

К.В. РЕЗНИКОВА

ИММИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН: ПОИСК ПРИЕМЛЕМЫХ МОДЕЛЕЙ ДЛЯ РОССИИ

В качестве факторов, повлиявших на то, что миграция стала актуальной проблемой для России, принято выделять следующие. Во-первых, с перестройкой произошла либерализация режима миграции, прежде ограниченного советской властью. Во-вторых, в Россию был направлен большой поток беженцев из постсоветского пространства, обусловленный межэтнической напряженностью и даже межэтническими войнами, пришедшимися на время распада СССР и последовавший за ним период. В-третьих, провозглашение новых независимых государств стало причиной изменения статуса этнических русских жителей в них, что способствовало стремлению последних к репатриации. В-четвертых, Россия стала открыта для внешнего мира, но вместе с этим не обрела эффективного контроля своих протяженных границ, что послужило причиной нелегальных миграций из стран Азии и Африки. В-пятых, нелокальные экономические кризисы обуславливают потоки в Россию из некоторых новых независимых государств, потому что в них условия жизни ухудшаются сильнее, чем в России. Таким образом, с одной стороны, можно наблюдать актуальность миграции для РФ и факторы, ее обусловившие.

С другой стороны, необходимо отметить, что иммиграция для России является необходимым условием не только развития, но и существования. В частности, наличествует ряд проблем, которые могли бы быть решены с помощью иммиграции. Во-первых, речь идет о том, что население страны сокращается, Россия практически повсеместно недонаселена, в ней не хватает городов, транспортных магистралей. Во-вторых, наблюдаются тенденции к сокращению населения трудоспособного возраста при увеличении пенсионеров, что может привести к кризису пенсионной системы. В-третьих, в любой стране часть населения должна служить в армии, быть занятой на малопrestiжных рабочих местах. Чтобы решить обозначенные проблемы, в стране необходимо проводить селективную политику привлечения мигрантов, способных принять участие в подъеме экономики и воспроизведении российского населения.

Н. Мкртчян, проанализировавший миграционное законодательство РФ и обнаруживший всю его неполноценность, пришел к выводу, что Концепция регулирования миграционных процессов в РФ в случае заинтересованности в притоке иммигрантов, должна давать однозначные ответы минимум на следующие вопросы: «на какие масштабы иммиграции необходимо ориентироваться в кратко-, средне- и долгосрочной перспективе; должно ли государство регулировать распределение иммигрантов по территории страны, и если да, то какие экономические стимулы и административные ограничения оно станет при этом задействовать; станет ли Россия принимать всех иммигрантов на равных условиях или будет предложена система критериев их отбора, то есть осуществляться селективный прием? В последнем случае необходимо определиться с приоритетами по странам, а также обозначить ключевые критерии отбора; какие механизмы будут задействованы для интеграции иммигрантов в принимающее сообщество, как будет проходить процесс их натурализации»¹.

Следует обратить внимание на то, каким образом даются ответы на эти вопросы за рубежом. В первую очередь, когда речь заходит об иммиграционной политике зарубежья, вспоминается ряд стран, изначально ориентированных на прием большого количества населения из-за рубежа. В частности, речь идет о странах, которые некоторые ученые называют «иммигрантскими», это, к примеру, США, Канада, Австралия, Новая Зеландия и Израиль. США, Канаде, Австралии, Новой Зеландии удалось из практически безлюдных территорий вследствие активной иммиграции стать государствами с высоким уровнем

¹ Мкртчян, Н. Миграционная политика Российской Федерации: есть ли стратегия?// Н. Мкртчян. – Режим доступа: <http://www.antropotok.archipelag.ru/text/a270.htm>

жизни. Для России, имеющей огромные территории и сравнительно небольшое по численности население, опыт этих стран будет весьма полезен, равно как и опыт Израиля – одного из молодых государств, население которого увеличилось за несколько десятилетий в разы.

США является мировой державой, принимающей иммигрантов больше, нежели любое другое государство, более того, именно в США иммиграция является сильной стороной национальной идентичности. Так называемая «американская мечта» напрямую связана с иммиграцией: практически ничего не имеющий человек приезжает в США и обретает возможность добиться минимум обеспеченного существования, максимум – добраться до вершин успеха и состоятельности. Иммиграционная политика Соединенных Штатов претерпевала изменения за время своего существования, сегодня в легальной иммиграции США принято выделять четыре основных потока, которые соответствуют четырем направлениям политики: это воссоединение семей, трудовая иммиграция, гуманитарная иммиграция и иммиграция для поддержания этнокультурного разнообразия. Воссоединение семей является наиболее значительным потоком, ежегодно в страну приезжают порядка 550-600 родственников граждан или резидентов США. Второе место по численности въезжающих занимает поток трудовой миграции, то есть въезда, спонсируемого работодателем, который помимо финансовой стороны дела должен доказать, что среди граждан США нет подобного по квалификации специалиста. Пик гуманитарной иммиграции пришелся на 1990-е годы, впоследствии он был законодательно ограничен.

Первые три направления иммиграционной политики, существующей в США, поддерживаются большинством современных стран, в то время как четвертое является исключительной характеристикой Соединенных Штатов, поскольку большинство стран ратует за мононациональное государство, а США, напротив, стремятся, чтобы население страны состояло из как можно большего количества этнических и конфессиональных групп. Для осуществления въездной политики для поддержания этнокультурного разнообразия каждый год США проводят лотереи «green card», участие в которых может принять любой человек из списка стран, каждый год формируемого Государственным Департаментом США. Из списка исключаются те страны, из которых в течение последних 5 лет приехало в США более 50 тыс. иммигрантов. Первый розыгрыш лотереи состоялся в 1994 году и с тех пор происходит ежегодно. С одной стороны, лотерея позволяет поддерживать этническое разнообразие, с другой же она позволяет привлекать в страну людей в большинстве своем трудоспособного возраста, что положительно сказывается не только на экономике, но и на социальном обеспечении пенсионеров, проживающих в США, поскольку налоги, выплачиваемые новой рабочей силой, идут в том числе и на выплату пенсий.

В Канаде, Австралии и Новой Зеландии достаточно просты процедуры получения вида на жительство и последующего получения гражданства для квалифицированных специалистов (при этом список профессий очень велик), а также для инвесторов. Правительства названных стран не только не препятствуют с получением гражданства, но и полагают, что оно положительно скажется на экономике, в силу этого гражданство получают иммигранты, прожившие на территории государств порядка 2-3 лет. Иммиграционная политика Канады предполагает несколько основных направлений: помимо гуманитарной иммиграции и восстановления семей, существует так называемая независимая иммиграция и бизнес-иммиграция. Въехать в страну в рамках независимой иммиграции имеют возможность квалифицированные специалисты профессий, востребованных в Канаде, законодательство позволяет принимать порядка 200 тыс. таких иммигрантов в год. Для отбора иммигрантов существует тест, включающий в себя разделы как по владению языком, так и по специальности и уровню образования. Иммигрант должен набрать не менее 70 баллов из 100 возможных. Предпринимателям, успешно зарекомендовавшим себя и готовым открыть свое дело на территории Канады, необходимо

набрать в таком тесте всего лишь 25 баллов. Согласно законодательству, по программе бизнес-иммиграции в Канаду могут въехать инвесторы, способные вложить в экономику страны не менее 400 тыс. канадских долларов, или бизнесмены, в течение 2 лет обязанные открыть свое дело и трудоустроить минимум одного канадца.

Австралия, имеющая иммиграционное законодательство, схожее с канадским, не принимает квалифицированных рабочих старше 45 лет, что препятствует возникновению проблем с пенсионным обеспечением австралийцев. Мультикультурализм является основой внутренней политики Австралии, в связи с чем у каждого иммигранта есть право развивать свою культуру на территории страны и у каждого жителя страны есть обязанность признавать это право за гражданами Австралии и иммигрантами. При этом наибольшую поддержку получают иммигранты, согласившиеся обосноваться в менее населенных, периферийных территориях. В Новой Зеландии, иммиграционная политика которой очень похожа на австралийскую, существует социальная программа, облегчающая иммиграцию в Океании, в связи с чем 5% населения страны составляют полинезийцы немаорийского происхождения и меланезийцы. Власти Новой Зеландии, как и канадские, не имеют ничего против двойного гражданства, которое позиционируется как одно из преимуществ проживания в этих странах.

Израиль представляет собой сравнительно молодое государство. В качестве исторической миссии еврейского государства была признана репатриация еврейского народа на историческую родину. Страна открыта для еврейской иммиграции и готова облегчать адаптацию приехавших. Евреям, прибывшим на территорию Израиля, не нужно ждать до принятия гражданства несколько лет: по закону, принятому еще в 1952 году, автоматическое получение статуса гражданина предусматривается для каждого еврея, прибывшего в страну на основании Закона о возвращении, принятого в 1950 году и в котором говорится, что «каждый еврей имеет право иммигрировать на землю Израиля». При этом правила для иммигрантов, не являющихся евреями, в Израиле аналогичны правилам других стран. Существующая иммиграционная политика привела к тому, что если в 1948 году, когда было провозглашено государство, в Израиле проживало 805,6 тыс. человек (из них 650 тыс. - евреи), то уже в конце 1995 года население составляло 5 млн. 619 тыс., то есть оно выросло в 7 раз. За первые 20 лет существования нового государства в Израиль прибыли более 1, 25 млн. евреев, в основном из Восточной и Центральной Европы, из Северной Африки и арабского Ближнего Востока, ряд еврейских общин (Болгария, Йемен, Ирак) практически полным составом переселился в Израиль.

Собрав за время своего существования иммигрантов, являющихся носителями культуры и языков около 80-ти стран, Израиль попытался использовать модель «плавильного котла», стирающего языковые и культурные различия, поскольку предполагалось, что среди населения, обладающего значительной этнической однородностью и единством религии, они будут невелики. Но достичь лингвистического, этнического и конфессионального единства не удалось, по сути, Израиль оказался еще более многонациональным, чем США и Канада. Причину такого положения дел усматривают в том, что в большинстве иммигрантских стран въезжающим на их территорию так или иначе приходится приспосабливаться к образу жизни коренного населения, но в Израиле иммиграционная политика началась сразу же по образованию государства, что привело к тому, что не было достигнуто численное превосходство коренного населения. В связи с этим был совершен переход от политики «плавильного котла» к этническому и социально-культурному плюрализму как основополагающему направлению абсорбции иммигрантов.

Государство различными способами способствует адаптации иммигрантов на территории Израиля, в первую очередь, оно помогает в решении жилищной проблемы, причем, это касается как обретения временного жилья, так и покупки собственной квартиры или строительства дома. Государством разработан ряд программ для обретения собственного жилья иммигрантами, - это «Первый дом на родине», «Второй дом на

родине», «Ульпан кибуц» и др. Израиль оказывает помощь не только в решении жилищных проблем, но и в трудоустройстве иммигрантов, в первую очередь речь идет о научно-технических кадрах. Вследствие притока в Израиль высококвалифицированных рабочих из СССР, число ученых и инженеров в стране на 10 тыс. работающих стало самым большим в мире – 135 человек. Склонность к научной деятельности среди иммигрантов Израиля была сохранена и получила развитие при помощи государства. Содействием в трудоустройстве иммигрантов-ученых занимается Центр абсорбции в науке при Министерстве абсорбции, оказывающий помощь в течение трех лет пребывания в стране, «Программа Гилади» позволяет получить помощь еще на 3 года. Интеллектуальная миграция привела к широкому развитию в стране промышленных парков, а с 1991 года с целью скорейшего вовлечения иммигрантов-ученых Министерство промышленности и торговли начало разворачивать программу поддержки технологических теплиц, или бизнес-инкубаторов².

²Боргулев, М. Основания миграционной политики в «иммиграционных странах»: Канада, Австралия, Новая Зеландия/ М. Боргулев. – Режим доступа: <http://www.antropotok.archipelag.ru/text/a036.htm>
Валлерстайн, И. Иммигранты/ И. Валлерстайн. – Режим доступа: <http://www.antropotok.archipelag.ru/text/a035.htm>
Вишневский, А.Г. Какого цвета будет человечество к концу века?/ А.Г. Вишневский. – Режим доступа: <http://www.antropotok.archipelag.ru/text/a202.htm>
Владимирова, М. Законодательные основы иммиграционной политики Канады/ М. Владимирова. – Режим доступа: <http://www.antropotok.archipelag.ru/text/ad10.htm>
Выхованец, О. Миграция. Национальный контекст/ О. Выхованец. – Режим доступа: <http://www.antropotok.archipelag.ru/text/a187.htm>
Драгунский, Д. Демографический туман и национальные перспективы/ Д. Драгунский. – Режим доступа: <http://www.antropotok.archipelag.ru/text/a293.htm>
Коданьоне, К. Миграционная политика как планирование наугад/ К. Коданьоне. – Режим доступа: <http://www.antropotok.archipelag.ru/text/a038.htm>
Котельников, В. «Крепость Европа» в новую эпоху переселения народов/ В.Котельников. – Режим доступа: <http://www.antropotok.archipelag.ru/text/a300.htm>
Лоуренс, К.Четыре составляющие иммиграционной политики США/ К. Лоуренс, К. Ньюланд. – Режим доступа: <http://www.antropotok.archipelag.ru/text/ad08.htm>
Миграционная политика России: контуры появляются. – Режим доступа: <http://www.antropotok.archipelag.ru/text/a093.htm>
Миграция и безопасность в России. – Режим доступа: <http://www.antropotok.archipelag.ru/text/a066.htm>
Семенченко, Н.Израильская политика иммиграции и абсорбции/ Н. Семенченко. – Режим доступа: <http://www.antropotok.archipelag.ru/text/ad07.htm>