



Миграционная политика в полосе турбулентности

72

© 05.07.2018, Комаровский В.В.



European Union Flags2 by Thijs ter Haar // www.flickr.com/photos/124913477@N08

Один из последних докладов Института миграционной политики (Migration Policy Institute, Washington, DC) вполне символично озаглавлен «После шторма: уроки ответов ЕС на миграционный кризис»¹. По поручению Совета Европы европейское подразделение института провело исследование формальных и неформальных антикризисных механизмов, возникших в ходе его преодоления.

К основным достижениям отнесены – прогресс в сборе и обмене информацией, координация действий, использование ресурсов. Однако обеспокоенность возможностью нового миграционного кризиса сохраняется, что неудивительно.

Основываясь на уроках, извлеченных начиная с 2014 года, авторы предлагают ряд рекомендаций для директивных органов ЕС, в том числе:

- разработку механизмов плавного переключения ЕС из обычного в антикризисный режим с соответствующим уровнем координации действий;
- назначение специального миграционного координатора (!) для выработки приоритетных мер, определения целей и задач согласованных действий;
- повышение гибкости финансовых систем Евросоюза в целях оперативного перераспределения средств поддержки для стран-членов, испытывающих экстраординарное давление миграционных потоков.

По сути ЕС предлагается создать устойчивые механизмы управления будущими чрезвычайными ситуациями для минимизации возможных потерь.

Несомненно, эти и многие иные предложения и рекомендации вполне обоснованы и могут быть использованы в разработке более эффективных антикризисных механизмов. При этом авторы названного отчета совершенно справедливо признают, что «вряд ли кризисы дважды протекают одинаково».

Вместе с тем реальная иммиграционная политика оказалась отнюдь не привязанной к любым программным документам. Последние политические коллизии поиска выхода из иммиграционного кризиса – наглядное тому подтверждение².

События, связанные с «иммиграционным» саммитом ЕС, борьба в правительстве Германии, имеющая весьма далеко идущие последствия, переход к тактике двустороннего взаимодействия – не только напоминают политический детектив, но и наглядно демонстрируют глубокую взаимосвязь миграционной политики со всеми иными политиками вовлеченных стран³.

Последний миграционный шторм вроде бы и закончился, но политическая турбулентность только набирает обороты. Становится все более очевидным, что взаимодействие различных аспектов любых соображений по преодолению последствий кризиса и демпфированию подобных кризисов в не столь отдаленном будущем требует комплексного



подхода, как бы тривиально это ни звучало. Причем подхода, основанного на заинтересованности всех партнеров, а не на конструировании тех или иных наднациональных органов, назначении координаторов и т.п. Понятно, что это крайне сложная и деликатная задача.

Все предшествующие предлагавшиеся и частично реализованные меры, по сути, носили сиюминутный и паллиативный характер. Собственно и итоги саммита ЕС 28-29 июня продолжают данную линию, рассчитанную на затягивание переговоров, обсуждений и т.п. действий по принципу «или ишак сдохнет, или падишах». В некоторых аспектах подобная тактика может иметь временный успех, вроде сделки с Турцией, но в большинстве случаев это ведет только к неуправляемому растеканию недокументированных мигрантов и беженцев по просторам европейских стран.

Переплетение острых текущих политических проблем с необходимостью принятия реалистичных и реализуемых стратегических программ, требующих серьезной подготовки, финансирования и, главное, не сулящих сиюминутного эффекта, приводит к малозначительным (если не негативным) результатам. Например, такие в целом позитивные шаги, как попытки выработать более или менее согласованную политику взаимодействия с рядом стран-доноров (прежде всего африканских), отступают на второй план перед необходимостью пожарных мер по сохранению шенгенской системы, разрешения внутривнутриполитических коллизий и т.п.⁴

Все это с очевидностью свидетельствует, что хотя по сравнению с пиковыми показателями 2015/16 гг. приток беженцев в этом году кардинально упал, считать угрозой новых всплесков маловероятной нет никаких оснований. И главное – нет никаких эффективных инструментов противодействия кроме принципа «спасайся, кто может».

Таким образом турбулентность в миграционной политике, а следовательно, и в «большой политике» сохраняется и даже имеет все предпосылки к усилению.

В этих условиях происходит неизбежное изменение акцентов миграционной политики основных принимающих стран, сопровождаемое трансформацией национальных систем миграционного регулирования. Поэтому представляется все более очевидным анахронизмом для реальной политики широко распространенный взгляд на миграционную политику принимающих стран как на средство преодоления прогрессирующего старения населения (демографический аспект) и «латание дыр» занятости в экономических секторах, испытывающих недостаток притока национальной рабочей силы (экономический аспект).

Анализ текущих практик иммиграционного регулирования основных принимающих стран абсолютно четко свидетельствует о смене приоритетов. Защита национальных рынков труда, борьба с нелегальной занятостью иммигрантов, привлечение более четко артикулированных и конкретных категорий трудовых мигрантов, переход к циркулярным моделям временной трудовой миграции и, конечно, предотвращение расползания угрозы терроризма выдвигаются на передний план.

Параллельно все это сопровождается кардинальной трансформацией институтов иммиграционного регулирования, совершенствованием систем отбора и отсева претендентов на въезд.

Выделенные процессы все в большей мере затрагивают и российскую миграционную политику, и организацию миграционного регулирования. Например, МВД, к которому, как и в ряде других основных принимающих стран, перешли функции миграционного регулирования, разработал проект новой редакции концепции государственной миграционной политики страны. Но этот проект пока выдерживается в согласительных инстанциях⁵.

Минтруд в настоящее время также разрабатывает проект поправок к миграционному законодательству, по сути возвращающий отечественную систему к квотированию рабочих мест для иностранной рабочей силы. Данный переход планируется организовать путем установление лимитов выдачи патентов в субъектах РФ⁶. То есть предлагается распространить возможности регулирования притока не только визовых трудовых мигрантов, для которых квоты действуют и сегодня, но и безвизовых из стран СНГ. Уместно напомнить, что одним из главных аргументов против действовавшей прежде системы квотирования был аргумент о необходимости снижения «теневой» занятости мигрантов.

По сути, в этих предложениях отчетливо прослеживается реактивный (ответный) характер российской иммиграционной политики, борьба противоположных тенденций (разрешительной и ограничительной), отсутствие стратегического видения проблемы. Надо отметить, что и современная миграционная политика многих принимающих стран все отчетливее приобретает подобный реактивный характер, сталкиваясь с мало предсказуемым развитием событий в сфере колебания миграционных потоков и волн.

В данной связи определенный интерес представляет отражение объективных и субъективных противоречий современного переломного этапа миграционной политики в аналитике. Так, в недавнем докладе Центра стратегических разработок «Миграционная политика: диагностика, вызовы, предложения» миграционная политика рассматривается как одно из направлений изменений, запускающих инклюзивный экономический рост⁷. При этом

делается весьма спорное заключение, «что по сравнению с другими драйверами экономического роста меры миграционной политики окажутся более простыми в разработке и реализации».

Современная миграционная политика - крайне болезненный аспект национальной политики любой принимающей страны, это прослеживается как на опыте основных стран приема (ЕС, США, Австралия), так и на отечественном опыте ее разработки и осуществления. Введение патентной системы, судьба Концепции миграционной политики, изменение организационной структуры системы миграционного регулирования – наглядное тому свидетельство.

Да и в целом, кажущаяся «простота» того или иного направления политики чревата существенными проблемами при ее осуществлении, чему мы также являемся и свидетелями, и невольными участниками. Судьба пенсионной реформы это вполне реалистично иллюстрирует.

Предпринимаемая в докладе попытка дать оценку происходящему и наметить основные направления развития миграционной политики недооценивает происходящие в сфере трансграничной миграции сдвиги, все увеличивающийся разрыв между декларируемыми принципами и реальными потребностями регулирования миграционных потоков. Предлагаемые рекомендации опираются на неадекватное восприятие опыта иммиграционного регулирования, связанного с совершенно иными периодами его развития. В частности, в очередной раз балльные системы оценки выдаются за стратегические принципы миграционной политики, хотя это всего лишь один из **комплекса** инструментов отбора и отсева претендентов на въезд в конкретную страну, испытывающую избыточное давление иммиграционного предложения.

Период турбулентного развития миграционных процессов открывает широкий простор для выдвижения новых или переориентированных/адаптированных концепций и инициатив. Скорость и слабая предсказуемость происходящих изменений объективно способствует повышению реактивности реагирования, которому может противостоять только системный подход.

Примечания:

¹ Collett E., Le Coz C. (June 2018) After the Storm: Learning from the EU Response to the Migration Crisis. <https://www.migrationpolicy.org/research/after-storm-eu-response-migration-crisis>

² Adler K. (28.06.2018) Europe's migration crisis: Could it finish the EU? <https://www.bbc.com/news/world-europe-44632471>

³ BBC (3.07.2018) Germany migrants: Merkel averts coalition government split. https://www.bbc.com/news/world-europe-44685727?intlink_from_url=https://www.bbc.com/news/topics/cnx753je2q4t/europe-migrant-crisis&link_location=live-reporting-story

⁴ Rubin A. J., Horowitz J. (28.08.2017) European Leaders Look to Africa to Stem Migration. <https://www.nytimes.com/2017/08/28/world/europe/africa-migrants-europe.html?mcubz=0&r=0;>

<http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2017/11/29-30/>

⁵ Хамраев В. (08.11.2017) МВД подготовило новую концепцию миграционной политики. https://www.kommersant.ru/doc/3461314?from=doc_vrez

⁶ <http://www.oracl.ru/2018/04/25/rabochaya-gruppa-rtk-iskluchenie-is-eks/>

⁷ Миграционная политика: диагностика, вызовы, предложения. ЦСР, 2018. С.3-4

Поделиться...

[к списку](#)

полная версия страницы

© ИМЭМО РАН, 2018 (<https://www.imemo.ru>)