

ИММИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА: ПРОБЛЕМА КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИИ

К.Л. Снисаренко (Минск)

В Беларуси наблюдается отрицательный прирост населения. За период с 1989 по 2010 гг. его естественная убыль составила 587,2 тыс. человек [3, с. 332]. Возникла необходимость в пополнении экономически активного населения страны. Одним из действенных способов решить эту проблему является привлечение трудовых ресурсов из других стран. Национальная программа демографической безопасности Республики Беларусь на 2011 – 2015 гг., утвержденная Указом Президента страны от 11 августа 2011 г. № 357, предполагает достижение положительного сальдо внешней миграции в объеме 60 тыс. чел. [5, с. 12]. Стала актуальной проблема разработки государственной иммиграционной политики. В этом контексте важным является определение её характерных черт и особенностей.

Большинство исследователей придерживается определения иммиграционной политики как системы условий, способов и мер управления миграционным движением населения [6, с. 316; 8, с. 50; 13, р. 56]. В основе этого движения учёные ставили экономические, чаще всего, трудовые отношения. Поэтому анализ иммиграционной политики проводился ими, как правило, через призму политической экономии. Рост в странах Запада числа иммигрантов из стран Азии и Африки, которые обладали явными культурными отличиями от коренного населения, привёл к значительным изменениям в подходах к иммиграционной политике. Стало крайне сложно рассматривать её как своеобразный шлагбаум на пути к рынку труда. В 1970-х – 1980-х гг. отчётливо проявились проблемы натурализации и интеграции иммигрантов в принимающее общество. Как следствие, в научном сообществе стали применяться два подхода к иммиграционной политике. Первый предполагает сужение её предмета. Под иммиграционной политикой понимается комплекс мер по контролю над въездом и пребыванием иностранцев на национальной территории. Второй подход тяготеет к наибольшему расширению трактовки термина. Как следствие, теряется специфика этого вида государственной деятельности. Причиной возникших затруднений является многогранность предмета иммиграционной политики. Можно выделить два основных его аспекта. Во-первых, данный тип политики связан с процессом международной миграции. Она определяется рядом конкретных условий: экономической ситуацией – трудовая миграция; политическими или экологическими явлениями – вынужденная миграция; уровнем правовой культуры – незаконная миграция. Во-вторых, иммиграционная политика связана с социальными изменениями внутри гражданского общества. Они, в свою очередь, определяются его ценностями и отражаются общественным мнением. Таким образом, предмет этой политики находится на границе

двух сфер общественной жизни: социально-экономической и социокультурной. Профессор Миланского университета К. Коданьоне отмечал по этому поводу: «Иммиграция, вообще говоря, находится на перекрестке двух весьма различных политических семантик: основанной на экономических или функциональных проблемах и основанной на культуре, самобытности и традиции» [4, с. 25].

Многозначность предмета подчёркивает необходимость комплексного изучения иммиграционной политики. При её исследовании нужно принимать во внимание демографическую динамику, социально-экономический уровень развития страны и социокультурное развитие принимающего общества.

Важной проблемой в осуществлении иммиграционной политики является вопрос о влиянии государства на международные миграционные процессы. В период существования биполярной системы международных отношений развивалось два противоположных подхода к роли государства в регулировании миграционных процессов. Этатистский подход признавал за государственными институтами исключительную роль в регулировании миграции и был свойственен большинству советских исследований [2; 7]. Либеральный подход подчёркивал исключительную роль рынка, но не отрицал возможности государственного аппарата контролировать миграционные потоки. Он был присущ большинству работ западных исследователей [10; 11]. Распад социалистического блока и последовавшая за ним волна миграции на Запад выходцев из стран ЦВЕ привели к кризису обоих подходов. С одной стороны, возникла насущная необходимость в усилении государственного контроля над миграционными потоками. В 1990-х гг. подавляющее большинство стран Западной Европы и Северной Америки ввели ряд жёстких мер, направленных на ограничение иммиграции. С другой стороны, стало ясно, что государственный аппарат обладает весьма ограниченными возможностями в сфере её регулирования. «Немногие государства смогли сократить количество мигрантов за счет установления жесткого контроля», – с сожалением констатировал генеральный секретарь ООН К. Аннан [9, р. 3].

Иммиграция стала камнем преткновения для политиков. Во-первых, существование международного режима «закреплённого либерализма» делает любые действия усиливающие вмешательство государства в частную жизнь нелегитимными. Примером может послужить конфликт, возникший во Франции в 1997 г. вокруг утверждения Закона «Об усилении контроля над сертификатами проживания». Законопроект предусматривал обязательное декларирование приезда иностранца к французскому гражданину и информирование властей о последующем его отъезде. Предложенная норма создавала предпосылки для вмешательства силовых ведомств в частную жизнь и, тем самым, противоречила правам человека. Слушания по утверждению закона в парламенте сопровождались массовыми выступлениями протеста. Несмотря на то, что проект закона был переработан и принят, инициировавшая его правящая правоцентристская коалиция лишилась большинства в парламенте на выборах, проведённых летом того же года. Во-вторых, с ростом числа иммигрантов усиливается влияние их диаспор. Хорватская диаспора в 1990 г. пожертвовала 4 млн. долларов на избирательную кампанию Ф. Тудмана и получила представительство в парламенте страны [12]. Проживающие во Франции иммигранты из Мали в начале XXI в. финансировали 148 проектов на родине с бюджетом 3 млн. евро [1, с. 45].

«Иммиграционный вызов», с которым столкнулись современные демократические государства, указывает на необходимость пересмотра существующих рамок их деятельности. Иммиграционная политика не может быть согласована с теми, кто подвергается регулированию. Иммигранты испытывают недостаток по-

литических прав. Кроме того, они заметно отличаются от потенциальных иммигрантов – категории, на которую нацелено любое решение, касающееся въезда. Последние находятся вне пределов государства и не могут быть вовлечены в процесс выработки решений. В таких условиях вопросы регулирования иммиграции должны решаться на международном уровне, в рамках двусторонних, либо многосторонних договорённостей. Показателен пример коммунитаризации иммиграционной политики в рамках Европейского союза. С 1999 г. Евросоюз начал разрабатывать общую политику по контролю над въездом и пребыванием иностранцев и стал осуществлять меры по борьбе с незаконной иммиграцией. В тоже время, попытки наднациональных органов ЕС установить общие нормы для натурализации и интеграции иммигрантов себя не оправдали. Эти составляющие иммиграционной политики сильно зависят от социально-экономической и социокультурной обстановки в каждом отдельно взятом государстве.

Таким образом, иммиграционная политика представляет собой комплекс взаимоотношений, которые определяются демографической динамикой, социально-экономическим развитием и социокультурной ситуацией в обществе. Ведущую роль в этих взаимоотношениях играет государство. Реализуется иммиграционная политика на национальном и на международном уровнях.

1. Глущенко, Г.И. Денежные переводы международных трудовых мигрантов: характеристики и детерминанты / Г.И. Глущенко // Вопросы статистики. – 2005. – № 3. – С. 38 – 50.
2. Денисенко, М.Б. Миграциология / М.Б. Денисенко, В.А. Ионцев, Б.С. Хорев; МГУ им. М.В. Ломоносова, Центр. по изуч. пробл. народонаселения. – М.: Изд-во МГУ, 1989. – 96 с.
3. Загорец, В.С. Вопросы внешней миграции в национальной программе демографической безопасности / В.С. Загорец // Беларусь в современном мире = Беларусь у сучасным свеце: материалы XI Междунар. науч. конф., посвящ. 91-летию образования Бел. гос. ун-та, Минск, 30 окт. 2012 г. / редкол.: В.Г. Шадурский (пред.) [и др.]. – Минск: Изд. центр БГУ, 2012. – С. 332 – 333.
4. Коданьоне, К. Миграционная политика как планирование наугад / К. Коданьоне // Иммиграционная политика западных стран: Альтернативы для России / под ред. Г. Витковской; Междунар. орг. по миграции. Моск. исслед. программа по миграции. – М.: Гендальф, 2002. – С. 8 – 26.
5. Национальная программа демографической безопасности Республики Беларусь на 2011–2015 годы // Население и общество [Электронный ресурс]. – 2010. – Режим доступа: http://demoscope.ru/weekly/knigi/zakon/pdf/nac_prog.pdf. – Дата доступа: 10.03.2013.
6. Почекина, В.В. Рынок труда в мировой экономике / В.В. Почекина, Р.М. Супрунович; под науч. ред. В.Ф. Медведева. – Минск: Право и экономика, 2006. – 326, [1] с.
7. Рыбаковский, Л.Л. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика / отв. ред. Т.И. Заславская; АН СССР, Ин-т социол. исслед.. – М.: Наука, 1987. – 199 с.
8. Хомра, А.У. Миграция населения: вопросы теории, методики исследования. – Киев: Наук. думка, 1979. – 146 с.
9. Emma Lazarus Lecture on International Flows of Humanity / K. Annan. – New York: Columbia University, 2003. – 12 p.
10. Harris, J.P. Migration, Unemployment and Development: A Two Sector Analysis / J.P. Harris, M.P. Todaro // American Economic Rev. – 1970. – № 60. – P. 126 – 142.
11. Kindleberger, C.P. Europe's Postwar Growth: The Role of Labor Supply / C.P. Kindleberger. – Cambridge: Harvard Univ. Press, 1967. – 270 p.
12. Vertovec, S. The Political Importance of Diasporas / S. Vertovec // Migration Information Source [Electronic resource]. – 2005. – Mode of access: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=313>. – Date of access: 20.01.2013.
13. Workers without frontiers: The impact of globalization on international migration / Peter Stalker. – Boulder: Rienner. – Geneva: Intern. Labour Office, 2000. – 163 p.