
ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВНЕШНЕЙ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ: ОПЫТ ЕС, ФРАНЦИИ, ГЕРМАНИИ, США

А.Г. Иванов

Кафедра политических наук
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 10а, Москва, Россия, 117198

Статья посвящена актуальной проблеме государственного регулирования внешней трудовой миграции на примере опыта развитых стран. Автор делает вывод о важности государственного управления процессами миграции, предостерегая от однобокого понимания миграционной политики как исключительно ограничения миграционных потоков извне.

Ключевые слова: трудовая международная миграция, государственная политика, протекционизм, регулирование миграции.

Экспертные сообщества и аналитики (ученые и специалисты) по проблемам миграции пришли к выводу о необходимости регулирования (управления) процессами миграции, а не ее ограничения посредством политики в области международной миграции. Правительства нередко понимают процесс регулирования как преимущественно политику ограничения.

Политика регулирования в Европейском Союзе включает в себя следующие направления: 1) мнения правительств в отношении уровней иммиграции и эмиграции; 2) предоставление доступа в страну высококвалифицированным мигрантам; 3) допуск в страну низкоквалифицированных мигрантов; 4) воссоединение семей; 5) интеграция и натурализация мигрантов; 6) беженцы и лица, ищущие убежище; 7) мигранты, не имеющие надлежащего статуса; 8) миграции студентов; 8) двусторонние, региональные и международные инициативы в области международной миграции.

Приоритетные меры по регулированию в ЕС: 1) недопущение нелегальной миграции и борьба с ней; 2) утверждение государственного перечня специальностей (вакансий), в соответствии с которыми должен осуществляться прием на работу; 3) удержание квалифицированных специалистов и поощрение к возвращению на родину; 4) согласование миграционной политики на наднациональном и региональном уровнях; 5) адаптационная политика; 6) получение права на двойное гражданство и др.

Основной механизм, ограждающий внутренний рынок труда от мигрантов, включает два переходных периода. Смысл переходного периода обуславливается: 1) временными рамками, определяющими различные условия приема мигрантов по срокам и по странам («старые» и «новые» государства — члены Союза; 2) ограничениями (заблаговременное получение разрешения на работу и оформление трудовых отношений). Длительность переходного периода и размер налоговых сборов определяется каждым государством. Франция не распространяет ус-

ловия переходного периода на такие страны, как Тунис и Алжир. Финляндия, Испания и Португалия отказались от дальнейшего соблюдения данных ограничений. Германия и Австрия продляли срок их действия до мая 2009 г.

Наиболее важной мерой государственного регулирования миграционными потоками является составление перечня специальностей, позволяющих работодателям нанимать требуемую рабочую силу в третьих странах без предварительного поиска в своей. Франция подписала с Тунисом первый документ такого рода — расширенное межправительственное соглашение о согласованном управлении миграционными потоками и солидарном развитии. Документ также включает в себя положения о реадмиссии.

В странах ЕС важное место в государственном регулировании занимают механизмы адаптации мигрантов. Основное значение в этом процессе придается языковой подготовке и специальным курсам по интеграции. Во Франции действует «контракт по приему и интеграции», включающий лингвистическую подготовку, изучение особенностей жизни и закрепление за мигрантом «социального куратора». В Германии образована специальная «Служба первичной консультации по вопросам миграции». Все расходы осуществляются за счет государства.

Полезная значимость мирового опыта (Европейского Союза, Франции, Германии, США и др.) регулирования миграционными процессами для РФ может быть сформулирована следующим образом:

1) взаимосвязь систем законодательного, экономического и оперативного (организационно-хозяйственного) регулирования;

2) регламенты и договоры, как на уровне Европейского Союза, так и на уровне межправительственных (межгосударственных) договоров;

3) национальные программы, которые содержат концептуальные положения, стратегические и тактические цели, согласованные с целями и задачами реформирования экономики, национальными приоритетами. Такие программы содержат многовариантные прогнозы численности населения, критериальные оценки национальной, экономической и демографической безопасности и т.д.

Основной источник финансирования программ — государственный бюджет, являющийся существенным рычагом воздействия на миграционные процессы.

Основные механизмы государственного регулирования трудовой миграции: государственная политика, текущее оперативное управление, система прямых и косвенных регуляторов, миграционное поведение, миграционное сознание. Прямое регулирование — это законодательные, нормативно-правовые и организационные акты и действия; косвенное — экономические, информационные, образовательные, культурно-воспитательные и пропагандистские.

Методы прямого воздействия применяются чаще всего в форме нормативно-правовых рычагов: установление законодательных рамок (квот) для трудовых мигрантов в стране приема; депортации нелегальных трудовых мигрантов, институт прописки и т.д. Методы косвенного регулирования имеют разнообразные формы в зависимости от объекта регулирования, отработанности различных форм воз-

действия на индивида, задач, стоящих перед органами власти в части оптимизации трудовых потоков.

Роль государства в данной области заключается в определении целей, национальных приоритетов, выработке механизма их реализации, а также в выборе регуляторов. Организационно-административная форма регулирования предполагает как прямые административные указания, имеющие обязательный характер, так и координацию экономической политики в соответствии с курсом, выбранным в программах, а также осуществляет мониторинг трудовых миграционных процессов. Принципиальная особенность государственного регулирования состоит в том, что оно не только выполняет воспитательную, пропагандистскую функцию, формирует общественное мнение и определенный социальный климат, нормы и стандарты миграционного поведения, но и создает условия для их реализации, учитывая как индивидуальные, так и общегосударственные интересы.

Особые мероприятия в Программе должны быть разработаны для легализации трудовой миграции. Для этого необходимо:

— улучшение качества информационной базы о возможностях трудоустройства за рубежом путем создания сети информационных центров (республиканского, областного, районного уровней), которые будут располагать базой данных о государственных и частных посреднических предприятиях, осуществляющих устройство на работу за рубежом. Трудовым мигрантам должна быть доступна информация о возможностях трудоустройства, официальных требованиях к кандидату в принимающих странах и т.д.;

— усиление соответствующих миграционных структур, оказание содействия наиболее успешно работающим фирмам-посредникам по трудоустройству как в стране, так и за рубежом;

— создание Федерального общеобразовательного центра, а на его базе — республиканских, областных, районных и муниципальных центров и образований по адаптации мигрантов к местным условиям и подготовке потенциальных мигрантов для работы за рубежом.

Для оптимизации молодежной (студенческой) трудовой миграции государству необходимо создавать и в дальнейшем развивать как государственные, так и альтернативные структуры при высших и средних учебных заведениях. С целью облегчения возможности выезда за рубеж малообеспеченным студентам по трудовому контракту в летнее время следует предусмотреть меры по оказанию материальной помощи, предоставлению кредитов, займов и т.д.

Для регулирования временной интеллектуальной миграции, которая может в дальнейшем способствовать «утечке умов» из страны, необходимо:

— разработать на научной основе прогнозы возможной интеллектуальной миграции, ее интенсивности, состава потенциальных мигрантов по профессиям, полу, возрасту, научным направлениям;

— повысить социальный статус людей интеллектуального труда, усовершенствовав законодательную базу по защите интеллектуальной собственности; усилить материальное и социальное обеспечение данных групп населения;

— определить научные направления и организации, с одной стороны, нуждающиеся в притоке интеллектуальных мигрантов, с другой, наиболее уязвимые с точки зрения интеллектуальной эмиграции и представляющие особую ценность для государства, с целью их поддержки и оказания финансовой и другой необходимой помощи.

Опыт США говорит, прежде всего:

а) о пользе иммиграции и способности государства принять и ассимилировать значительные массы мигрантов, не подвергая опасности основы демократической власти;

б) о необходимости поиска новых форм иммиграционной политики в ситуации, когда, с одной стороны, иммиграция несет в себе значительный положительный заряд, а с другой, остановить нелегальную иммиграцию демократическим путем оказывается практически невозможно, особенно в условиях, когда относительно благополучная страна граничит с гораздо более бедными и трудоизбыточными государствами;

в) о поддержке комплексной иммиграционной реформы;

г) о роли иммиграционной политики в качестве важного элемента американской «мягкой власти», т.е. способности к лидерству на основе примера, притягательности для других национальной модели развития и возможности распространения национальной идеологии и культуры по миру без опоры на силовые методы;

д) об осознанности американским обществом, что иммигрантское сообщество стало серьезным экономическим и социальным актором;

е) о том, что миграция — предмет постоянных дискуссий в американском обществе. Высказываются чрезвычайно разнообразные по спектру предложения: от легализации незаконных мигрантов и либерализации режима иммиграции до полного ее запрещения. В числе наиболее противоречивых мер — периодические амнистии нелегальных мигрантов. Ряд мер (1976 и 1980 гг.) был направлен на увеличение доли иммигрантов из Западной Европы.

Законодательные акты, инициативы миграционной политики, их цели и принципы. Миграционная система получила дальнейшее развитие с принятием Акта об иммиграционной реформе и контроле (1986 г.). Дальнейшие реформы были проведены и с принятием нового Иммиграционного акта в 1990 г., и Акта об иммиграционной реформе и ответственности иммигрантов в 1996 г., преследовавших цель сократить нелегальную иммиграцию и усилить роль правоохранительных органов. Годовая иммиграционная квота то возростала, то снижалась и включала следующие основные категории: иммигрантов, приезжающих по линии воссоединения семей, трудовых мигрантов и мигрантов, прибывающих по программе иммиграционной лотереи, направленной на увеличение этнического разнообразия американского общества: она предоставляет льготные квоты выходцам из тех стран, население которых мало представлено в составе населения США. (Концепция лотереи подверглась резкой критике после событий сентября 2001 г. как потенциальный источник бесконтрольного проникновения в страну

носителей враждебных США идеологий и лиц, связанных с террористическими организациями.)

Особое внимание сегодня уделяется тем аспектам иммиграции, которые связаны с возможностями проникновения в страну террористов и членов организованных преступных групп и контролем международных финансовых потоков. В настоящее время в качестве первоочередной угрозы, связанной с иммиграцией, рассматриваются именно те ее аспекты, что связаны с терроризмом и угрозой безопасности страны. Соответственно, правоохранительная ориентация в работе иммиграционной службы усилилась, что нашло отражение и в структурных реформах последних лет.

Суть инициативы Буша состояла в следующем: незаконные иммигранты, находящиеся в США, получают юридическое разрешение на работу сроком на 3 года. Для этого им необходима поддержка работодателя. В течение этого периода они могут, уплатив определенные налоги и штраф, обратиться в иммиграционные органы за получением постоянного иммиграционного статуса. В противном случае они выезжают из страны и вывозят свои сбережения на законных основаниях. Желаящие въехать в США также могут обратиться за временной трехлетней визой в американские консульства за рубежом.

Поддерживающие эту инициативу говорят, что она позволила бы установить контроль за нелегальными иммигрантами, обеспечить их гражданские права и гарантировать уплату ими налогов. Противники утверждают, что подобная мера лишь создаст дополнительные стимулы для нелегальной иммиграции и фактически будет служить вознаграждением для тех, кто нелегально въезжает в страну, тогда как миллионы квалифицированных профессионалов и других потенциальных иммигрантов вынуждены проходить через сложные, подчас унижительные процедуры, нередко занимающие многие годы. Немаловажен среди этих контраргументов и вопрос национальной безопасности.

В 2006 г. вопросами иммиграции вплотную занялся Конгресс США. Его законодательная инициатива оказалась более консервативной: нелегалы должны были бы выехать из США и запрашивать новую рабочую визу у себя в стране. Происходила «криминализация» незаконного перехода границы (он становился уголовным преступлением вместо административного правонарушения). Упор делался на запретительные и административные меры миграционной политики: быстрое расширение пограничной службы, создание иммиграционных тюрем и строительство заградительной стены вдоль части границы США с Мексикой.

Кроме того, сильное политическое давление в течение 2007—2008 гг. оказывалось на кандидатов в президенты от обеих ведущих партий, причем многие из них были вынуждены пересмотреть свои взгляды по вопросам иммиграции.

Причины относительной неэффективности мер, направленных на ограничение иммиграции, очевидны. Они включают фактическую прозрачность границ; относительную слабость защитных механизмов иммиграционных и других правоохранительных органов, ограниченных жесткими конституционными рамками; высокий уровень доходов американского населения и политические гарантии, предо-

ставляемые американским законодательством, привлекающие в США людей различных образовательных и профессиональных категорий со всего мира и прежде всего из Мексики и других стран Латинской Америки.

Порядок оформления разрешений на работу. Кардинально меняется порядок оформления разрешения на прием на работу иностранных граждан. До 1986 г. многие работодатели вначале нанимали иностранцев и лишь потом запрашивали соответствующее разрешение у иммиграционных властей. Теперь все эти процедуры должны быть пройдены до начала трудовой деятельности. Более того, головные офисы компаний несут ответственность за решения, принимаемые в этой сфере их подразделениями. (Одновременно отказ от принятия на работу иностранцев, легально находящихся в США и имеющих разрешение на работу, по причине их гражданства, национальной, религиозной, или расовой принадлежности считается нарушением их гражданских прав и также может повлечь за собой штрафы и судебные иски).

Каждый обращающийся за получением гражданства должен продемонстрировать приемлемый уровень знания английского языка, американской истории и политической системы и зарекомендовать себя в качестве законопослушного жителя. Получающие гражданство приводятся к присяге.

Те нелегалы, которые могли доказать, что они постоянно жили в США с 1 января 1982 г. или ранее, могли получить амнистию и легализовать свой статус с перспективой получения права на постоянное жительство. Напротив, нелегалы, появившиеся в США после 1982 г., подлежали депортации. Одновременно работодатели, которые сознательно нанимали нелегальных мигрантов, с этого времени были подвержены штрафам, а в случае повторных нарушений могли быть приговорены и к тюремному заключению.

Эволюция американской миграционной службы. Одновременно с изменениями целей и принципов иммиграционной политики менялась и структура иммиграционной службы. Первоначально этими вопросами занималось Бюро иммиграции, созданное в 1891 г. в качестве подразделения Министерства финансов. В 1933 г. функции этой организации были расширены, и она начала заниматься и вопросами натурализации, т.е. предоставления гражданства. В 1940 г. Служба иммиграции и натурализации стала подразделением Министерства юстиции, в котором она находилась до 2003 г. Под контролем этой структуры в начале текущего столетия были три региональных управления, включающих 33 районных подразделения и 21 отделение пограничного контроля, обслуживающих более 3700 терминалов на более чем 300 пограничных переходах, а также три зарубежных управления в Бангкоке, Мехико-Сити и Риме.

Террористический акт 2001 г. вынудил власти США пересмотреть функции и цели многих федеральных структур, занимающихся вопросами обеспечения безопасности, охраны границ, разведки и внешней политики. В рамках этой стратегии было создано Министерство внутренней безопасности, которое включило 22 федеральных агентства, ранее бывших самостоятельными или входивших в состав других министерств. Таким образом, 1 марта 2003 г. Служба иммиграции

и натурализации стала частью этого «суперминистерства» под новым названием — Бюро гражданства и иммиграционных служб. Общая численность его сотрудников составляет около 15 тысяч человек.

В состав министерства входят еще три подразделения, деятельность которых непосредственно связана с вопросами иммиграции. Управление иммиграционного и таможенного обеспечения отвечает, в частности, за предотвращение нелегальной иммиграции и трудоустройства, использования нелегалами поддельных документов, а также за их депортацию из страны. Управление таможи и охраны границы отвечает за охрану сухопутных границ, прибрежных вод, а также сотрудничает с Береговой охраной США по охране морских границ. В число важнейших задач управления входит предотвращение нелегальной иммиграции. В структуру министерства входит также офис Омбудсмана по вопросам гражданства и иммиграционных служб, который должен предоставлять помощь в разрешении проблем, возникающих при обращении в иммиграционную службу. В 2007—2008 отчетном году офис Омбудсмана рассмотрел 4632 жалобы. Помимо этого, министерство включает Офис иммиграционной статистики, а также самостоятельную программу США-ВИЗИТ, использующую биометрические данные для отслеживания пересечения границы лицами, имеющими временные визы для пребывания в США.

В целом изменения последних лет свидетельствуют об усилении централизации и роли правоохранительных органов и повышении внимания к вопросам безопасности в миграционной сфере. В функции иммиграционной службы входит прежде всего контроль за прибытием и пребыванием иностранцев в США; предотвращение нелегальной иммиграции; работа с обращениями о предоставлении виз, иммиграционного статуса и гражданства; выявление и предотвращение незаконной деятельности иностранных граждан в США; их депортация в случае нарушения иммиграционного законодательства или окончания срока пребывания в стране.

Вопросами иммиграции занимаются также подразделения еще пяти американских министерств: Государственного департамента, министерства юстиции, министерства труда, министерства образования и министерства здравоохранения и социального обеспечения. Находящееся в составе Государственного департамента Бюро населения, беженцев и миграции формулирует политику по этим вопросам и осуществляет практическую политику допуска в США и оказания поддержки беженцам. Бюро консульских дел занимается выдачей виз иностранцам и паспортов американским гражданам.

В составе Министерства юстиции находится Исполнительный офис иммиграционного надзора, ответственный за арбитраж иммиграционных дел и толкование иммиграционного законодательства. В состав этой структуры входят три подразделения: Совет по иммиграционным протестам, Офис Главного иммиграционного судьи и Офис руководителя административных слушаний. Помимо этого, в состав Министерства также входят Офис иммиграционных тяжб (занимающийся рассмотрением гражданских тяжб в иммиграционной сфере и координацией имми-

грационной политики с судами различных инстанций) и Офис специального советника по вопросам нарушений трудового законодательства в иммиграционной сфере (в центре его внимания — предотвращение дискриминации легальных мигрантов на основании их гражданства, национального происхождения и т.д.)

Министерство труда включает три подразделения, связанные с проблемами трудовой иммиграции. Бюро по международным трудовым делам занимается изучением ситуации в сфере занятости и иммиграции в других странах. Администрация стандартов трудоустройства отвечает за обеспечение соблюдения работодателями трудового законодательства (прежде всего в отношении минимальной заработной платы, сверхурочных, недопущения детского труда) при использовании труда иммигрантов, особенно сезонных рабочих. Кроме того, это подразделение занимается проверкой законности пребывания в стране и трудоустройства индивидуальных мигрантов. Администрация трудоустройства и профессиональной подготовки и ее Офис сертификации иностранных работников должны удостовериться, что на место, заполняемое трудовым мигрантом, действительно не было подходящего кандидата внутри страны и что при оформлении мигранта на работу соблюдены все требования (включая его профессиональную квалификацию).

В составе Министерства образования также есть три подразделения, деятельность которых связана с вопросами иммиграционной политики. Офис по овладению английским языком, развитию языковых навыков и академическому развитию студентов с ограниченным знанием английского отвечает за обеспечение языковой подготовки школьников, плохо знающих английский язык, включая детей иммигрантов. Офис образования мигрантов предоставляет гранты, обеспечивающие предоставление образовательных и прочих услуг детям мигрантов, занятых в сельском хозяйстве, рыболовстве и лесной промышленности. Офис профессиональной подготовки и образования взрослых (включающий Центр по овладению английским языком взрослыми учащимися) занимается как изучением проблем образования взрослых учащихся, так и оказанием технического содействия в этой сфере.

Наконец, Министерство здравоохранения и социального обеспечения включает Офис по переселению беженцев, предоставляющий финансовую помощь как государственным, так и негосударственным организациям, отвечающим за прием, предоставление услуг и обеспечение будущей самодостаточности прибывающих в США беженцев. Этот офис также отвечает и за прием и соблюдение прав детей, оказавшихся без родителей. Миграционная программа «Начни с начала» ориентирована на обеспечение нужд семей мигрантов — сельскохозяйственных рабочих. Она предоставляет помощь малообеспеченным семьям и особенно детям дошкольного возраста в сфере образования, здравоохранения и социального обеспечения. Наконец, программа «Здоровье мигрантов» выделяет гранты некоммерческим общественным организациям для предоставления медицинской помощи (включая услуги переводчиков) мигрантам и сезонным сельскохозяйственным рабочим и членам их семей.

**THE STATE REGULATION
OF EXTERNAL LABOR MIGRATION:
THE EXPERIENCE OF THE EU, FRANCE,
GERMANY AND THE USA**

A.G. Ivanov

The Department of Political Science
Russian People's Friendship University
Mikluho-Maklaya str., 10a, Moscow, Russia, 117198

The given article is devoted to the actual problem of the state regulation of external labor migration. It's based on examples of developed western countries. The author makes a conclusion about the importance of the state regulation of migration processes, warning that narrow understanding of migration policy as restriction of external migration flows is insufficient nowadays.

Key words: international labor migration, state policy, protectionism, regulation of migration.