
УПРАВЛЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ МИГРАЦИЕЙ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Алешковский И. А., Ионцев В. А.*

В статье рассматривается история формирования основ управления международной миграцией на глобальном уровне. Проанализирован феномен двойственного характера миграционной политики на глобальном, региональном и национальном уровнях, обусловленный несопадением интересов различных акторов системы международных отношений. Приводятся рекомендации по совершенствованию управления миграционными процессами.

Ключевые слова: глобализация, управление, международная миграция населения, прогнозирование, миграционная политика, двойственный характер миграционной политики.

The article provides the history of legal framework of regulating migration processes on the global level. The author analyzes the dual nature of migration policy on the regional, national and global levels, which occurs when interests of different parties involved in international relations do not coincide. Recommendations are given on ways to improve the regulation of migration processes.

Keywords: globalization, governance, international migration of population, forecast, migration policy, duality of the migration policy.

Глобализационные процессы в сочетании со стремительными переменами в глобальных политических и экономических системах способствовали резкой интенсификации межгосударственных территориальных перемещений населения во второй половине XX в. и привели к формированию принципиально новой миграционной ситуации в мире. Так, общая численность «классических» международных мигрантов в мире за последние полвека увеличилась более чем в три раза (с 75,46 млн чел. в 1960 г. до 232 млн чел. в 2013 г.). Если же к ним добавить другие категории мигрантов (трудящихся-мигрантов вместе с членами их семей, нелегальных мигрантов, маятниковых мигрантов, сезонных и приграничных рабочих, вынужденных мигрантов и «экономических туристов», то есть мигрантов, занимающихся бизнесом, связанным с пересечением границы и использующих при этом туристическую визу), то общая численность жителей земного шара, участвующих в международных миграциях, превышает в настоящее время 1,2 млрд человек. Таким образом, международная миграция стала одним из глобальных явлений, оказывающих воздействие на все стороны жизни мирового сообщества.

* Алешковский Иван Андреевич – к. э. н., доцент, заместитель декана факультета глобальных процессов Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова. E-mail: aleshkovski@yandex.ru.

Ионцев Владимир Алексеевич – д. э. н., профессор, заведующий кафедрой народонаселения экономического факультета Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова. E-mail: iontsev@econ.msu.ru.

Соответственно возникает закономерный вопрос: возможно ли управлять этим явлением? Чтобы ответить на него, нужно обозначить, что представляет собой управление тем или иным социальным явлением. На наш взгляд, этот термин можно выразить простой формулой: «прогноз плюс политика». И действительно, чтобы эффективно управлять тем или иным социальным явлением или процессом, необходимо ясно понимать не только настоящие тенденции развития данного процесса, но и представлять его перспективы. Последнее и позволяет сделать прогнозирование миграционных процессов, которое чаще всего связано с демографическим прогнозированием, особенно когда речь идет об анализе населения мира, его отдельных регионов и стран.

В этом контексте, говоря о перспективах международной миграции населения, можно отметить, что, согласно оценкам экспертов ООН, к 2050 г. численность населения мира по медианному прогнозу составит 9,6 млрд человек против 7,2 млрд человек в 2014 г. (прирост на 33 %). За это же время численность классических мигрантов в мире удвоится, превысив 450 млн чел. Если же говорить обо всех категориях мигрантов, то их численность, по нашим оценкам, примерно утроится, превысив 3 млрд чел.

Превращение миграционных потоков в глобальное явление обусловило значительное усиление интереса к вопросам международной миграции со стороны ученых, государственных и политических деятелей, международных общественных организаций, широких слоев общественности. В свою очередь, появилась потребность в совершенствовании инструментов управления миграционными процессами на национальном и региональном уровнях, формировании миграционной политики на глобальном уровне, которая представляет собой *систему международных договоров, соглашений и других двусторонних и многосторонних нормативно-правовых актов по регулированию межгосударственных территориальных перемещений населения, преследующую социальные, экономические, демографические, геополитические и другие цели.*

Проведенный нами анализ показал, что одной из характерных особенностей сложившейся системы мер в области управления межгосударственными территориальными перемещениями населения стал ее двойственный характер.

При этом на современном этапе двойственный характер миграционной политики отчетливо проявляется на трех уровнях:

- **на глобальном (мировом) уровне** – как результат противоречий между интересами различных факторов системы международных отношений (развитых и развивающихся стран, международных организаций и отдельных государств);
- **на региональном уровне (уровне интеграционных объединений)** – как существование противодействующих тенденций либерализации миграционных режимов внутри интеграционных объединений и одновременного ужесточения миграционной политики по отношению к гражданам третьих стран;
- **на национальном уровне (уровне отдельных государств)** – как противоречие между социально-демографическими и экономическими интересами, с одной стороны, и соображениями национальной безопасности – с другой.

При этом особое звучание приобретает противоречие между мигрантами и принимающими государствами, предпринимателями и обществом в целом. Это особенно важно иметь в виду, поскольку в последние годы получает развитие по-

литика интеграции мигрантов в развитых странах мира, которая может проводиться как на региональном, так и на национальном уровнях.

Глобальный (мировой) уровень миграционной политики

Основу нормативной базы по вопросам управления миграционными процессами на межгосударственном уровне составляют международные договоры, соглашения, рекомендации и другие нормативно-правовые акты, которые принимаются на различных заседаниях и конференциях, проводимых под эгидой ведущих международных организаций, прежде всего Организации Объединенных Наций и ее подразделений (ЮНФПА, ЮНКТАД, УВКБ ООН, ПРООН и др.), Международной организации по миграции и Международной организации по труду. При этом необходимо отметить, что на глобальном уровне в настоящее время нет общемирового миграционного режима (Руководство... 2006).

Среди глобальных конференций особое место принадлежит Всемирным конференциям ООН, имеющим межправительственный статус. По вопросам народонаселения было проведено три таких конференции (в 1974 г. в Бухаресте, в 1984 г. в Мехико и в 1994 г. в Каире), на которых были приняты два основополагающих документа, содержащих концептуальные подходы к управлению процессами международной миграции: Всемирный план действий в области народонаселения (1974 г.) и Программа действий в области народонаселения и развития (1994 г.).

Во Всемирном плане действий в области народонаселения, в частности, указывается, что «для некоторых стран международная миграция может стать, при определенных обстоятельствах, инструментом демографической политики... по крайней мере, два типа международной миграции представляют значительный интерес для многих стран в мире: миграции трудящихся-мигрантов с низкой квалификацией и миграции высококвалифицированных рабочих и специалистов» [World... 1975].

В числе значимых рекомендаций в сфере управления международной миграцией во Всемирном плане действий в области народонаселения (*Ibid.*) можно выделить следующие:

- правительства и международные организации должны прежде всего стимулировать добровольные межгосударственные миграции;
- правительствам рекомендуется проводить двусторонние и/или многосторонние консультации с целью гармонизации их политики в области управления международной миграцией;
- страны, принимающие мигрантов, должны обеспечить надлежащее медицинское обслуживание и услуги социального обеспечения для мигрантов и членов их семей, должны гарантировать их физическую безопасность;
- в отношении трудящихся-мигрантов правительствам следует принять меры по предотвращению их дискриминации на рынке труда и в обществе, защите прав человека и борьбе с предрассудками в их отношении, устранению препятствий на пути воссоединения их семей;
- правительствам следует иметь в виду гуманитарные соображения в отношении нелегальных мигрантов;
- необходимо принять меры по разработке национальной и международной политики, направленной на предотвращение «утечки умов».

На Международной конференции по народонаселению 1984 г. были проанализированы промежуточные десятилетние итоги и предложены новые рекомендации по дальнейшему проведению в жизнь Всемирного плана действий в области народонаселения в сфере международной миграции.

В том числе были предложены следующие рекомендации [Report... 1984]:

– принимающие страны должны реализовать меры для защиты основных прав человека для всех мигрантов на их территории, обеспечить уважение к их культурной идентичности;

– должны быть приняты меры в целях содействия взаимной интеграции иммигрантов и населения принимающих стран;

– правительствам принимающих стран следует учитывать не только экономические и социальные интересы собственных стран, но и вопросы благополучия мигрантов и их семей, а также демографические последствия миграции;

– правительствам принимающих стран предлагается рассмотреть вопрос о принятии мер по содействию нормализации семейной жизни зарегистрированных трудящихся-мигрантов в принимающих странах через воссоединение семей;

– при разработке законов и нормативных актов, направленных на ограничение нелегальной миграции, содержащиеся в них меры должны распространяться не только на нелегальных мигрантов, но и на тех лиц, которые стимулируют нелегальную миграцию и содействуют ей;

– правительства и международные организации должны стремиться найти долгосрочные решения проблем, связанных с беженцами и перемещением беженцев, и работать в направлении устранения причин этих проблем.

В Программе действий в области народонаселения и развития, принятой в 1994 г. и рассчитанной на следующие 20 лет (Программа... 1994), международной миграции отдельно посвящена X глава. В ней, в частности, указывается, что *эффективная политика в области международной миграции должна строиться с учетом ограниченных экономических возможностей принимающей страны, влияния миграции на принимающее общество и ее воздействия на страны происхождения*.

Среди рекомендаций в сфере миграционной политики в Программе действий в области народонаселения и развития 1994 г. были предложены, в частности, следующие:

– правительствам принимающих стран предлагается рассмотреть возможность использования определенных форм временной миграции... в целях повышения квалификации граждан стран происхождения, особенно развивающихся стран и стран с переходной экономикой;

– правительствам рекомендуется обмениваться информацией о своей политике в области международной миграции и правилах, регулирующих въезд и пребывание мигрантов на их территории;

– правительствам предлагается рассмотреть возможность ратификации Международной конвенции о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей¹;

¹ Конвенция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН в 1990 г., впервые устанавливала международное определение различных категорий рабочих-мигрантов и представляла собой важный шаг к закреплению ответственности принимающих стран в признании прав мигрантов и обеспечении их защиты. Вступила в силу с 2003 г.

- правительствам принимающих стран рекомендуется рассмотреть возможность распространения на зарегистрированных мигрантов и членов их семей одинакового по сравнению со своими гражданами обращения в плане осуществления основных прав человека, принять соответствующие меры, с тем чтобы избежать любых форм дискриминации в отношении мигрантов;
- правительства принимающих стран должны обеспечивать защиту мигрантов и членов их семей;
- правительствам как принимающих стран, так и стран происхождения следует принимать эффективные санкции против лиц, организующих незарегистрированную миграцию, эксплуатирующих незарегистрированных мигрантов или занимающихся торговлей незарегистрированными мигрантами;
- правительствам стран происхождения и принимающих стран следует искать удовлетворительное и долгосрочное решение проблем, порождаемых незарегистрированной миграцией, путем проведения двусторонних или многосторонних переговоров, в том числе относительно заключения соглашений о реадмиссии;
- направлен настоятельный призыв к правительствам соблюдать нормы международного права применительно к беженцам.

Таким образом, предложенные на Всемирных конференциях по народонаселению рекомендации отражают тот факт, что *международная миграция может способствовать формированию нового международного экономического порядка; признается, что необходимым условием для реализации положительного вклада миграции в развитие является эффективная миграционная политика.*

Рекомендации по совершенствованию управления международной миграцией содержатся и в решениях других всемирных конференций и саммитов, в том числе Всемирных конференций ООН по вопросам окружающей среды и развития (Рио-де-Жанейро, 1992 г.; Йоханнесбург, 2002 г.); Международной конференции по правам человека (Вена, 1993 г.); Всемирного саммита по вопросам социального развития (Копенгаген, 1995 г.); IV Международной конференции по проблемам женщин (Пекин, 1995 г.); Всемирной конференции по проблемам расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и нетерпимости (Дурбан, 2001 г.); Всемирного саммита (Нью-Йорк, 2005 г.).

Еще одним важным мероприятием межправительственного характера стала Бернская инициатива, с которой в 2001 г. выступила Швейцария и которая определила направление на упрочение сотрудничества между государствами с целью совершенствования управления миграцией на национальном, региональном и глобальном уровнях. Важнейшим результатом Бернской инициативы стала разработка Международной программы по управлению миграцией, в которой содержится ряд общих рекомендаций по созданию сбалансированного и всестороннего подхода к управлению миграционными процессами [Руководство... 2006].

Опубликованный Департаментом по экономическим и социальным вопросам Секретариата ООН в 2006 г. «Сборник рекомендаций по вопросам международной миграции и развития» характеризует, в какой степени принятые на международных конференциях и саммитах документы способны служить ориентиром для правительств в плане содействия выработке совместных инициатив в области управления международной миграцией [Compendium... 2006].

В сентябре 2006 г. в Нью-Йорке прошел первый Диалог на высоком уровне по вопросам международной миграции и развития, в ходе которого были рассмотрены многоплановые аспекты международной миграции и развития, включая обмен опытом и информацией о передовой практике в отношении возможных путей максимального увеличения связанных с международной миграцией выгод и уменьшения ее негативных последствий. По итогам Диалога было принято решение: продолжить глобальное обсуждение проблем международной миграции и развития и создать Глобальный форум по проблемам международной миграции и ее развития (Global Forum on Migration and Development) в качестве места систематического и всеобъемлющего обсуждения проблем, связанных с международной миграцией и развитием. В 2007–2014 гг. прошло семь совещаний в рамках Глобального форума, в которых приняли участие представители более 160 государств – членов ООН и более 45 международных организаций.

Мероприятия Глобального форума позволяют обеспечить неформальное обсуждение специалистами и лицами, ответственными за принятие решений, актуальных вопросов совершенствования миграционной политики в интересах развития; обменяться передовым опытом в этой области; выявить имеющиеся проблемы в регулировании миграционных процессов на национальном, региональном и международном уровнях; обсудить возможности для установления партнерских отношений и сотрудничества между странами, международными организациями и диаспорами по вопросам миграции и развития.

В октябре 2013 г. в Нью-Йорке состоялся второй Диалог на высоком уровне по вопросам международной миграции и развития.

В принятой по итогам второго Диалога Декларации, в частности, указывается, что представители государств [International... 2013]:

- принимают решение действовать в направлении разработки эффективной и всеохватной повестки дня по вопросам международной миграции за счет улучшения деятельности существующих институтов и структур, а также повышения эффективности партнерских связей на региональном и глобальном уровнях;

- признают необходимость в таком международном сотрудничестве, которое позволяло бы целостно и всеобъемлющим образом решать проблемы неорганизованной миграции в целях обеспечения безопасной, упорядоченной и организованной миграции при полном соблюдении прав человека;

- признают усилия, прилагаемые международным сообществом по урегулированию соответствующих аспектов международной миграции и развития на основе различных инициатив как в системе Организации Объединенных Наций, так и в рамках других процессов;

- подтверждают необходимость действенного поощрения соблюдения и защиты прав человека и основных свобод всех мигрантов, особенно женщин и детей, независимо от их миграционного статуса и решения проблем международной миграции на основе международного, регионального и двустороннего сотрудничества и диалога;

- в этой связи отмечают необходимость принятия надлежащих мер по защите трудящихся женщин-мигрантов во всех секторах, в том числе женщин-мигрантов, работающих в качестве домашней прислуги;

– подчеркивают необходимость соблюдения и поощрения соответствующих международных трудовых норм и соблюдения прав мигрантов на работе;

– рекомендуют государствам – членам ООН сотрудничать в разработке программ мобильности, способствующих безопасной, упорядоченной и организованной миграции, в том числе мобильности рабочей силы.

Таким образом, проведенный анализ показал, что итоговые документы конференций и встреч на высшем уровне содержат различные рекомендации по совершенствованию миграционной политики. Вместе с тем уже в них проявляется *двойственность подходов на глобальном уровне к управлению миграционными процессами*. Двойственность на глобальном уровне заключается прежде всего в том, что интересы различных акторов системы международных отношений часто входят в противоречие друг с другом. Так, например, существуют противоречия между основными странами эмиграции и странами иммиграции. Как следствие, многие подписанные на международных конференциях документы и соглашения долгие годы, вследствие их ратификации незначительным числом стран, остаются не вступившими в силу или применяются в ограниченном числе стран.

Характерным примером является ситуация с ратификацией международных конвенций, касающихся трудящихся-мигрантов и затрагивающих экономические интересы принимающих государств. Так, Конвенция Международной организации труда 1949 г. № 97 «О трудящихся-мигрантах» ратифицирована до настоящего времени только 26 % стран, Конвенция МОТ 1975 г. № 143 «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения» – 12 % стран. В свою очередь, Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей была принята в 1990 г., вступила в силу только в 2003 г. и ратифицирована к настоящему времени лишь 24 % стран (см. табл. 1).

Таблица 1

Положение с ратификацией международно-правовых документов, касающихся международной миграции

| Договор | Год вступления в силу | Участники договоров на 19.04.2006 г. | | Участники договоров на 01.12.2013 г. | |
|--|-----------------------|--------------------------------------|-----------------------|--------------------------------------|-----------------------|
| | | Количество стран | Процентная доля стран | Количество стран | Процентная доля стран |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| Конвенция МОТ 1949 г. № 97 о трудящихся-мигрантах | 1952 | 45 | 23 | 49 | 26 |
| Конвенция МОТ 1975 г. № 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения | 1978 | 19 | 10 | 23 | 12 |

Окончание табл. 1

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
|--|------|-----|----|-----|----|
| Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. | 2003 | 34 | 17 | 47 | 24 |
| Протокол 2000 г. о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказаниях за нее | 2003 | 97 | 50 | 157 | 81 |
| Протокол 2000 г. против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху | 2004 | 89 | 46 | 137 | 71 |
| Конвенция о статусе беженцев 1951 г. | 1954 | 143 | 73 | 144 | 75 |

Источник: Руководство... 2006; International... 2013.

Завершая рассмотрение миграционной политики на глобальном уровне, подчеркнем важную особенность отношения мирового сообщества к этой проблеме: международная миграция рассматривается как функция изменяющихся политических, экономических и социальных условий и неотъемлемый элемент развития.

При этом во всех дискуссиях по вопросам миграции просматриваются три ключевые проблемы: 1) недостаток достоверных и полных статистических данных по миграции; 2) комплексный характер международной миграции и отсутствие всеобъемлющей теории миграции; 3) сложная взаимосвязь между миграцией и развитием, неполное понимание совокупностей взаимосвязей между миграцией и различными факторами (демографическими, экономическими, политическими, экологическими и др.).

Поиск решения этих проблем необходим для выработки обоснованной миграционной политики, принятия решений по всем актуальным аспектам взаимосвязи миграции и развития, реализации потенциала международной миграции как фактора развития стран происхождения, транзита и назначения.

Региональный уровень миграционной политики

Региональное сотрудничество в сфере управления международной миграцией осуществляется через официальные механизмы, действующие в рамках региональных интеграционных объединений (в частности, путем либерализации мобильности населения как составной части интеграционных процессов), и региональные межгосударственные соглашения (путем реализации единой миграцион-

ной политики), а также менее формальные механизмы (например, региональные консультативные советы)².

Наиболее ярким примером управления международной миграцией в рамках регионального интеграционного объединения является режим свободного перемещения граждан и рабочей силы в рамках Европейского союза. В настоящее время граждане стран – членов ЕС могут свободно передвигаться через внутренние межгосударственные границы ЕС с различными целями (в том числе в целях найма на работу или организации предпринимательской деятельности) без ограничения продолжительности пребывания на территории другого государства – члена ЕС. Европейский союз также проводит единую политику в отношении иммиграции и предоставления убежища гражданам третьих стран, укрепляет партнерство с основными странами происхождения мигрантов, разрабатывает и принимает меры для обеспечения равного обращения с гражданами третьих стран, проживающими в странах – членах ЕС. Необходимо отметить, что принятые к настоящему времени общеевропейские нормативно-правовые акты в основном касаются правил предоставления убежища и предотвращения нелегальной иммиграции, и лишь некоторые из них рассматривают вопросы легальной иммиграции, в том числе проблемы воссоединения семей, привлечения студентов, исследователей и высококвалифицированных трудящихся-мигрантов.

Различные механизмы регулирования международной миграции действуют и в рамках других региональных интеграционных объединений, включая Североамериканское соглашение о свободной торговле (НАФТА), Ассоциацию стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Южноамериканский общий рынок (МЕРКОСУР), Содружество независимых государств (СНГ), Экономическое сообщество западноафриканских государств (ЭКОВАС), Центральноеафриканское экономическое и валютное сообщество (ЦАЭВС), Евразийский экономический союз и др.

Региональные межгосударственные соглашения представляют собой официальные межгосударственные соглашения о сотрудничестве в области управления миграционными процессами. Согласно проведенному в 2005 г. МОТ обследованию, в основном межгосударственные соглашения касаются программ приглашения трудовых мигрантов; приема стажеров или молодых специалистов; сезонной миграции; вопросов координации материальных прав и выплат в области социального обеспечения; реадмиссии нелегальных иммигрантов; вопросов содействия безопасному и своевременному переводу денежных средств трудящихся-мигрантов. Так, в Соглашении стран – членов СНГ о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов (Соглашение... 1994) указывается, что «стороны предпринимают необходимые меры с целью предотвращения трудоустройства трудящихся-мигрантов посредниками, не имеющими соответствующих разрешений компетентных органов Стороны выезда на осуществление такой деятельности. Всякое лицо, способствующее тайной или незаконной иммиграции, несет ответственность в соответствии с действующим законодательством Стороны трудоустройства». В Соглашении о сотрудничестве

² Как правило, межгосударственные соглашения в области управления миграционными процессами заключаются между странами одного региона. Однако существуют и межрегиональные межгосударственные соглашения. Так, например, между ЕС и США существует соглашение, согласно которому граждане ЕС и США могут передвигаться по территории соответственно США и ЕС без визы не более трех месяцев в течение полугода.

государств СНГ в борьбе с незаконной миграцией (Соглашение... 1998) указывается, что «правительства государств-участников соглашения рассматривают сотрудничество в борьбе с незаконной миграцией как одно из важных направлений регулирования миграционных процессов». В рамках формирования на постсоветском пространстве Таможенного союза и Евразийского экономического союза в 2010 г. были приняты два важных документа, регулирующих трудовую миграцию: *Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей* и *Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств*.

Следует отметить, что двусторонний подход позволяет правительствам действовать более гибко, нежели в формате общих соглашений в рамках интеграционных объединений, поскольку условия каждого соглашения можно сформулировать с учетом ситуации в соответствующих странах. Однако с точки зрения регулирования миграционных потоков отслеживание хода осуществления многочисленных соглашений, содержащих различные положения, увеличивает административное бремя.

Новой формой регионального сотрудничества стали региональные консультативные советы (РКС), число которых многократно возросло с начала 1990-х гг. Одними из первых РКС стали Межправительственные консультации по вопросам политики в области убежища, беженцев и миграционной политики в Европе, Северной Америке и Австралии, которые стали проводиться с 1985 г. для обсуждения вопросов предоставления убежища. В настоящее время, по данным ООН, в Европе действуют несколько таких консультативных советов, в том числе Будапештский процесс, Сёдеркёпинг, Панъевропейский диалог по управлению миграцией и др. Как правило, региональные консультативные советы носят неофициальный характер, их решения, несмотря на то, что они получают одобрение участвующих сторон, не являются обязательными. Вместе с тем они содействуют диалогу и обмену информацией, позволяют собрать вместе официальных представителей стран происхождения, транзита и назначения мигрантов, способствуют координации и согласованности действий как на международном, так и на национальном уровнях.

Проведенный нами анализ показал, что *двойственный характер миграционной политики на региональном уровне выражается в двух аспектах*. Первый состоит в том, что в современном мире в условиях активно развивающихся интеграционных процессов, с одной стороны, происходит либерализация миграционной политики, появляются «прозрачные границы» в рамках региональных объединений, обеспечивается свобода перемещения населения и рабочей силы граждан стран-участниц через внутренние государственные границы этих союзов. С другой стороны, в рамках интеграционных объединений происходит унификация законодательства в области регулирования международной миграции, а также имеет место принятие все более жестких мер в отношении иммигрантов из третьих стран, что обусловлено различными аспектами национальной безопасности (в том числе борьба с угрозами международного терроризма, защита национального рынка труда). Второй аспект заключается в том, что интересы и задачи интеграционного объединения в целом могут не совпадать или даже противоречить интересам его отдельных государств-членов. Например, позиция Великобритании с самого начала ее вхождения в ЕС (1973 г.) имела несколько особый ограничительный характер, что затем нашло отражение в том, что она не подписала Шенгенское соглашение. В настоящее время правительство Великобритании рассмат-

ривает возможность введения ограничительных мер по отношению к мигрантам из других стран Европейского союза, а также ограничений по использованию ими социальных услуг и системы социальной защиты Великобритании. В Североамериканской зоне свободной торговли (НАФТА) между США, Канадой и Мексикой свобода передвижения граждан, в том числе трудящихся-мигрантов, обеспечивается между США и Канадой, в то время как возможности трудовой миграции мексиканских граждан в эти страны существенно ограничены.

Национальный уровень миграционной политики

На разных исторических этапах в миграционной политике государства преобладает та или другая ее составляющая (эмиграционная или иммиграционная), которая и определяет в целом ее сущность в данный период.

В специальном периодическом издании ООН по демографической политике (World Population Policies Database) содержится отдельный информационный раздел о взглядах национальных правительств на миграцию и государственной политике в области международной миграции.

Как видно из таблиц 2 и 3, в настоящее время только 13 % суверенных государств (большая часть из которых расположена в Африке) не регулируют уровень иммиграции, тогда как политику в отношении эмиграции не проводят 45 % государств (в основном страны Африки, Европы и Северной Америки). При этом все развитые страны реализуют меры в области регулирования иммиграции, тогда как эмиграцию регулирует только 20 % из них.

Таблица 2

Взгляды национальных правительств в отношении иммиграционной политики, 2011 г.

| Регион | Политика в области уровня иммиграции | | | |
|--|--------------------------------------|--------------|-------------|-------------------|
| | Снижать | Поддерживать | Увеличивать | Без вмешательства |
| Мир в целом | 16 % | 60 % | 11 % | 13 % |
| Европа | 11 % | 64 % | 25 % | — |
| Африка | 19 % | 38 % | 2 % | 41 % |
| Азия | 30 % | 55 % | 12 % | 2 % |
| Латинская Америка и Карибский бассейн | 12 % | 79 % | 3 % | 6 % |
| Северная Америка | — | 100 % | — | — |
| Австралия и Океания | — | 94 % | 6 % | — |

Таблица 3

Взгляды национальных правительств в отношении эмиграционной политики, 2011 г.

| Регион | Политика в области уровня эмиграции | | | |
|-------------|-------------------------------------|--------------|-------------|-------------------|
| | Снижать | Поддерживать | Увеличивать | Без вмешательства |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Мир в целом | 24 % | 22 % | 9 % | 45 % |
| Европа | 18 % | 14 % | — | 68 % |
| Африка | 25 % | 15 % | 2 % | 58 % |

Окончание табл. 3

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---------------------------------------|------|------|------|-------|
| Азия | 21 % | 29 % | 29 % | 21 % |
| Латинская Америка и Карибский бассейн | 33 % | 36 % | – | 30 % |
| Северная Америка | – | – | – | 100 % |
| Австралия и Океания | 31 % | 19 % | 31 % | 19 % |

Источник: International... 2013.

Таким образом, в современных условиях в большинстве стран мира преобладающей становится иммиграционная политика, в рамках которой правительства проявляют большой интерес к тому, что собой представляют иммигранты, и предъявляют к въезжающим различные требования, касающиеся уровня образования, профессии, квалификации, материального состояния, возраста, семейного положения и т. п. На последние характеристики обращается особое внимание как с учетом ситуации на национальном рынке труда и задач демографической политики, так и с учетом аспектов национальной безопасности.

Стоит отметить, что наибольшие изменения, которые произошли в национальной миграционной политике с конца 1950-х гг., связаны именно с ее иммиграционной составляющей. Для государств, традиционно проводящих иммиграционную политику, суть изменений состоит в том, что принятые законы были направлены, во-первых, на поощрение иммиграции высококвалифицированных специалистов, во-вторых, на борьбу с нелегальной миграцией.

Анализ законов, принятых в последние годы и направленных на противодействие нелегальной миграции, демонстрирует *двойственность политики принимающих государств*: с одной стороны, политика в отношении вновь прибывающих мигрантов становится все более рестриктивной, с другой стороны, проводится политика легализации тех, кто въехал в страну раньше и нелегально трудоустроился. В развитых странах с 1980 по 2014 г. было проведено свыше 30 миграционных амнистий и свыше 10 млн нелегальных иммигрантов было амнистировано. Таким образом, фактически речь идет не об искоренении нелегальной иммиграции, а о легализации тех, кто въехал в страну раньше и нелегально трудоустроился. Так, в 2014 г. президент США Б. Обама подписал указ о реформе миграционной системы США, предполагающей легализацию свыше 5 млн нелегальных мигрантов. Необходимо отметить, что ряд экспертов высказываются против проведения такого рода кампаний, поскольку последние, по их мнению, лишь увеличивают потенциальные масштабы нелегальной иммиграции.

Двойственность миграционной политики на национальном уровне также проявляется в противоречиях экономического, демографического и геополитического характера. Так, в интересах демографического и экономического развития часто представляется необходимым провести либерализацию миграционной политики, в то время как интересы национальной безопасности нередко требуют ее ужесточения. Последнее противоречие особенно наглядно проявилось после событий 11 сентября 2001 г. в США.

Что касается миграционной политики России, то, с одной стороны, за современный период ее развития (1991–2014 гг.) была создана определенная законода-

тельная база в области регулирования миграционных процессов, а с другой – в России до сих пор нет стратегического видения миграции как положительного явления. *Двойственность миграционной политики России* проявляется в том, что на высшем государственном уровне (в частности, в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации, посланиях президента России Федеральному собранию РФ) провозглашается тезис о необходимости проведения осмысленной иммиграционной политики, привлечения из-за рубежа наших соотечественников и квалифицированных легальных трудовых ресурсов, тогда как на «исполнительном» уровне отношение государства к управлению миграционными процессами остается во многом полицейским, а сама миграция рассматривается прежде всего как процесс, угрожающий национальной безопасности России. Сохранение такой ситуации идет вразрез с интересами экономического и демографического развития России. Последнее обуславливает необходимость дальнейшего совершенствования миграционной политики РФ.

В заключение отметим, что, на наш взгляд, преодоление двойственного характера миграционной политики и использование потенциала международной миграции как ресурса развития могут быть достигнуты только с помощью реализации разумного и стратегически выверенного подхода к управлению международной миграцией.

Литература

Программа действий Международной конференции по народонаселению и развитию 1994 г. // Доклад Международной конференции по народонаселению и развитию. Каир, 5–13 сентября 1994 г. A/CONF.171/13/Rev.1. Нью-Йорк : ООН, 1994. (The Programme of Action of the International Conference on the population and development of 1994 // Report of the International Conference on Population and Development. Cairo, September 5–13, 1994 A/CONF.171/13/Rev.1. New York: UN, 1994).

Руководство по разработке эффективной политики в области трудовой миграции в странах происхождения и назначения. М. : ОБСЕ; МОМ; МОТ; 2006. (A guide on establishing effective labor migration policy in countries of origin and destination. Moscow: The Organization for Security and Cooperation in Europe; The International Organization for Migration; The International Labour Organization; 2006).

Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов от 15 апреля 1994 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_86989/ (дата обращения: 25.01.2015). (The agreement on cooperation in the field of labor migration and social protection of migrant workers of April 15, 1994 [Electronic resource]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_86989/ (accessed: 1/25/2015)).

Соглашение о сотрудничестве государств СНГ в борьбе с незаконной миграцией от 06 марта 1998 г. [Электронный ресурс]. URL: http://moscow.iom.int/russian/Legislation/CIS_IllegalMigration_ru.pdf (дата обращения: 25.01.2015). (The agreement on cooperation of the participating states of the Commonwealth of Independent States in fight against illegal migration of March 06, 1998 [Electronic resource]. URL: http://moscow.iom.int/russian/Legislation/CIS_IllegalMigration_ru.pdf (date of the address: 1/25/2015)).

Compendium of Recommendations on International Migration and Development: The United Nations Development Agenda and the Global Commission on International Migration Compared. New York : United Nations, 2006.

International Migration Policies: Government Views and Priorities 2013. New York : United Nations, 2013.

Ozden C., Parsons C., Schiff M., Walmsley T. Where on Earth is Everybody? The Evolution of Global Bilateral Migration 1960–2000. Policy Research Working Paper 5709. New York : World Bank, 2011. P. 59.

Report of the International Conference on Population, 1984, Mexico City, 6–14 August 1984. New York : United Nations, 1984.

World Population Plan of Action. Report of the United Nations World Population Conference, 1974, Bucharest, 19–30 August 1974. New York : United Nations, 1975 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.population-security.org/27-APP1.html> (дата обращения: 25.01.2015).