической дискриминации их в стране выезда.

В Германии иммигранты — этнические немцы обладают рядом преимуществ, включающих содействие в изучении немецкого языка, трудоустройство, социальную поддержку. Фактически в глазах общества этнические немцы не считаются иностранцами и вызывают гордость немцев. В последние годы в Германии наблюдается тенденция к снижению иммиграции немцев, чем экономические мигранты и беженцы.

Кроме Германии и Израиля еще ряд стран проводят миграционную политику, так или иначе затрагивающую национальные и этнические проблемы. Правительство Новой Зеландии проводит специальную программу, облегчающую иммиграцию из стран Океании, с целью сохранения маорийской и в целом полинезийской культуры.

Законом об иммиграции от 1990 г. США предусматривается особая иммиграционная программа, направленная на увеличение «этнического разнообразия» въезжающих на постоянное место жительства в США.

Литература

1. Денисенко М.Б., Хараева О.А., Чудиновских О.С. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. М., 2003.
2. Русс И. Влияние иммиграционной политики на объем и структуру миграционных потоков в Израиль // Политика народонаселения: настоящее и будущее: Четвертые Валентьевские чтения: Сб. докладов. М.: МАКС Пресс, 2005.
3. Денисенко М.Б., Фурса Е.В., Хараева О.А., Чудиновских О.С. Иммиграционная политика в зарубежных странах и Российской Федерации: опыт сравнительного анализа. М.: Институт экономики переходного периода, 2003.
4. Ушкалов И.Г. Малаха И.А. Утечка умов: масштабы, причины, последствия. М., 1999. С. 107.

¹ Ушкалов И.Г., Малаха И.А. Утечка умов: масштабы, причины, последствия // 1999. С. 107.