

МРНТИ 05.01.11

Р.А. Исмаилова, Б.Н. Бокаев

*Национальная школа государственной политики Академии государственного
управления при Президенте Республики Казахстан, Нур-Султан, Казахстан
(E-mail: r.ismailova@apa.kz, b.bokaev@apa.kz)*

Современные модели миграции: зарубежный и отечественный опыт¹

Аннотация. В статье проведен анализ реформирования миграционной политики зарубежных стран в современных условиях, которая в большей мере направлена на ужесточение требований для получения виз для мигрантов в развитых странах. Тем не менее в проводимых реформах есть отдельные инструменты, которые возможно адаптировать в Казахстане с целью повышения эффективности реализации миграционной политики. Так, в США, Канаде и Новой Зеландии введена балльная система по оценке потенциальных иммигрантов с целью ограничения въезда низкоквалифицированных и малообеспеченных иммигрантов. В Швеции с целью гибкой интеграции иностранных граждан в культуру и общество законодательно закреплены равные права для иммигрантов, а в их адаптации большую роль играют неправительственные организации.

Ключевые слова: миграция, эмигранты, иммигранты, легальная миграция, нелегальная миграция, рабочая виза, квота.

DOI: <https://doi.org/10.32523/2616-6895-2019-129-4-152-158>

Поступила: 22.07.19 / **Допущена к опубликованию:** 4.09.19

Введение. Сегодня на международную миграцию сильно влияют глобализационные и интеграционные процессы, финансовые и политические кризисы, непредсказуемость поведения отдельных социальных и религиозных групп. Как и любое другое явление оно характеризуется как положительными, так и негативными тенденциями. Рассмотрим, какие плюсы есть у современной миграции. Во-первых, иммигранты восполняют дефицит рабочей силы и способствуют развитию экономики. Во-вторых, это дешевая рабочая сила, которая согласна выполнять работу за более низкую заработную плату, чем местное население. Как правило, местные жители отказываются от такой работы. В-третьих, иммигрируют в основном люди в трудоспособном и детородном возрасте, что положительно влияет на демографию страны.

К минусам можно отнести следующие положения. Во-первых, страны-доноры столкнулись с большими проблемами по расселению иммигрантов, обеспечению их жильем и социальными пособиями. Мировые кризисы последнего десятилетия показали, что США и страны Европейского Союза не готовы к стихийным и непредсказуемым перемещениям людей.

Во-вторых, резкая дифференциация уровней социально-экономического положения коренного населения и переселенцев вызывает ряд проблем, связанных с повышением криминогенной обстановки и ростом теневой экономики. Все это вызывает отрицательные эмоции у местных жителей, которые требуют от властей ужесточить требования к иммигрантам и ограничить их права. Например, уже сегодня такие страны, как США, Австрия, Венгрия, Словения в буквальном смысле выстраивают антииммиграционные кордоны на своих границах. Это факт противоречит самой идеи открытости границ в условиях мировой глобализации и интеграции.

¹ Работа выполнена в рамках грантового финансирования Министерства образования и науки Республики Казахстан на 2018–2020 гг. от 02.04.2018 года № AP05136246.

Казахстан не является исключением. За последние пять в Казахстане наблюдается рост отрицательного сальдо в международном миграционном потоке. Так, в 2018 году этот показатель составил 29 121 чел. [1] В республику прибыли и получили статус оралманов 14 541 этнических казахов. При этом высшее образование имеют только 16,3 % от их общего числа, среднее специальное – 25,2 %, общее среднее – 53,3 %, не имеют среднего образования – 5,2 % [2]. Это свидетельствует о низкой квалификации иммигрантов. Поэтому необходимо реформировать действующую модель миграционной политики, чтобы она отвечала всем современным требованиям, т.е. восполняла дефицит кадров высококвалифицированными специалистами, создавала благоприятные условия для возвращения на историческую родину этнических казахов и способствовала сбалансированной миграции коренного населения в условиях стремительной урбанизации. В связи с этим нами предлагается исследовать зарубежный опыт отдельных стран, в которых имеются положительные результаты по всем перечисленным выше аспектам.

Основная часть. США в 2018 году ввели ряд мер по реформированию миграционной политики, в том числе законодательно отменили визовую лотерею «грин карта», которая позволяла ее владельцу легально проживать, учиться, работать, отдыхать и заниматься бизнесом. Взамен предлагается новая модель по выдаче рабочих виз, которая направлена на ограничение объема легальной иммиграции и привлечение высококвалифицированных специалистов. В основе новой модели лежит балльная оценка выдачи рабочих виз, которая включает различные категории: возраст, образование, владение английским языком, наличие предложения от работодателя, заработная плата, уровень которой должен быть в три раза больше среднего дохода по соответствующему региону. Каждая категория имеет свои показатели. Если потенциальный иммигрант набирает максимальные баллы, то он получит квоту. При этом заявитель должен набрать не менее 30 баллов, а максимальный балл – 90.

В таблице 1 приведена новая модель оценки, в которой указаны основные критерии и баллы по отбору претендентов. По мнению Д.Трампа, такая модель позволит привлечь квалифицированных специалистов в трудоспособном возрасте, которые действительно внесут вклад в экономику, науку, культуру и социальную сферу США. Кроме того, иммигранты должны будут с уважением относиться к культурным традициям США и гармонично влиться в американское общество.

Таблица 1

Система оценки по выдаче рабочих виз в США

Критерии и показатели	Баллы
<i>1. Возраст</i>	
- до 18 лет	0
- от 18 до 21	6
- от 22 до 25	8
- от 26 до 30	10
- от 31 до 35	8
- от 36 до 40	6
- от 41 до 45	4
- от 46 до 50	2
- свыше 50	0
<i>2. Образование</i>	
- диплом средней школы США или эквивалентный документ зарубежного учебного заведения	1

- диплом бакалавра зарубежного учебного заведения	5
- диплом бакалавра американского учебного заведения	6
- диплом магистра, полученный в зарубежном университете в области точных наук (STEM)	7
- диплом магистра, полученный в американском учебном заведении	8
- диплом о профессиональной и докторской степени, полученный в зарубежном университете	10
- диплом о профессиональной и докторской степени, полученный в американском университете	13
<i>3. Владение английским языком</i>	
- результаты теста на знание языка менее 60 %	0
- результаты теста на знание языка от 60 до 80 %	6
- результаты теста на знание языка от 80 до 90 %	10
- результаты теста на знание языка от 90 до 100 %	11
- результаты теста на знание языка равны 100 %	12
<i>4. Официальное предложение по трудоустройству</i>	
- приглашение от работодателя с заработной платой не менее 150 % от среднего дохода семьи в штате по месту работы	5
- приглашение от работодателя с заработной платой не менее 200 % от среднего дохода семьи в штате по месту работы	10
- приглашение от работодателя с заработной платой не менее 300 % от среднего дохода семьи в штате по месту работы	13
<i>5. Выдающиеся достижения</i>	
- лауреат Нобелевской премии	25
- чемпионы Олимпийских игр и других международных спортивных соревнований	15
- заявитель, инвестирующий 1,35 миллиона долларов в создание «нового коммерческого предприятия» на территории США, которое будет работать в течение трех лет и управление которым будет основным родом деятельности заявителя	6
- заявитель, инвестирующий 1,8 миллиона долларов в создание «нового коммерческого предприятия» на территории США, которое будет работать в течение трех лет и управление которым будет основным родом деятельности заявителя	12
Примечание: составлено авторами на основании источника [3]: URL: https://inosmi.ru/social/20170804/239977987.html (дата обращения 05.07.2019 года)	

С другой стороны, реформы США в миграционной политике ужесточают требования к иммигрантам, имеющим низкую квалификацию, что в будущем приведет к их снижению. Кроме того, принятые меры будут способствовать снижению числа нелегальных рабочих.

Новая Зеландия проводила открытую иммиграционную политику, основанную на модели бикультуаризма, т.е. гармоничном взаимодействии европейской культуры и культуре коренного населения маори. Однако уже в конце XX столетия такая необходимость фактически отпала из-за активной позиции маори во всех политических, экономических и социальных сферах жизни. Кроме того, современная структура населения страны представлена не только европейцами и маори, но и выходцами из Полинезии и Азии [4].

В 2017 году правительство страны ввело новые изменения в иммиграционную политику. Каковы основные причины? Эксперты отмечают, что небольшое островное государство с численностью 4,5 миллионов коренных жителей за последние годы стремительно увеличивается за счет приезжающих людей на постоянное место жительства. Это привело к ряду негативных ситуаций, в том числе нехватке жилья, перенаселению

крупных городов и проблемам с трафиком на дорогах.

Здесь надо отметить, что основными критериями в разделении категорий мигрантов являются продолжительность и цели переезда. Если человек покидает страну с целью учебы, работы или получения убежища на период более одного года, то такая миграция считается долгосрочной, а менее одного года – краткосрочной.

В Новой Зеландии реформы в миграционной политике больше коснулись порядка получения долгосрочной визы. При этом основным критерием для получения визы является размер заработной платы. Данная оценка разделит всех претендентов на три уровня: высококвалифицированные – уровень заработной платы должен составлять не менее 150 % от медианной зарплаты по стране (в 2017 году она составляла NZ\$ 73000, квалифицированные специалисты – уровень заработной платы не менее 85 % от медианной зарплаты по стране, низкоквалифицированные – уровень заработной платы менее 85 % от медианной зарплаты по стране. При этом для последней категории иммигрантов рабочая виза выдается до 3 лет [5].

В отличие от США, которые ограничивают квоту для низкоквалифицированных специалистов, в Новой Зеландии приоритетом является ликвидация эксплуатации мигрантов местными жителями. Правительство считает, что прямое рабство, ущемление прав иммигрантов, низкая заработная плата не приемлемы для цивилизованного общества.

Канада на протяжении последних пятнадцати лет осуществляет реформы в области миграции. Основной акцент правительство страны делает на привлечении востребованных временных или постоянных категорий специалистов и их гибкой адаптации к культуре канадского общества. Экономическая иммиграция является основой миграционной политики страны. В Канаде существуют различные программы в области миграции, поэтому очень важно знать, по какой именно программе нужно подавать документы на визы. Например, к ним относятся программа для квалифицированной иммиграции, программа для квалифицированных профессионалов, программа привлечения временных иностранных рабочих, программа международной мобильности и другие. Программы принимаются как на федеральном уровне, так и на региональном. Каждая программа имеет свои условия для предоставления визы. Однако есть программы, в которых используется балльная система оценки потенциальных заявителей. При оценке учитывается возраст, образование, опыт работы, приглашение от работодателя, уровень владения языком для определения качества потенциальных претендентов и экономических перспектив. Так, в рамках Программы квалифицированной иммиграции предусмотрены следующие категории лиц, претендующих на получение визы: лиц, получившие приглашение на работу; лица, имеющие опыт работы в приоритетных профессиях; лица, уже работающие и обучающиеся в Канаде [6].

В целом, можно отметить, что в США, Новой Зеландии и Канаде для эффективной миграционной политики используется модель оценки ресурсного потенциала иммигрантов.

Швеция с середины 70-х годов прошлого столетия последовательно осуществляла мультикультуризм, тем самым меняя отношения между коренным населением и иммигрантами. Согласно Конституции Швеции этническим, лингвистическим и религиозным меньшинствам предоставляются равные права наряду с коренным населением. Миграционная политика и политика в отношении национальных меньшинств реализуется на основе правового равенства, свободы выбора и сотрудничества. Эти меры способствовали плавной интеграции иммигрантов в шведское общество. В 2007 году в Швеции было специально создано Министерство интеграции и гендерного равенства, в структуре которого числился Омбудсмен по вопросам этнической дискриминации. В последующем эти функции были переданы в Министерство здравоохранения и социального развития. Шведское правительство поддерживает различные этнические и национальные

сообщества и организации, в стране не запрещается носить национальную одежду [7].

Однако стихийный наплыв беженцев из Сирии, стран Азии и Африки в 2015 году обострил социальные проблемы, включая рост безработицы, преступности и теневой экономики. Многие иммигранты не хотели искать работу, так как социальные пособия позволяли им обеспечить свой минимальный уровень потребления. Со стороны коренного населения начали проявляться ксенофобское настроение и национализм, так как за счет их налогов выделяются средства на содержание беженцев и иммигрантов. Поэтому в последнее время шведы выступают за ужесточение миграционной политики.

Выводы. Современная миграция характеризуется экономической и демографической асимметрией, мобильностью населения в рамках трансграничных территорий, повышенной активностью миграционных потоков из менее благополучных стран в развитые страны. Такая ситуация вынуждает принимающих стран проводить политику по ограничению въезда в страну иммигрантов.

В связи с этим Казахстану следует имплементировать опыт США, Новой Зеландии и Канады по введению системы балльной оценки потенциальных иммигрантов для получения рабочей силы с целью привлечения высококвалифицированных специалистов и ограничению въезда людей, не имеющих профессию, или низкоквалифицированных рабочих.

Касательно политики возвращения на родину этнических казахов и не только их следует адаптировать шведскую модель мультикультуаризма, основанную на уважении к культуре малочисленных народностей и предоставлении равных прав иммигрантам наряду с коренными жителями, к современным реалиям миграционного процесса. В данном контексте необходимо широко вовлекать общественные организации для оказания помощи в быстрой адаптации репатриантов и других иностранных граждан.

Реформирование миграционной политики позволит сконцентрировать усилия на привлечении в страну востребованных специалистов из числа мигрантов и на создании благоприятной среды для иммигрантов через активное вовлечение институтов гражданского общества.

Список литературы

1. Миграция населения за 2000-2018 годы [Электронный ресурс]. – URL: <http://stat.gov.kz/official/industry/61/statistic/7> (дата обращения: 05.07.2019)
2. Информация по этнической миграции на 1 января 2019 года [Электронный ресурс]. - URL: <https://www.enbek.gov.kz/ru/taxonomy/term/521> (дата обращения: 05.07.2019)
3. Копан Т. Как получить «баллы» для иммиграции в США по новой модели Д.Трампа [Электронный ресурс]. – URL: <https://inosmi.ru/social/20170804/239977987.html> (дата обращения: 05.07.2019 года).
4. Герасимова И.В., Пискачев А.А. Механизм реализации модели миграции на примере Новой Зеландии [Электронный ресурс]. - URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/mechanizm-realizatsii-modeli-integratsii-na-primere-novoy-zelandii> (дата обращения: 05.07.2019)
5. Последние изменения в иммиграционной политике Новой Зеландии [Электронный ресурс]. - URL: <https://kiwieducation.ru/latest-immigration-news/> (дата обращения: 05.07.2019)
6. Иммиграция в Канаду [Электронный ресурс]. – URL: https://abroadz.com/articles/Immigratsiya_v_Kanadu (дата обращения: 05.07.2019)
7. Котлова Е. В поисках баланса: шведская модель этнической политики на современном этапе. // Журнал «Арктика и Север». – 2016. № 25. – С. 87-107.

Р.А. Исмаилова, Б.Н. Бокаев

*Қазақстан Республикасы Президентінің жанындағы Мемлекеттік басқару академиясының
Мемлекеттік саясаттың ұлттық мектебі, Нұр-Сұлтан, Қазақстан*

Қазіргі заманғы көші-қон үлгілері: шетелдік және отандық тәжірибе

Аннотация. Мақалада дамыған елдердің көбінесе мигранттардың виза алу талаптарын қатайтуға бағытталған көші-қон саясаты реформаларына талдау жасалынған. Алайда, ол реформаларда Қазақстанға бейімдеуге болатын, көші-қон саясатын тиімді жүзеге асыруында пайдалы болар арнайы құралдар бар екені анықталды. Мәселен, АҚШ-та, Канада мен Жаңа Зеландияда әлеуетті иммигранттардың бағалауы бойынша баллдық жүйе енгізілді, оның көмегімен жұмыс визаларын алу үшін әлеуетті үміткерлердің біліктілік деңгейін анықтауға болады. Мұндай модель сұраныстағы мамандықтарға ие иммигранттарды тартуға және біліктілігі, әрі жағдайы төмен иммигранттардың елге кіруін шектеуге мүмкіндік береді. Швецияда шетел азаматтарын жергілікті мәдениет пен қоғамға икемді интеграциялау мақсатында иммигранттар үшін тең құқықтар заң деңгейінде бекітілген және олардың жергілікті ортаға бейімделуінде үкіметтік емес ұйымдар үлкен рөл атқарады.

Түйін сөздер: көші-қон, эмигранттар, иммигранттар, заңды көші-қон, заңсыз көші-қон, жұмыс визасы, квота

R.A. Ismailova, B.N. Bokaeв

National School of Public Policy of the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan, Nur-Sultan, Kazakhstan

The current models of migration: foreign and domestic experience

Abstract. The article gives an analysis of the reforms of migration policies of foreign countries in modern conditions, which is more focused on tightening the requirements for obtaining visas for migrants in developed countries. Nevertheless, in the ongoing reforms there are separate tools that can be adapted in Kazakhstan in order to increase the effectiveness of the implementation of migration policy. Thus, in the USA, Canada and New Zealand, a score system has been introduced to assess potential immigrants, with which it is possible to determine the qualification level of potential applicants for obtaining work visas. This model allows attracting immigrants with demanded specialties and limiting the entry of low-skilled and low-income immigrants. In Sweden, with the aim of flexible integration of foreign citizens into culture and society, equal rights for immigrants are established law, and non-governmental organizations play an important role in their adaptation.

Keywords: migration, emigrants, immigrants, legal migration, illegal migration, work visa, quota.

References

1. Migracija naselenija za 2000-2018 gody [Migration of the population for the years 2000-2018] [Electronic resource]. - URL: <http://stat.gov.kz/official/industry/61/statistic/7> (accessed: 05.07.2019).
2. Informacija po jetnicheskoj migraciji na 1 janvarja 2019 goda [Information on ethnic migration on January 1, 2019] [Electronic resource]. - URL: <https://www.enbek.gov.kz/ru/taxonomy/term/521> (accessed: 05.07.2019)
3. Kopan T. Kak poluchit' «bally» dlja immigracii v SSHa po novoj modeli D.Trampa [How to get “points” for immigration to the United States on the new model of D. Trump] [Electronic resource]. – URL: <https://inosmi.ru/social/20170804/239977987.html> accessed: 05.07.2019)
4. Gerasimova I.V., Piskachev A.A. Mehanizm realizacii modeli migracii na primere Novoj Zelandii [The mechanism for the implementation of the migration model on the example of New Zealand] [Electronic resource].-

URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/mehanizm-realizatsii-modeli-integratsii-na-primere-novoy-zelandii> (accessed: 05.07.2019)

5. Poslednie izmeneniya v immigracionnoj politike Novoj Zelandii [Recent amendments in New Zealand's Immigration Policy] [Electronic resource]. – URL: <https://kiwieducation.ru/latest-immigration-news/> (accessed: 05.07.2019)

6. Immigraciya v Kanadu [Immigration to Canada] [Electronic resource].- URL: : https://abroadz.com/articles/Immigratsiya_v_Kanadu (accessed: 05.07.2019)

7. Kotlova E. V poiskah balansa: shvedskaja model' jetniceskoj politiki na sovremennom jetape [In Search of Balance: The Swedish Model of Ethnic Policy at the Present Stage], *Arktika i Sever* [Arctic and North], 25, 87-107 (2016).

Сведения об авторах:

Исмаилова Р.А. – доктор экономических наук, профессор Национальной школы государственной политики Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан, пр. Абая, 33 а, Нур-Султан, Казахстан.

Бокаев Б.Н. – PhD, Директор Национальной школы государственной политики Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан, пр. Абая, 33 а, Нур-Султан, Казахстан.

Ismailova R.A. – Doctor of Economics, Professor of the National School of Public Policy of the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan, Abay avenue, 33 a, Nur-Sultan, Kazakhstan.

Bokaev B.N. - PhD., Director of the National School of Public Policy of the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan, Abay avenue, 33 a, Nur-Sultan, Kazakhstan.