

А. Божкараулы¹, Б.Д. Рысмендеев²

¹Карагандинский государственный университет им. Е.А. Букетова;

²Кыргызская государственная юридическая академия при Правительстве Кыргызской Республики, Бишкек
(E-mail: altai6969@mail.ru)

Особенности миграционной политики Казахстана и зарубежных стран

Статья посвящена комплексному определению особенностей миграционной политики государства. Дан анализ миграционной политики в Республике Казахстан и зарубежных странах. Рассмотрены основные международные документы, которые предусматривают регулирование прав мигрантов в разные исторические периоды миграционной политики. Проанализированы факторы миграционной политики в ЕС и США.

Ключевые слова: иммиграционный закон, мировая практика, миграционная политика, международные соглашения, Европейский союз, Шенгенское соглашение, мигрант.

На рубеже XX и XXI вв. миграционная политика стала важным фактором международной жизни и обеспечения национальной безопасности всех без исключения государств.

«Этноэгоизм, этноцентризм и шовинизм, проявляющиеся в деятельности ряда общественных объединений, а также неконтролируемая миграция способствуют усилению национализма, политического и религиозного экстремизма, этносепаратизма и создают условия для возникновения конфликтов», — так звучит эта проблема в Послании Президента РК Н.А.Назарбаева народу Казахстана от 10 октября 1997 г. «Казахстан – 2030: Процветание, безопасность, и улучшение благосостояния всех казахстанцев» [1].

Помимо усиления политической нестабильности, все эти факторы ведут к ослаблению единого экономического пространства и его важнейших составляющих — производственно-технологических связей, финансово-банковской, кредитной и налоговой систем.

К числу факторов, усиливающих угрозу нарастания национализма, национального и регионального сепаратизма, в том числе в странах Запада, относятся массовая миграция и неуправляемый характер воспроизводства рабочей силы в ряде регионов мира. Что касается Казахстана, основными причинами этого являются: последствия распада СССР на национально-территориальные формирования; провалы национальной и экономической политики как в Казахстане, так и в государствах — участниках Содружества Независимых Государств.

Сегодня эти потоки поменяли свое направление — из менее развитых в более развитые регионы. Из азиатских и африканских стран — в Европу и Северную Америку, из Латинской Америки — в США, из стран СНГ — в Россию. Иначе говоря, если раньше Европа была источником эмиграции, то теперь стала местом иммиграции. В настоящее время в Западной Европе живут более 20 млн легальных иммигрантов из других регионов. Для справки: с 1810 по 1921 гг. только в США переселились (главным образом из Европы) 34 млн человек.

Касаясь темы возможной политической нестабильности например, в Китае, Дэн Сяопин в свое время заметил, что в таком случае 500 тыс. китайцев выплеснутся в Гонконг, 10 млн — в Таиланд, 100 млн — в Индонезию. О том, сколько китайцев устремятся в Сибирь, российский Дальний Восток, Центральную Азию, а также в западные страны, Дэн Сяопин не сказал.

В действительности, речь может идти прежде всего о постепенном изменении этнонационального, расового и конфессионального ландшафта западного мира. За последние десятилетия такая тенденция особенно отчетливо обнаруживается в США, где с увеличением иммиграции из азиатских и латиноамериканских стран заметно меняется демографическая ситуация. Как отмечала в данной связи западный эксперт Л. Миллер, «на исходе столетия Америка стала менее западной, менее белой и менее англосаксонской». Показательно, что более чем один из десяти получивших в Америке докторскую степень по естественным и инженерным наукам — это выходец одной из стран Восточной Азии — Китая, Тайваня или Кореи. Этот показатель значительно выше у выходцев из стран Восточной и Южной Европы, а также бывшего Советского Союза. Поэтому не удивительно, что, по данным опроса общественного мнения, проведенного в конце 1994 г., 72% американцев считают наиболее приоритетной задачу сокращения и предотвращения незаконной иммиграции в страну.

Американские эксперты, в частности политологи из Центра стратегических и международных исследований в Вашингтоне, констатируют: «расширяющееся экономическое неравенство в сочетании с крупномасштабными гражданскими беспорядками вызвали растущие волны людей, оказавшихся в поясе миграции. Многие из этих обездоленных бросились к нашим берегам. Американо-мексиканская граница стала наиболее протяженной между индустриальной державой и развивающейся страной. Политическая нестабильность на Кубе и Гаити привела к тому, что появились тысячи «плодных людей», которые в последние годы мигрируют в США» [2].

Все большее число мигрантов прибывает в Западную Европу из Северной Африки, Юго-Восточной Азии, Восточной Европы и бывшего Советского Союза в отчаянных поисках политического убежища или экономических возможностей, что породило внутри США резко отрицательную реакцию против «чужаков».

Внутренняя реакция в Европе и в значительной степени в США как в зеркале отражает растущее чувство утраты контроля над границами, через которые хлынули потоки мигрантов. В этом контексте миграция становится проблемой национальной безопасности, затрагивающей суверенитет всех наций. Другим «раздражителем» является безработица и в целом экономическая неопределенность. Возникает ощущение, что мигранты отнимают «наши» рабочие места, указывают авторы сборника «Внешняя политика в XXI столетии. Вызов американскому лидерству».

Между тем миграция населения, которая в настоящее время составляет около 50 млн человек, становится движущей силой спорадически возникающих гражданских беспорядков. Приостановление потоков мигрантов становится жизненно важным для снятия напряженности в тех странах, в которые прибывают эти непрошенные гости.

В этом контексте бывший госсекретарь США Г. Киссинджер пишет в своей книге «Дипломатия»: «...основным геополитическим прорывом является попытка России восстановить свое преобладание на всех территориях, прежде контролировавшихся Москвой. Во имя сохранения мира Россия стремится к восстановлению в любой форме русской опеки, а Соединенные Штаты, концентрируя свое внимание на доброй воле «реформаторского» правительства и не желая заниматься геополитическими вопросами, молчаливо с этим соглашаются. Они почти ничего не сделали, чтобы обеспечить государствам-преемникам (за исключением балтийских государств) международное признание. Визиты в эти страны высших американских официальных лиц довольно немногочисленны; помощь минимальна. Действия российских войск на их территории, или даже просто их присутствие, редко оспариваются. Москва рассматривается де-факто как имперский центр, точно так же, как она трактует себя» [3; 320].

Казахстан, становящийся ареной миграционных процессов, не может и не должен самоизолироваться от глобального процесса перехода к устойчивому развитию. Напротив, заинтересованное, активное участие в таком процессе способно мощно стимулировать внутреннее развитие Казахстана, закрепить за ним весомую роль в новых, еще только начинающих формироваться технологических, социальных и экономических сферах.

До середины 1980-х гг. страны ЕС достаточно упрощенно подходили к регламентации вопросов иммиграции. Однако к началу 1990-х гг., в связи с известными социально-экономическими процессами в странах бывшего Социалистического Содружества, положение существенно изменилось. Потоки иммигрантов в развитые западноевропейские страны приняли массовый характер, что вызвало серьезную обеспокоенность общественности и политического руководства стран Сообщества.

В этой связи в странах ЕС со всей остротой встал вопрос о возможных последствиях этого процесса для их рынка рабочей силы. Сознвая вероятность появления серьезных диспропорций в использовании трудовых ресурсов, правительства стран ЕС обсуждают вопрос о прекращении или значительном ограничении использования труда иммигрантов. На введении строжайших ограничений настаивают в первую очередь власти ФРГ, Франции и Великобритании, где проживают до 90% переселенцев. Особенную настойчивость проявляет ФРГ, перед которой стоит задача трудоустройства этнических немцев, прибывающих из Восточной Европы и из стран бывшего СССР, а также снижения безработицы на востоке страны, т.е. на территории бывшей ГДР.

Специалисты иммиграционных ведомств государств — членов ЕС проанализировали также последствия событий в Югославии, граждане которой до сих пор продолжают покидать родину, а также проблемы, связанные с албанскими беженцами. В обобщающих документах и записках парламентам и правительствам стран ЕС была сделана попытка дать прогноз развития подобных процессов на континенте и определить последствия возможных аналогичных событий в государствах Восточной и Центральной Европы, в том числе в странах СНГ. По мнению экспертов, ожидаемая волна миграции населе-

ния из этого региона представляет серьезную угрозу политической стабильности и достигнутому уровню благосостояния Запада.

К тому же ситуация обостряется тем, что к концу 1980-х гг. общая численность иммигрантов в странах ЕС превысила 12 млн человек, а реальные темпы роста ВВП замедлились до 1–1,5% в год. Поэтому вопрос о пересмотре основополагающих принципов иммиграционной политики западноевропейских государств требовал незамедлительного решения. Аналогичный подход, по мнению ряда западных экспертов, необходим при рассмотрении новых конституционных положений о предоставлении убежища по политическим мотивам.

За существенные изменения в иммиграционной политике стран ЕС однозначно высказывался бывший канцлер ФРГ Г. Коль: «Проблема иммиграции выросла до такого масштаба, что может оказать серьезное сдерживающее воздействие на весь процесс западноевропейской интеграции».

Подобные опасения высказывал и бывший премьер-министр Великобритании Дж. Мейджор на встрече глав европейских государств в Люксембурге: «Иммиграция — как легальная, так и нелегальная — вышла на первое место в политической повестке стран ЕС».

Вследствие иммиграции на европейском рынке труда стал постепенно нарастать избыток местной рабочей силы. Это приводит к росту социальной напряженности в обществе, враждебности к «чужакам» и, как следствие, к вспышкам экстремизма на национальной и расовой почве.

Распространение ксенофобии служит поддержкой для крайне правых. Например, в ходе муниципальных выборов в Италии Ломбардская лига, известная своими антииммиграционными лозунгами, получила наибольшее число голосов в городе Брешия. В Бельгии на всеобщих выборах националистический Фламандский блок получил половину голосов в Антверпене. Во Франции в ходе опросов почти треть респондентов заявили, что они согласны с мнением лидера профашистского Национального фронта Ле Пеном в вопросе об иммиграции.

Таким образом, не отказываясь от положений Женевской конвенции о статусе беженцев 1951 г., а также от положений Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1975 г.) о свободе передвижения людей, страны ЕС начали осуществлять политику, направленную на ужесточение режима въезда в регион иностранных граждан. Эта политика проводится, как указывают представители Комиссии Европейских сообществ (КЕС), посредством гармонизации национальных иммиграционных законодательств, унификации процедур и документации, регулирующих доступ иностранцев на территорию зоны Шенгенского соглашения. Так, по данным органов внутренних дел ФРГ, в феврале 1995 г. заявлений о предоставлении убежища в этой стране было подано 38071. Из них было рассмотрено 34506 ходатайств, а удовлетворено всего 1,6%. Остальные ходатайствующие подлежали депортации. Кроме того, в январе 1995 г. были задержаны 6400 человек, пытавшихся нелегально проникнуть на территорию ФРГ, причем подавляющее большинство нарушителей составляли граждане бывших социалистических государств и стран СНГ.

Анализ профессионального состава лиц, ходатайства которых были удовлетворены, показывает, что подавляющее большинство из них — это ученые и инженерно-технические работники. Таким образом, западные страны, стремясь извлечь максимум выгоды, проявляют чисто прагматический подход к отбору квалифицированных кадров в общем иммиграционном потоке. Особую заинтересованность в этом проявляет Германия, которая хотела бы играть ведущую роль в управлении миграционными процессами в регионе. Однако это явно не устраивает другие страны. Выдвинутый в свое время ныне покойным президентом Франции Ф. Миттераном на Европейской конференции по миграционным процессам проект предусматривает решение проблем миграций в интересах всего общеевропейского пространства. При этом международно-правовые основы регулирования в этой сфере должны быть выработаны в ходе проведения форумов ОБСЕ. Принципиальное решение, заложенное в этом проекте, достаточно простое: гармонизация иммиграционной политики и выработка единого подхода к регулированию потоков иммигрантов при учете интересов всех государств Сообщества, т.е. своеобразное квотирование распределения высококвалифицированных кадров из стран Восточной Европы, России и других стран СНГ.

Франция, таким образом, стремится не дать Германии воспользоваться преимуществом географической близости со странами Восточной и Центральной Европы и стать «первым миграционным фильтром», получив тем самым значительные экономические и политические преимущества. В частности, немецкие предприниматели, получая доступ к более дешевой квалифицированной рабочей силе, выигрывают в конкурентной борьбе, например, с той же Францией.

В целом иммиграционная политика стран ЕС, несмотря на некоторые различия и национальные особенности, характеризуется в настоящее время следующими принципами:

- ограничением въезда в страну низко квалифицированной рабочей силы;
- борьбой с нелегальной иммиграцией;
- проведением политики реэмиграции.

Важным шагом в регулировании иммиграционной политики является подписанная в конце 1990 г. в Дублине двенадцатью странами ЕС Конвенция о праве убежища и обращении с беженцами Евросоюза (Дублинская конвенция). Это первое международное соглашение, которое дает беженцу определенные гарантии того, что его заявление будет рассмотрено властями того государства, куда он его направляет.

В статье 9 Конвенции отмечается, что за каждой страной ЕС сохраняется право «из гуманных соображений удовлетворить заявление беженца». Конвенция регламентирует также правила рассмотрения и обработки заявлений о предоставлении убежища, однозначно определяя, что ходатайствующие имеют право подавать заявление только в одной из стран, подписавших Конвенцию. Беженцы получают возможность самостоятельно определять желаемую страну убежища на всем пространстве Сообщества.

По мнению экспертного совета стран ЕС, наиболее эффективным и универсальным методом регулирования потока беженцев и иммигрантов является введение унифицированных въездных документов для всех государств региона. Этот вопрос и стал ключевым пунктом Шенгенского соглашения. Система мер по «эффективному пограничному контролю и выборочному ограничению иммиграции», названная «политикой контролируемой иммиграции», была одобрена всеми странами — членами Шенгенской группы в качестве базы для совместных действий.

Под «политикой контролируемой иммиграции» подразумеваются:

- гармонизация и разработка единого понятия политического убежища, а также норм и правил его предоставления;
- согласование законодательств стран ЕС применительно к иностранцам вообще и к экономическим, этническим и другим миграциям в частности;
- определение квот на рабочие места для рабочих-мигрантов;
- унификация визовой политики как в отношении свободного передвижения в пределах стран — участниц ЕС, так и в отношении въезда на территорию государств Сообщества и передвижения в его границах граждан третьих стран.

Протоколы Шенгенского соглашения предусматривают ряд мер по координации действий в этой области, в том числе:

- обмен информацией о положении мигрантов в странах-источниках;
- сотрудничество посольств государств — членов Шенгенского соглашения в странах, где особенно сильны эмиграционные тенденции;
- взаимный обмен статистическими данными, в частности, о больших группах беженцев;
- постоянный обмен сведениями о лицах, уже просивших убежища в одной из стран Шенгенской группы;
- предварительные консультации в случае предстоящего изменения национального законодательства по вопросам предоставления убежища;
- разделение финансовых издержек при депортации.

Комитетом по иммиграционной политике ЕС, куда входят министры внутренних дел и руководители иммиграционных служб стран ЕС, была проведена подготовительная работа по выработке общих критериев и единых правил рассмотрения визовых ходатайств. Комитет определил виды документов, по которым может выдаваться виза, и национальные службы, уполномоченные заниматься их оформлением. Были установлены единая форма «шенгенской визы», ее содержание, сроки действия, размеры сборов за ее выдачу, порядок продления срока действия. Комитет согласовал единый список государств (свыше ПО), гражданам которых необходимо получение визы для въезда в страны Шенгенского соглашения, а также список лиц, въезд которых нежелателен ввиду различных причин. Были также разработаны меры по совместной борьбе с подделками виз и паспортов.

При выдаче визы определяющим является соблюдение двух основных принципов: обеспечение безопасности стран Сообщества и пресечение нелегальной иммиграции. Граждане третьих стран могут получить визу унифицированной формы для въезда в страны Сообщества сроком до трех месяцев, действительную во всех странах Шенгенского соглашения.

Таким образом, иммиграционная политика стран ЕС базируется главным образом на контрольных и ограничительных мерах. Особое место в их ряду занимают контроль за международными транспортными перевозками мигрирующего населения, а также депортация беженцев. В последние годы осуществление этих мер стало весьма серьезной политической, юридической и финансовой проблемой

По мнению экспертов Комитета по иммиграционной политике ЕС, существующий контроль на внешних границах Сообщества не обеспечивает необходимого уровня безопасности. В связи с этим не исключена возможность разработки новых вариантов концепции иммиграционной политики ЕС и иных подходов к ее реализации в рамках «единой Европы», причем они будут направлены прежде всего на дальнейшее ограничение миграционных потоков в страны ЕС.

Нынешняя концепция иммиграционной политики ЕС все чаще подвергается критике. В Европарламенте среди представителей левых партий существует мнение, что разработанные меры, исключая возможность проникновения потенциального беженца в страну предполагаемого убежища, выхолащивают основную суть права на политическое убежище. Они считают, что необходим пересмотр некоторых положений, вплоть до их отмены. Но это мнение не находит широкой поддержки среди парламентариев.

В этой связи определенный интерес представляют результаты анализа демографической ситуации в странах Западной Европы, которые свидетельствуют о том, что государства Сообщества нуждаются в постоянном притоке иммигрантов. Европейцы теперь живут дольше и имеют меньше детей, вследствие чего бремя содержания престарелых ложится на молодых людей, число которых с каждым годом уменьшается. Кроме того, по мнению американских исследователей, Европа могла бы принять значительно больше переселенцев. Например, в странах ЕС иностранцы составляют всего лишь 2,3%, в то время как в США — 3,7%. Но вряд ли эти доводы приведут к изменениям в иммиграционной политике западноевропейских стран, поскольку страх перед негативными последствиями массовой иммиграции, особенно с Востока, в настоящее время значительно сильнее, чем понимание необходимости постоянного притока определенного числа иммигрантов.

Анализ опыта зарубежных стран — импортеров рабочей силы — в области разработки внешней миграционной политики мог бы быть использован как при формировании отечественной системы социальной защиты трудящихся-мигрантов, так и при разработке организации внешней трудовой миграции в соответствии с достижениями мировой практики

В структуре миграционной политики принято выделять три элемента: цели, концепцию и систему способов и мер, с помощью которых субъект управления (государство или его общественные институты) целенаправленно воздействует на передвижения населения.

Как правило, международная миграция возникает при наличии значительного контраста в уровнях экономического развития и темпах естественного прироста стран, принимающих и отдающих рабочую силу. Поэтому географическими центрами иммиграции являются наиболее экономически развитые страны, такие как США, Канада, Австралия, большинство западноевропейских стран, а также страны, где в связи с бурным экономическим ростом в результате высоких доходов от продажи нефти наблюдается массовая иммиграция рабочей силы (Бахрейн, Катар, Саудовская Аравия, Объединенные Арабские Эмираты).

Цели иммиграционной политики могут быть рассмотрены в трех аспектах:

- обеспечение защиты национальной экономики от нежелательного притока трудящихся-мигрантов как по количественному, так и по качественному составу;
- решение наиболее острых проблем в области занятости населения внутри принимающей страны с помощью гибкого регулирования численности иностранной рабочей силы;
- рациональное использование прибывающих в страну трудящихся-мигрантов в экономических и политических интересах страны-импортера.

При выборе концепции миграционной политики большое значение имеют национально-исторические особенности страны. Так, правительства стран Европейского сообщества, ставя своей целью создание единого международного рынка рабочей силы, исходят из концепции интеграции. Напротив, для политики Соединенных Штатов Америки, Канады или Австралии более типичной является концепция ассимиляции, или натурализации, так как массовый приезд иностранной рабочей силы в этих государствах в основном совпадал с процессом формирования нации. Очевидно, что данная концепция не соответствовала условиям Западной Европы с ее исторически сложившимися нациями и высокой плотностью населения

Рассмотрим на примере Германии, каким образом идея интеграции пришла на смену широко распространенной концепции ротации иностранной рабочей силы. Как показало социологическое обследование, проведенное Институтом им. Ф. Эберта в 1994 г. в Германии, среди большинства обследованных групп рабочих-иммигрантов доля лиц, не планирующих возвращение на родину, достаточно высока и колеблется в пределах 6,7–40,1 %.

Таким образом, в среднем каждый четвертый мигрант в Германии предполагает остаться в стране пребывания. При этом, как отмечают западноевропейские исследователи, доля мигрантов, не планирующих возвращение на родину, продолжает возрастать не только в Германии, но и в ряде других стран ЕС.

В настоящее время в рамках общего рынка рабочей силы стран ЕС миграционная политика формируется под влиянием двух определяющих факторов:

- рассматривавшаяся в недавнем прошлом как временное явление, рабочая сила, представленная трудящимися-мигрантами, стала одним из важных компонентов, оказывающих влияние на экономику, независимо от состояния хозяйственной конъюнктуры в странах-импортерах;
- происходит постоянное увеличение средней продолжительности пребывания мигрантов в стране, принимающей рабочую силу. Трудящийся-мигрант становится во все большей мере долговременным жителем страны-импортера, что меняет сам характер межгосударственной трудовой миграции.

Одновременно в миграционной политике западноевропейских стран наметились значительные перемены в отношении к государствам, не являющимся членами ЕС. В результате действия долговременных факторов экономического, социального и политического характера в середине 1970-х гг. сформировалась новая иммиграционная политика в отношении стран — не членов ЕС, которая выражалась в следующем:

- был запрещен неограниченный въезд иностранной рабочей силы с целью трудоустройства, в связи с чем возросло значение качественных характеристик трудящихся-мигрантов;
- началась разработка мер по сокращению численности проживающего в странах-импортерах иностранного населения;
- стали приниматься меры по социальной интеграции давно проживающих в стране иммигрантов.

Таким образом, в современной миграционной политике формула «гуманизация иммиграции», выражающая новый подход национальных правительств и органов ЕС к проблемам миграции иностранных рабочих и их семей в отношении стран — участниц ЕС, сочетается с ужесточением иммиграционного законодательства в отношении стран, не являющихся членами Сообщества.

Учитывая, что одной из важнейших целей иммиграционной политики является защита национального рынка труда от неконтролируемого притока иностранной рабочей силы, государства — импортеры рабочей силы широко применяют меры, направленные на ограничение иммиграции и сокращение численности иностранной рабочей силы.

Список литературы

- 1 Послание Президента РК Н.А.Назарбаева народу Казахстана от 10 октября 1997 г. «Казахстан – 2030: Процветание, безопасность, и улучшение благосостояния всех казахстанцев». — [ЭР]. Режим доступа: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K970002030_
- 2 Foreign Policy into 21 st Century. The U.S. Leadership's Challenge. — Center for Strategic and International Studies. — [ER]. Access mode: http://www.worldhunger.org/book_reviews/foreign-policy-into-the-21st-century-the-u-s-leadership-challenge/
- 3 Kissinger H. Diplomacy. — New York: Simon and Schuster, 1994. — 847 p.

А. Божқараұлы, Б.Д. Рысмендеев

Қазақстан және шетелдердегі көші-қон саясатының ерекшеліктері

Мақала Қазақстан және шетелдердегі көші-қон саясатының ерекшеліктерін талдауға бағытталған. Халықаралық актінің негізгі құжаттардағы мигранттардың құқықтарын реттеудегі көші-қон саясатының тарихи кезеңдері қарастырылған. Сондай-ақ авторлар ЕО елдері мен АҚШ-тағы көші-қон саясатының факторлары мен себептерін зерттеген.

A. Bozhkarauly, B.D. Rysmendeev

Features migration policy in Kazakhstan and foreign countries

This article is devoted to the complex features definition migration policy. The article is mainly focused on the analysis of migration policy in the Republic of Kazakhstan and foreign countries. The main international instruments that provide for the regulation of the rights of migrants in the historical periods of migration policy. Also devoted to the analysis of the factors of migration policy in the EU and the US.

References

- 1 Message from the President of the Republic of Kazakhstan Nursultan Nazarbayev to people of Kazakhstan dated October 10, 1997 «Kazakhstan – 2030: Prosperity, security and improvement of welfare of all Kazakhs», [ER]. Access mode: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K970002030_
- 2 Foreign Policy into 21 st Century. The U.S. Leadership's Challenge. — Center for Strategic and International Studies, [ER]. Access mode: http://www.worldhunger.org/book_reviews/foreign-policy-into-the-21st-century-the-u-s-leadership-challenge/
- 3 Kissinger H. *Diplomacy*, New York: Simon and Schuster, 1994, 847 p.