

ЭКОНОМИКА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

УДК 339.924: 331.556.4

Р. Д. СТАКАНОВ,
*доцент, кандидат экономических наук,
доцент кафедры мирового хозяйства и международных экономических отношений
Института международных отношений
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко,
ул. Мельникова, 36/1, 04119, Киев, Украина*

**СИНТЕТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА
РЕГИОНАЛЬНОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ:
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СТАНОВЛЕНИЯ**

Исследована трансформация системы международной миграционной политики. Определены три ключевые системы управления международной трудовой миграцией: миграционная система спроса, миграционная система предложения и синтетическая миграционная система, которая приобретает все большую популярность в мире и может считаться оптимальным способом удовлетворения национальных интересов принимающих стран и работодателей.

Ключевые слова: международная трудовая миграция; миграционная политика; региональная интеграция; синтетическая миграционная система; миграционная система предложения; миграционная система спроса; миграционная система баллов.

Библ. 19.

UDC 339.924: 331.556.4

ROMAN STAKANOV,
*Associate Professor, Cand. of Econ. Sci.,
Associate Professor of the Chair of World Economy and International Economic Relations,
Institute of International Relations,
Taras Shevchenko Kyiv University,
36/1, Melnykova St., Kyiv, 04119, Ukraine*

**SYNTHETIC SYSTEM
OF REGIONAL MIGRATION POLICY:
THEORETICAL FOUNDATIONS OF FORMATION**

Transformation of the system of international migration policy is researched. Three key systems of management of international labor migration have been identified: demand-driven migration system, supply-driven migration system and synthetic migration system that is becoming increasingly popular in the world and can be considered the best way to meet the national interests of host countries and employers.

Keywords: international labor migration; migration policy; regional integration; synthetic migration system; supply-driven migration system; demand-driven migration system; points-based migration system.

References 19.

© Стаканов Роман Дмитриевич (Stakanov Roman), 2018; e-mail: roman.stakanov@gmail.com.

Осуществление иммиграционной политики, когда иностранные работники отбираются в соответствии с системой миграционных интересов страны – импортера рабочей силы, является весомой составляющей макроэкономической политики принимающего государства или региона. Впрочем, в мире используются разные подходы к селекции мигрантов, применяются разные миграционные фильтры и государственные институты, а также существуют отличия в полномочиях локального (национального) и международного (двустороннего, регионального или глобального) уровней регулирования. От корректности выбранной миграционной системы зависят как общая успешность миграционной политики принимающей страны, так и долгосрочная конкурентоспособность государства в условиях современной жесткой борьбы за таланты на глобальном рынке труда.

Регулирование международной трудовой миграции на разных уровнях исследовалось рядом отечественных и иностранных ученых. А. Майда [1] и Н. Дункан [2] рассматривали вопросы типологизации миграционной политики. Е. Малиновская [3] исследовала формирование общей миграционной политики ЕС и ее уроки для Украины. А. Филипченко [4] изучал особенности миграционной политики на разных уровнях миграционного регулирования. В свою очередь, П. Куцик, О. Ковтун и Г. Башнянин [5] акцентировали внимание на отличиях в функциях разных международных институций на глобальном уровне регулирования миграции. Вопрос миграционной системы баллов и перспектив формирования синтетической миграционной системы исследовался Д. Пападеметриоу, В. Сомервилле и Г. Танакой [6], а особенности миграционных систем спроса – Дж. Чалоффом и Дж. Ламаитре [7].

Следовательно, **цель статьи** – определить особенности трансформации региональных миграционных систем и формирования современной синтетической системы региональной миграционной политики, предложить оптимальную стратегию миграционной политики Украины, необходимость которой усугубляется в условиях демографического кризиса стабильным нетто-оттоком рабочей силы за границу. Эта статья является составляющей анализа регионального регулирования международной трудовой миграции в условиях формирования глобального рынка труда.

Международное регулирование может происходить на разных уровнях. Наднациональный уровень управления предусматривает передачу значительной части полномочий миграционного менеджмента на региональный и глобальный уровни регулирования. Иначе говоря, наднациональный орган принимает правила, ограничивает действия, следит за соблюдением миграционных правил, а также применяет санкции в случае невыполнения предписаний международного регулятора. Принцип *субсидиарности*, когда решения должны приниматься на минимально возможном уровне для достижения максимальной эффективности, может ограничить объем полномочий регулирующего органа, но в рамках определенной компетенции наднациональный институт имеет четкое превалирование над национальным суверенитетом во время регулирования миграционных процессов*.

* Governance of international migration: mechanisms, processes and institutions / Global Commission on International Migration. – 2005 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://iom.ch/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/tp/TS8b.pdf.

Миграционная политика в *широком смысле* является комплексом мер, которые проводятся многочисленными заинтересованными сторонами (правительствами, международными учреждениями и группами гражданского общества) для формирования условий для работы и средств к существованию мигрантов, а также устанавливает формальные рамки, регулирующие мобильность таких мигрантов. Миграционная политика в *узком смысле* представляет собой ряд действий правительства по регулированию въезда, пребывания и выезда иностранцев с территории соответствующей страны, а также меры, направленные на поддержание связей между этим государством и его гражданами, пребывающими за границей.

К ключевым *концептуальным моделям* миграционной политики относятся следующие [8; 9; 10, с. 26]:

1) *системная* (С. Сассен) (миграционная политика рассматривается в качестве части международной политической системы);

2) *марксистская* (К. Маркс, М. Кастельс, Ф. Бовенкерк, Г. Козак) (регулирование направлено на соответствие потребностей в резервном количестве промышленных рабочих с их реальной необходимостью);

3) *плюралистическая* (К. Коданьоне, Г. Фриман) (миграционный менеджмент исследует совокупность действующих сил (предпринимателей, профсоюзов, церквей), пытающихся получить определенные корпоративные выгоды нередко во вред всеобщему благосостоянию);

4) *реалистическая* (М. Вайнер, Дж. Лёшер, Д. Пападеметриу, Дж. Холлифилд) (рассматривает государственные интересы в качестве ключевого приоритета миграционной политики);

5) *неокорпоративистская* (Дж. Лембрух, Ф. Шмиттер) (иммиграционная политика государства согласовывается с транснациональными и международными ограничениями);

6) *коммуникативная* (Дж. Фетзер) (миграционная политика проявляется через систему коммуникативных шагов, а ее особенности зависят от контекста такого регулирования в большей степени, чем от особенностей самой иммиграции).

Глобализация уменьшает государственный контроль над иммиграционной и натурализационной политиками. Р. Баубек и Д. Джейкобсон [11, с. 46] объясняют, как международная миграция и транснациональное гражданство ограничивают суверенитет страны в части гражданства. В то же время ряд исследований (в частности, Г. Фримана и К. Йопке) указывают на то, что либеральные страны принимают иммигрантов в первую очередь вследствие внутреннего давления, а не экзогенного. Если глобализация ограничивает регуляторные возможности национальных правительств в многочисленных сферах, то иммиграционная политика остается весомым рестрикционным инструментом национального уровня.

Миграционная политика на рынке труда преследует такие *две основные цели*: поддержание экономического роста и конкурентоспособности (в том числе поиски способов для привлечения высококвалифицированных мигрантов); содействие социальной и экономической интеграции иммигрантов [12].

Страны иммиграции, в силу существующей демографической ситуации, используют *систему миграционных интересов*, увеличивая предложение рабо-

чей силы благодаря иммиграции. В данном случае к ключевым приоритетам относятся*:

- поддержка стратегических отраслей промышленности, то есть тех, которые имеют исключительное значение для сохранения стабильности в функционировании экономики принимающей страны и могут быть утрачены, если в стране нет достаточного количества квалифицированных работников или соответствующие предприятия перемещены за рубеж;

- замещение рабочей силы, утраченной вследствие естественного сокращения и старения населения (в отдельных странах со средним уровнем доходов иммиграция необходима для замещения работников, выезжающих в страны с высоким уровнем доходов);

- заполнение низкоквалифицированных и низкооплачиваемых должностей в таких секторах, как здравоохранение, в том случае, если местные работники не доступны или не желают их занимать;

- удовлетворение временных потребностей работников на протяжении периодов экономического подъема или сезонных потребностей секторов сельского хозяйства и строительства;

- подготовка глобальной рабочей силы, способной работать в зарубежных отделениях ТНК;

- избежание инфляции за счет сдерживания роста заработных плат в отдельных отраслях промышленности, профессиях или регионах, которые могут опосредованно влиять на другие рынки труда или повлечь за собой рост потребительских цен.

Сегодня миграционное регулирование происходит на национальном и международном уровнях, причем, в отличие от международной торговли или движения капитала, глобальный уровень не является определяющим для регуляторной политики, уступая место национальной и региональной политикам. Миграционная политика в отношении рабочей силы формируется на национальном уровне и, в свою очередь, подразделяется на несколько систем регулирования.

А. Филипенко [4, с. 167] отмечает, что международная миграционная политика осуществляется на трех уровнях: глобальном (мегауровне), региональном (метауровне) и национальном (макроуровне). При этом на глобальном уровне миграционная политика проводится ООН и ОЭСР, на региональном – региональными интеграционными группировками, а национальная миграционная политика лежит в сфере компетенций правительств отдельных стран. Существует четыре ключевых измерения управления миграцией [4, с. 169], которые предусматривают взаимодействие национального и международного уровней регулирования: кооперация (взаимодействие на разных уровнях миграционной политики); координация (взаимодействие между разными политиками – в частности, миграционной – для получения синергетического эффекта); децентрализация (перенесение функций регулирования миграции на местный уровень); привлечение большего количества акторов.

В целом, по нашему мнению, *регуляторная политика в отношении миграции* может быть структурирована таким образом:

* Indicators of Immigrant Integration 2015 / OECD. – 2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.oecd.org/publications/indicators-of-immigrant-integration-2015-settling-in-9789264234024-en.htm>.

1. Глобальный уровень регулирования**2. Региональный уровень регулирования**

А) Регулирование в рамках региональных интеграционных объединений

1) Региональная миграционная политика

– политика доступа на рынок

– политика интеграции мигрантов

2) Региональная политика на рынке труда

– общая политика в отношении всех работников

– политика по сферам (предприниматели, научная деятельность, информационно-коммуникационные технологии)

– социальная политика

– политика в отношении мигрантов (предпринимателей, инвесторов)

Б) Миграционная политика в рамках региональных консультативных процессов

3. Двусторонний уровень регулирования**4. Национальный уровень регулирования****5. Локальный уровень регулирования**

В качестве отдельного проявления регулирования может рассматриваться трансграничный (внутрирегиональный) уровень регулирования миграции, который сочетает в себе характеристики локального (местного, муниципального) управления с региональным уровнем регулирования (в частности, регионы NUTS-2, NUTS-3 в ЕС). Однако даже в случае ЕС еврорегионы не имеют весомых полномочий по регулированию трудовой иммиграции из стран – не членов ЕС.

На *глобальном* уровне определяющими являются глобальные организации, которые в той или иной мере привлечены к процессу регулирования международного перемещения и соблюдению прав как работников в мировой экономике в целом, так и трудовых мигрантов в частности. По мнению П. Куцика, О. Ковтуна, Г. Башнянина [5], для упорядочения миграционных процессов на глобальном уровне, а также регламентирования глобального рынка труда есть несколько регуляторных институций. На глобальном уровне определяющую роль в регулировании играют международные экономические организации, и прежде всего ВТО. Кроме того, вопросы миграции стоят на повестке дня целого ряда специализированных учреждений ООН (в первую очередь МОТ и ассоциированной с ней МОМ, а также по отдельным аспектам и другим ее институциям – ФАО). Но, в отличие от ВТО, их полномочия не предполагают обеспечения упрощения трудовой миграции на любом из уровней. В этой связи основной акцент в регулировании миграции и рынков труда через систему ООН направлен на соблюдение прав работников (и в том числе трудовых мигрантов – Комитет по делам трудовых мигрантов), исследовательско-аналитическую деятельность (такую, как создание и развитие Информационных систем рынка труда), а также на гуманитарные аспекты миграции, не связанной с экономическими мотивами.

Системного взаимодействия между упомянутыми международными организациями (кроме кооперации между МОТ и МОМ в рамках системы ООН) не происходит, что, в свою очередь, приводит к отсутствию устойчивого координирования международной трудовой миграции (по примеру регулирования

международной торговли) на глобальном уровне. На сегодня Способ 4 Соглашения ГАТС является единственным для большинства стран мира глобальным обязующим положением, которым либерализуется трудовая миграция отдельных поставщиков услуг, хотя формально институцией, наделенной обязанностями по глобальному сотрудничеству и управлению миграцией, является МОТ. Причем Способ 4 Соглашения ГАТС, имеющий дело с временным движением работников при предоставлении трансграничных услуг, является ограниченным по масштабам обязательств, и на него приходится незначительная часть международной торговли услугами. Хотя дальнейшее углубление этого соглашения и может позитивно повлиять на процессы трудовой миграции, все же его базовая структура не пригодна к широкомасштабному управлению экспортом рабочей силы – по аналогии с международной торговлей товарами.

Глобальная торговая политика существенно отличается от регулирования международной трудовой миграции. Торговая либерализация, прежде всего, фокусируется на содействии движению товаров и услуг, а также (опосредованно) капитала, не ставя в приоритет упрощение мобильности движения рабочей силы. Миграционное регулирование служит, в первую очередь, прерогативой национального и регионального уровней, а роль глобальных институций остается при этом незначительной.

Международная конференция по народонаселению (ICPD) в Каире разработала первую развернутую Повестку дня по международной миграции, которой все государства были призваны к сотрудничеству в вопросах содействия развитию потенциала миграции и противодействия нелегальной миграции. Ключевые конференции ООН и их итоговые документы (в том числе Всемирный саммит ООН по вопросам социального развития (Копенгаген, 1995), Декларация Тысячелетия ООН (2000), а также Дурбанская декларация, Программа действий и Итоговый документ Всемирного саммита (2005)) касались разных аспектов международной миграции. В рамках ООН существует 5 правовых документов о международной миграции: Конвенция о статусе беженцев (1951), Протокол к Конвенции о статусе беженцев (1967), Международная конвенция по защите прав трудовых мигрантов и членов их семей (1990), а также Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху (2000) и Протокол о предотвращении и прекращении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее (2000), которые дополняют Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности. Ратификация правовых инструментов ООН, связанных с международной миграцией, остается неполной. По состоянию на октябрь 2015 г., лишь 36 стран ратифицировали все 5 правовых инструментов, тогда как 14 стран не ратифицировали ни одной конвенции. Причем Конвенцию 1990 г. ратифицировала лишь четвертая часть стран – участниц ООН*.

На *региональном* уровне регулирования экономическая политика в отношении миграции может применяться в двух сегментах: *регулирование в рамках региональных интеграционных объединений и миграционная политика в рамках региональных консультативных процессов* (РКП). Первый сегмент регулирования

* International Migration Report 2015 / Highlights Department of Economic and Social Affairs United Nations New York. – 2016 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015_Highlights.pdf.

привлекает формализованные механизмы принятия решений в рамках региональных торговых соглашений (РТС), которые принимают юридически обязывающие решения и институционально обеспечивают их реализацию. В рамках РКП обсуждается широкий круг вопросов миграции, связанных с миграцией при участии международных организаций глобального уровня, представителей государств на национальном уровне, а также (в отдельных случаях) неправительственных организаций. При этом цель заключается в информационном диалоге, который не обязателен для исполнения.

В свою очередь, региональная политика в рамках РТС происходит на двух стадиях: 1) региональная миграционная политика, которая предшествует доступу иностранных работников на региональный рынок труда, а также создает им условия для перемещения в пределах самого рынка труда и дальнейшей интеграции; 2) региональная политика регулирования рынка труда, которая может быть общенаправленной на всех работников (и в том числе на иностранных), а может быть сегментированной на иностранной рабочей силе. Также региональная политика регулирования рынка труда может дифференцироваться по сферам ее применения.

РКП касаются широкого круга вопросов – в частности, трудовой миграции, миграции и развития, миграции и торговли, интеграции мигрантов, защиты прав мигрантов и т. п. РКП происходят с определенной периодичностью, а решения на них носят необязательный и неформальный характер, хотя и принимаются при участии официальных правительственных учреждений стран-участниц. Главная цель таких встреч заключается в попытке государств обсудить миграционные вопросы, которые связаны с устойчивым желанием принимающих стран сохранить гибкость и селективность в миграционном менеджменте. К таким РКП принадлежат, например, Процесс Коломбо в отношении управления зарубежной занятостью и контрактным трудоустройством в Азии, начатый в 2003 г. при участии 10 стран, а также Диалог Абу-Даби, начатый в 2008 г. и посвященный формированию новых идей по поводу развития широких практических рамок сотрудничества по контрактному трудоустройству в Азии (и в первую очередь – в странах Персидского залива).

Региональные и субрегиональные процессы управления трудовой миграцией происходят в рамках разных схем экономической политики, которые могут включать упрощение или ликвидацию визового режима, совместное признание квалификаций, мобильность социальной помощи как интегральный компонент преимуществ более тесной экономической интеграции при отсутствии существенного прогресса в глобальной либерализации перемещения трудовых ресурсов. В условиях свободного движения рабочей силы миграция должна стать двигателем развития и интеграции для ряда регионов. В то же время практика интеграции указывает на то, что потенциал миграции может быть реализован лишь в случае эффективного управления и защиты прав мигрантов.

И. Меерс [13] утверждает, что региональная интеграция, независимо от ее типа, имеет тенденцию влиять на политику иммиграционного контроля для стран-членов. В частности, это касается таких аспектов, как содействие движению людей между национальными территориями стран-участниц; разработка общей миграционной политики в отношении “третьих” стран, которая бы могла быть более ограничительной для иммиграции, чем была до создания регио-

нальной группировки. Это подтверждается опытом ЕС, который характеризуется унификацией консолидированной миграционной политики во время создания Шенгенской зоны.

По мнению А. Майды [1], существует два ключевых типа иммиграционной политики: 1) политика миграционного предложения (англ. supply-driven migration systems); 2) политика миграционного спроса (англ. demand-driven migration systems). Целесообразность разделения всех миграционных систем по определенным критериям обосновывалась в целом ряде исследований [1; 14; 6; 15]. В частности, критерии разделения были обусловлены: *первичным инициатором миграционного отбора* (работодатель или работник инициирует процесс иммиграции); *институциональным механизмом отбора* (приоритет по спросу со стороны работодателя (микроуровень) или правительства – приоритет общегосударственным интересам привлечения человеческого капитала (макроуровень)); *степенью участия государства* (предпочтение отдается рыночным силам спроса и предложения (неоклассический подход к миграционной политике), или более высока роль правительственных институций (институциональный подход)). При этом современные миграционные системы трансформируются в направлении синтеза отдельных элементов ключевых подходов к миграционному отбору, что позволяет нам утверждать о существовании на сегодня **трех ключевых систем миграционной политики**: *миграционной системы, ориентированной на спрос; миграционной системы, ориентированной на предложение; синтетической миграционной системы.*

В большинстве случаев национальные миграционные политики (прежде всего, те, которые пользуются иммиграционными системами, ориентированными на спрос) решают тактические задачи противодействия нелегальной миграции, но они не способны обеспечить вектор направления миграционных стратегий в соответствии с долгосрочными интересами национальных экономик в глобализированном мире *. США (на текущем этапе) и большинство стран Европы используют систему, которая базируется на спросе и предполагает у претендента наличие приглашения на работу для оформления трудовой визы. При такой системе ключевым инструментом регулирования служат рабочие разрешения (англ. work permits).

Системы, ориентированные на спрос, имеют такие **три ключевые формы проявления** [6] – тестирование рынка труда; предварительно учтенные профессии; аттестация. *Тестирование рынка труда* используется в большинстве миграционных систем спроса и требует от работодателя продемонстрировать, что поиски работника на местном (национальном) или региональном рынках труда были неудачны, а это, в свою очередь, создает основания для приглашения соответствующего иностранного кандидата. Этот процесс может варьировать как по интенсивности, так и по количеству бюрократических процедур, но, как правило, предусматривает предоставление работодателем доказательств того, что он искал кандидата, работая с государственными службами трудоустройства, а также путем размещения объявлений в соответствующих газетах, журналах и/или на веб-сайтах поиска работы и не нашел нужных кан-

* Governance of international migration: mechanisms, processes and institutions / Global Commission on International Migration. – 2005 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://iom.ch/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/tp/TS8b.pdf.

дидатов. Характеристики тестов рынков труда варьируют в разных странах. Работодатель обязан доказать отсутствие местных работников с квалификацией, соответствующей его потребностям, а иммигрантам предлагается конкурентоспособная заработная плата. В отдельных странах (таких, как Австрия, Чехия, Германия, Италия, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Испания, Швеция, а также Республика Корея) работодатели должны использовать государственные службы занятости для информирования об открытии вакансий [7].

Вторым вариантом миграционных систем спроса выступает *предварительная сертификация* (используемая в НАФТА для 65 профессий, которые обусловлены договором и требуют высшего образования) профессий, определенных работодателями, которым предоставляется право на селекцию иностранных работников. Отдельным подвидом такого подхода может быть создание перечня дефицитных профессий, позволяющее работодателям эффективно осуществлять поиск работников тех категорий, которые включены в такой перечень, не проходя при этом полной процедуры отбора, предусмотренной первым вариантом.

Третий, *“аттестационный”*, вариант миграционных систем спроса (визы типа H1-B в США, рабочая виза в ОАЭ) позволяет работодателям нанимать иностранных работников без тестирования рынка труда или других процедурных препятствий, но в соответствии со специфическим перечнем условий. В частности, работодатели подписывают юридически обязательную для исполнения декларацию, которая определяет условия занятости, а также предоставляет государственным органам право проводить аудит занятости на предприятии в период после найма иностранных работников.

В конечном счете, все три варианта demand-driven-систем признают необходимость в обеспечении специфических потребностей работодателей, в частности – для закрытия дефицитных рабочих позиций [16] в тех секторах, где отсутствует достаточное предложение соответствующей местной рабочей силы, а спрос на эти рабочие позиции достаточно высок.

Кроме того, миграционные системы спроса могут включать в себя случаи *международных соглашений*, который предполагает, что правительства подписывают соглашения, позволяющие нанимать иностранных работников в определенных секторах или работников определенных профессий. Отдельные из таких соглашений заключаются на условиях взаимности, другие являются односторонними и открывают целые профессиональные или промышленные секторы для работников другой страны или нескольких стран. В зависимости от положений каждого конкретного соглашения по найму иностранцев они могут или быть инструментом миграционной системы спроса, или относиться к комбинированным соглашениям.

Отдельные страны используют миграционные системы, которые базируются на предложении рабочей силы и через которые отбираются мигранты с квалификацией, необходимой в этих странах. В дальнейшем такие мигранты самостоятельно ищут работу, соответствующую их квалификационному уровню. Австралия, Новая Зеландия и Канада ввели миграционные системы баллов или модели проявления заинтересованности в миграции. Двумя другими каналами миграции являются получение студенческих виз или внутрикорпо-

ративные трансферты *. Основным инструментом такой модели служит система баллов миграции, которая, в свою очередь, является формой иммиграционной селекции, при помощи которой или разрешается, или запрещается въезд иностранному работнику в страну, — в зависимости от того, какое количество миграционных баллов он получает при тестировании его человеческого капитала. При этом к измеряемым индивидуальным характеристикам относятся возраст мигранта, его уровень образования, профессиональные навыки, опыт работы, владение языками и т. п.

Система баллов не “сводит” мигрантов с рабочими местами, а сосредотачивается на отборе мигрантов по целевым показателям человеческого капитала. В основе этих базовых систем лежат механизмы образования и обретения навыков. Как правило, при иммиграционном отборе сотрудники соответствующего миграционного органа определяют уровень человеческого капитала заявителей, опираясь на количество баллов, которые они получают по индивидуальным характеристикам, хотя процесс online-подачи заявлений делает его более рациональным и менее трудоемким. Заявители, получающие проходной балл иммиграции, определенный принимающим правительством, принимаются на временное или постоянное проживание.

В основе начисления миграционных баллов лежат две разные экономические модели. Одна из них базируется на краткосрочных потребностях в заполнении нехватки определенных квалификаций на рынке труда, что характерно для австралийской системы. Другая модель базируется на долгосрочных потребностях, среди которых ключевым является общий квалификационный уровень мигранта, а не краткосрочные несовпадения в спросе и предложении на национальном рынке труда.

Д. Пападеметриоу [6] выделяет 12 весомых компонентов миграционной системы баллов в 6 странах, ее использующих (Соединенном Королевстве, Австралии, Канаде, Новой Зеландии, Дании и Гонконге). Сгруппировав эти компоненты по приоритетности для страны назначения, среди них можно выделить 4 компонента первого уровня, на которые приходится большее количество баллов и которые являются определяющими при формировании вектора миграционной политики принимающей страны, определенной сквозь призму миграционных интересов государства. Сгруппированные нами 6 компонентов второго уровня являются поддерживающими и в большей степени направлены на “тонкую настройку” миграционной системы с учетом национальных особенностей рынка труда и динамики экономического развития страны — импортера рабочей силы.

К компонентам **первого уровня** относятся образование; опыт работы (общий по специальности или предыдущий в стране назначения); возраст; владение языками.

Образование измеряется количеством лет учебы или образовательным уровнем. Баллы могут предоставляться как за академическое, так и за профессионально-техническое образование или за наличие тренингов и повышение квалификации.

* Skilled Migration Trends and Policy Evolution: A Multilateral Overview / The National Academies Press. — 2015 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <https://www.nap.edu/read/20145/chapter/4#19>.

Общий опыт работы, как правило, предусматривает начисление миграционных баллов за опыт работы по основной профессии, по которой аппликant желает работать. Некоторые страны присуждают дополнительные баллы, если такой предыдущий опыт работы приобретен в стране назначения.

Миграционная селекция по **возрасту** является общей для всех миграционных систем предложения. Большинство баллов, начисляемых аппликantu за возраст, имеют скользящую шкалу: чем моложе заявитель, тем больше баллов он получает.

Все системы миграционных баллов принимают во внимание **владение языками**, хотя и делают это дифференцированно, а уровень языковой компетентности, необходимый для получения баллов, зависит от конкретной страны. Для определения уровня владения языками используются разные системы оценки – например, Международная тестовая система по изучению английского языка (IELTS) или Тест на знание английского языка как иностранного (TOEFL).

К компонентам **второго уровня** относятся список дефицитных профессий; квалификационная характеристика члена супружеской пары; уровень оплаты труда; наличие близких родственников; территориальные бонусы; инвестиции и (или) обязательства по созданию новых рабочих мест.

Дополнительные баллы могут быть начислены потенциальному мигранту при наличии у него специальности, входящей в **список дефицитных профессий** или же в те секторы, которые определяются принимающей страной как перспективные с точки зрения повышения конкурентоспособности страны. Другим предназначением такого списка может выступать создание “резерва стратегических навыков”. **Квалификационная характеристика члена супружеской пары** может стать определяющей в том случае, если его собственных полученных баллов не достаточно для прохождения иммиграционного теста. Нередко партнеры иммигранта-принципала могут пользоваться миграционными характеристиками основного мигранта или получать определенное количество баллов за пребывание в браке с таким заявителем.

Предыдущая **заработная плата**, получаемая мигрантом до иммиграции, используется в качестве прокси-модели формирования высокого человеческого капитала (в том числе и в тех странах, которые не применяют полноценных миграционных систем предложения), что связано с наличием существенной корреляции между оплатой труда и квалификацией аппликantов. Этот компонент может наиболее эффективно использоваться для оценки потенциала работников средней квалификации, когда для иммиграции рассматриваются лишь те претенденты, которые получали не меньше зарплатного минимума, установленного страной назначения. Относительный показатель средней заработной платы применяется преимущественно для определения относительного качества человеческого капитала индивидуального мигранта в рамках конкретной отрасли и не может служить инструментом анализа межотраслевых зарплатных диспропорций. Такой компонент не может быть применен для установления квалификационного уровня ученых в развивающихся странах в силу значительной недооценки стоимости труда ученых в ряде таких государств (в частности, и в Украине).

Особым компонентом миграционной системы является **приглашение на работу** от местного работодателя. Предоставление кандидатам (при наличии пред-

ложения работы в стране – импортере рабочей силы) характеристик миграционной системы спроса увеличивает вероятность того, что иммигранты будут отвечать потребностям работодателей, а следовательно, иметь лучшие результаты работы. **Наличие близких родственников** потенциально должно обеспечить новым мигрантам необходимую информацию о принимающем обществе (в частности, о том, как получить доступ к рынку труда, и о системе социальной защиты в принимающей среде).

Территориальные бонусы предполагают предоставление баллов тем иммигрантам, которые проживают в определенной части страны, имеющей большую потребность в работе иммигрантов. Подвидом этого компонента могут служить территориальные провинциальные программы, позволяющие провинциям выбирать своих собственных иммигрантов. Такая политика направлена на решение проблем высоколокализованных демографических дефицитов, последствий низкой рождаемости и высокой эмиграции молодых работников. **Инвестиции и (или) обязательства по созданию новых рабочих мест** со стороны потенциального иммигранта дают возможность получить дополнительные баллы для тех, кто будет инвестировать денежные средства в предприятия, создающие рабочие места, или самостоятельно открывать бизнес. Такие требования устанавливаются на высоком абсолютном уровне инвестиции и предполагают автоматическую адмиссию для относительно незначительного количества иммигрантов.

Существенная часть компонентов второго уровня миграционных систем предложения находят свое использование в миграционных системах спроса (такие, как установление зарплатного минимума) или же являются модернизированными инструментами привлечения нетрудовых мигрантов (например, в случае с семейной миграцией). По нашему мнению, обретение одним или несколькими компонентами второго уровня весомого значения в миграционной системе баллов является достаточным основанием считать такую систему **синтетической миграционной моделью**.

Проходной балл в миграционной системе является весомым инструментом балансирования миграционных систем предложения. Благодаря ему определяются количество и качество трудовых мигрантов, привлекаемых в страну. Этот инструмент может быть расширен за счет создания “*банка потенциальных мигрантов*”, куда включаются те заявители, которые получили показатель, не позволяющий им иммигрировать при текущем проходном балле, но достаточно высокий, чтобы перейти в режим ожидания, из которого они могут квалифицироваться после снижения минимума для адмиссии.

Миграционные системы, основанные на предложении, имеют ряд преимуществ: 1) правительство сохраняет институциональный контроль над экономической миграцией, что позволяет встраивать планы по притоку человеческого капитала в долгосрочную стратегию экономического роста принимающей страны; 2) система баллов дает возможность формировать стратегическое видение иммиграционного режима и определять приоритетность национальных экономических интересов в сфере миграции путем привлечения иммигрантов с высокой добавленной стоимостью человеческого капитала; 3) предусмотрены прозрачность, понятность и прогнозируемость системы баллов для всех участников миграционного процесса; 4) система баллов адаптирована как для потенциальных мигрантов, так и для правительств. Коррекция весовой части

баллов позволяет корректировать приоритеты привлечения работников при изменении системы миграционных интересов страны. Для работников преимущество заключается в возможности приоритетизации определенных умений для получения максимального результата, достаточного для адмиссии.

Между тем миграционные системы предложения, несмотря на свое в целом стратегическое преимущество перед инерционными по своей сути миграционными системами спроса, также не лишены недостатков. Ключевым среди них является неспособность удовлетворить тактические потребности работодателей в работниках определенной квалификационной направленности. Другим недостатком является в отдельных случаях неспособность при помощи количественных оценок (таких, как срок обучения, не учитывающий ценность учебной институции, или обретение “мягких” умений – универсальных или функциональных компетенций) определить относительную ценность потенциального мигранта. В системах, ориентированных на предложение, целевые объемы миграции для постоянных мигрантов, как правило, являются инструментом для предотвращения неограниченного притока мигрантов, получающих постоянное место проживания после въезда в страну. Однако в условиях системы, ориентированной на спрос, целевые показатели могут быть препятствием для эффективного миграционного менеджмента, поскольку определенные цифры в значительной мере зависят от потребности в рабочей силе и желания работодателей нанимать мигрантов для удовлетворения такого спроса *.

Наиболее распространенным способом интеграции миграционных систем выступает повышение роли компонентов миграционной системы предложения второго уровня, и в первую очередь – приоритетный учет наличия у потенциального работника приглашения на работу. Такая особенность миграционной модели формирует двухэтапность адмиссии, когда от аппликанта требуется временная виза до подачи заявки на постоянную иммиграцию. В Австралии до 50%, а в Новой Зеландии – 70% перманентных иммигрантов до получения статуса постоянного мигранта уже имели временные визы на пребывание в стране [7].

По нашему мнению, к *синтетическим миграционным системам* могут быть отнесены такие модели регулирования международной миграции, которые комбинируют подходы миграционных систем предложения и миграционных систем спроса. Обязательным элементом синтетической системы должно быть использование развитой миграционной системы баллов как ключевого элемента систем предложения. При этом использование системы баллов комбинируется с привлечением одного или нескольких элементов системы спроса (преимущественно используются *предложение на трудоустройство от местного работника* и *предварительное тестирование рынка труда*).

Синтетические системы соединяют преимущества обеих доминирующих на сегодня систем, позволяя рыночным силам (demand-системе) оставаться основой для миграционной селекции, но предоставляя правительству (supply-системе) дополнительные полномочия по миграционному регулированию. Синтетическая модель миграционного регулирования может быть сформирована путем разных подходов – в частности, таких:

* Recruiting for success. Challenges for Canada's Labour Migration System / OECD. – 2016 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.oecd.org/els/mig/recruiting-for-success-Canada.pdf>.

- предоставление значительного количества баллов мигранту при наличии у него приглашения на работу или при введении этого приглашения в качестве предпосылки для применения системы баллов;
- обеспечение жесткого предмиграционного оценивания владения языками, что позволяет эффективнее оценить качественную составляющую образовательных характеристик мигранта;
- введение миграционных программ без привлечения жесткой системы баллов, в которые входят ключевые элементы системы отбора человеческого капитала – в частности, создание лучших условий для перехода из статуса студента в статус работника;
- расширение возможностей для транзита от статуса временного работника до статуса перманентного иммигранта при условии соответствия каждого четко предусмотренным критериям [15];
- одновременное использование миграционной системы предложения для долгосрочной и перманентной миграции с сохранением системы спроса для временной трудовой миграции.

Весомой характеристикой новой, синтетической, миграционной системы является ее гибкость. Когда в системе существует значительная часть аппликантов с предложениями на трудоустройство, она в большей степени сориентирована на спрос, но, когда их количество уменьшается, она возвращается на supply-driven-механизм. При этом современные синтетические миграционные системы формируются не только за счет трансферта от supply-систем. На сегодня мы можем утверждать, что уже в краткосрочной перспективе это будет характерно для всего англосаксонского блока стран. Подтверждается это началом реформирования иммиграционной системы США, которое сблизит ее с Канадской, Австралийско-Новозеландской и Британской. Хотя предложенный в сентябре 2017 г. Акт реформирования американской иммиграции для сильной занятости (RAISE Act) и предусматривает сокращение объемов постоянной иммиграции по грин-картам, лимитирование количества беженцев 50 тысячами человек и отмену визовой лотереи, в то же время оно преследует цель перехода к миграционной системе баллов для отбора квалифицированных работников. Предложенная система баллов повлияет и на национальную структуру иммиграции, трансформируясь в системную эксклюзию иммигрантов из стран с низким объемом человеческого капитала, который в первую очередь будет оцениваться при иммиграции*.

В частности, иммиграционные баллы должны предоставляться в зависимости от возраста (максимально 10 баллов для иммигрантов в возрасте от 26 до 30 лет), образования (максимально до 13 баллов при наличии высшего образования в США или звания доктора философии по STEM-специальностям), владения английским языком (с учетом тестов IELTS и TOEFL, максимально 12 баллов за результат, полученный в десятом дециле баллов), чрезвычайных достижений (25 баллов для нобелевских лауреатов, 15 баллов за высокие спортивные достижения – такие, как олимпийские медали), приглашения на

* Reforming American Immigration for Strong Employment Act or the RAISE Act / U.S. Congress legislation [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/354>; The RAISE Act: What Lies Beneath the Proposed Points System? / American Immigration Council. – 2017 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/raise-act>.

работу (максимально 13 баллов при ожидаемой заработной плате потенциального мигранта на уровне 300% медианного дохода домохозяйства в том штате, откуда поступает предложение по трудоустройству), осуществленных инвестиций в коммерческие предприятия (до 12 баллов при инвестиции от 1,8 млн. дол. сроком от 3 лет), принадлежности к преференционным визовым категориям (2 балла). Предполагается также установление допуска (pass mark) на уровне 30 баллов *. Ежегодно до 140 тыс. иммиграционных виз должны выдаваться на основе системы баллов, что сопоставимо с тем объемом разрешений, который на сегодня выдается по мотивам трудоустройства в США.

Решение о формировании миграционной системы баллов не является конъюнктурным или сугубо политически мотивированным: в силу системности внесения таких предложений правительством страны (они уже выносились на рассмотрение в форме актов в 2007 и 2013 гг.), можно утверждать о стратегическом стремлении США к формированию синтетической миграционной модели **. Но, в отличие от Акта 2013 г., Акт RAISE не содержит специального пути для менее квалифицированных иммигрантов. Менее квалифицированные иммигранты играют фундаментальную роль в “дуальном рынке труда” США, где иммигранты и местные жители нередко работают в разных неконкурирующих сегментах рынка труда. К таким отраслям относятся сфера питания, гостиничное хозяйство, строительство, сельское хозяйство, обслуживание людей преклонного возраста и промышленное производство ***. Игнорируя этот факт, Акт RAISE, меритократический по своей ключевой цели, может нанести ущерб этим отраслям, а также рынку труда США.

Нами были исследованы 16, по нашему мнению, ключевых региональных интеграционных группировок (в которые привлечены 175 стран мира), где ведутся переговоры или уже установлены режимы свободного движения людей. В 2010–2015 гг. на них приходилось свыше 213 млн. чел. притока мигрантов (87% общего показателя международной миграции). К таким организациям относятся Андский общий рынок (Андский пакт, то есть АНКОН), Ассоциация стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Карибский общий рынок (КАРИКОМ), Экономическое сообщество стран Центральной Африки (ЭКОЦАС), Экономическое сообщество стран Восточной и Южной Африки (КОМЕСА), ЕС, Евразийский экономический союз (ЕАЭС), Экономическое сообщество стран Западной Африки (ЭКОВАС), Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива (ССАГПЗ), Межправительственный орган по вопросам развития (ИГАД), Сообщество развития Юга Африки (САДК), Североамериканская зона свободной торговли (НАФТА), СНГ, Ассоциация регионального сотрудничества Юж-

* Reforming American Immigration for Strong Employment Act or the RAISE Act / U.S. Congress legislation [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/354>; The RAISE Act: What Lies Beneath the Proposed Points System? / American Immigration Council. – 2017 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/raise-act>; Points based Immigration USA Green Card – Full Details- RAISE Act 2017 / RedBus2US. – 2017 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://redbus2us.com/points-based-immigration-usa-green-card-full-details-raise-act-2017>.

** Reforming American Immigration for Strong Employment Act or the RAISE Act / U.S. Congress legislation [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/354>.

*** The RAISE Act: What Lies Beneath the Proposed Points System? / American Immigration Council. – 2017 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/raise-act>.

ной Азии (СААРК), Австралийско-Новозеландское торговое соглашение об углублении экономических связей (АНЦЕРТА), Объединенный рынок стран Южного конуса (МЕРКОСУР).

Шенгенская система в ЕС является крупнейшей и наиболее широко используется для информационного обмена по поводу иммиграции. Визовая информационная система является централизованной системой обмена данными о краткосрочных визах между странами-участницами. Все консульства шенгенских стран (приблизительно 2000 в 2016 г.), а также точки пересечения на их внешних границах (соответственно, приблизительно 1800) подсоединены к этой системе.

Несмотря на приоритетность национального регулирования рынка труда в странах ЕС, значительное количество регулятивных актов государственного уровня было принято во исполнение совместных решений ЕС. В частности, к таким документам относятся Директива в отношении единого разрешения (2011/98/ЕС), Директива в отношении *Голубой Карты ЕС* (2009/50/ЕС), Исследовательская директива (2005/71/ЕС), Директива в отношении санкций против работодателей, содержащих нелегальных работников из “третьих” стран (2009/52/ЕС) [17]. Директива 2003/109/ЕС устанавливает правила определения долгосрочного статуса для граждан “третьих” стран. Важным документом, соединяющим общую миграционную политику ЕС с потребностями рынка труда, выступает Пакт в отношении иммиграции и приюта, предложенный в 2008 г. В этом документе подчеркивается важность организации легальной иммиграции в соответствии с приоритетами, потребностями и возможностями приема иммигрантов каждым государством – членом ЕС. Особое внимание уделяется заключению – как на уровне ЕС, так и на уровне отдельных государств – соглашений со странами происхождения и транзитными странами, включающих положение о возможностях легальной миграции, адаптированное к ситуации на рынках труда стран ЕС*.

Ключевыми препятствиями для формирования общей миграционной политики ЕС выступают два фактора. Во-первых, страны ЕС отстаивают свою прерогативу на определение количества и качества трудовых мигрантов, которых они хотят и могут допустить к себе. Во-вторых, цели и потребности иммиграции существенно отличаются в разных странах ЕС. Европейская комиссия фокусируется на усилиях по установлению минимальных стандартов и правил адмиссии и проживания отдельных категорий мигрантов (в частности, студентов, ученых, высококвалифицированных работников, сезонных работников, работников ТНК). Но такой подход не обеспечивает значительного пространства для создания совместных инструментов регулирования миграционных процессов на региональном уровне**.

В последние годы одним из определяющих аспектов стратегии ЕС в отношении экономической иммиграции выступает фокусирование на высококвал-

* European Pact on Immigration and Asylum / Council of the European Union [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2013440%202008%20INIT>.

** European Agenda on Migration / Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the committee of the regions. – 2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/backgroundinformation/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf.

лифицированной миграции. В октябре 2017 г. на уровне ЕС была еще раз подтверждена важность стимулирования появления новых рабочих мест, стабильного роста и вклада миграции в экономическую конкурентоспособность ЕС. В мае 2015 г., в рамках Европейской Повестки дня миграции, были выделены главные элементы предлагаемого пакета, который был введен весной 2016 г. В основе реформирования миграционных подходов лежат изменения к политике *Голубой Карты*. Несмотря на позиционирование программы “Голубая Карта” в качестве ведущей инициативы по привлечению высококвалифицированных мигрантов, она не продемонстрировала большей успешности по сравнению с национальными схемами, а также не повлекла за собой развития общей миграционной политики ЕС по привлечению высококачественной рабочей силы*.

Хотя Голубая Карта и остается на повестке дня миграционной политики ЕС, все же Европейской комиссией предлагается инновативная идея разработки на уровне ЕС системы **Выражения интереса (ЕОИ)**, которая моделирует похожую канадскую систему Экспресс Доступа (Система баллов для иммиграции). Цель этой инициативы заключается во введении всеевропейского инструмента решения общих проблем европейской экономики, при одновременном сохранении компетенций государств – членов ЕС по регулированию доступа иностранцев на национальные рынки труда. Фактически ЕОИ не является иммиграционной системой, а выступает инструментом управления, который вводит двухуровневый способ отбора определенных категорий квалифицированных мигрантов. Метод ЕОИ базируется на комбинации критериев отбора человеческого капитала и потребностей экономики принимающей страны. При этом балансируются тактическая потребность в уравнивании спроса и предложения определенных квалификационных уровней с долгосрочными социоэкономическими и демографическими интересами ЕС**.

Решение в отношении допуска трудовых мигрантов из “третьих” стран остается исключительной компетенцией государств – членов ЕС, но необходимо также учитывать специфические интересы этой организации в целом. В соответствии с программами ЕС на 2014–2020 гг. (таких, как Горизонт 2020 и Эразмус+), в него следует привлекать талантливых иммигрантов. Система ЕОИ заменяет метод, который традиционно используют ключевые страны назначения и согласно которому приглашение получает тот мигрант, который первым подаст заявку [18].

Ни одна из региональных интеграционных организаций не имеет полноценной скоординированной внешней политики по трудовой миграции, но все они имели отдельные соглашения о миграции или включили соответствующие положения в свои соглашения о создании региональной ЗСТ. По нашему мнению, среди ключевых РТС мира большинство пользуются миграционными системами, сориентированными на спрос, хотя до последнего времени АНЦЕРТА и частично объединение НАФТА использовали миграционную систему предложения. Но последние изменения в миграционной политике Австралии и Канады (и перспективные изменения – в США) позволяют говорить о грядущем переходе этих РТС на синтетическую модель.

Миграционные системы, базирующиеся на предложении рабочей силы, используются в большей степени в традиционных странах иммиграции, к ко-

* Там же.

** Там же.

торым относятся регион Океании (в первую очередь в пределах Транстасманской миграционной системы в рамках АНЦЕРТА), а также частично объединение НАФТА (в первую очередь Канадская миграционная система и в перспективе – США). Согласно Транстасманскому соглашению по путешествиям (ТТТА), те австралийцы и новозеландцы, которые отвечают поставленным личностным требованиям и имеют удовлетворительное состояние здоровья, владеют правом путешествовать, проживать, а также работать в обеих странах без ограничений. При этом в ряде стран supply-driven-системы модернизируются и включают отдельные элементы demand-driven-систем, что позволяет говорить о перспективном переходе к третьему уровню – синтетическим миграционным системам.

Северноамериканская миграционная система относится к синтетическим в силу разных подходов к миграционной политике в странах региона (в частности, использования виз типа TN для граждан стран НАФТА), при разных demand-системах в США и supply-системах в Канаде. Несмотря на их отличия в социальном контексте, а также в институциональном обеспечении, северноамериканский рынок труда демонстрирует общие сильные стороны (в том числе высокую степень адаптивности и относительно невысокую безработицу по сравнению с другими развитыми регионами мира). В то же время региональный рынок труда сталкивается с проблемами долгосрочных вызовов, решение которых предполагает введение политики стимулирования более высокой инклюзивности рынка труда, которая обеспечит более полное использование и развитие умений работников, а также более эффективное сопоставление спроса и предложения на этом рынке.

Последней инновацией миграционной системы Канады является введение в 2015 г. Экспресс Доступа. С начала функционирования этой новой системы по предыдущим программам (таким, как FSWP, FSTP, СЭС) прекратили прием прямых заявок. Теперь сначала потенциальный мигрант должен заполнить online-профиль, где указываются уровень владения английским или французским языками, образовательный уровень, профессиональные умения, опыт работы, а также наличие приглашения на работу от работодателя, от провинции или территории Канады. Заполнение этого профиля является выражением заинтересованности в иммиграции, а люди, отвечающие требованиям квалифицированной иммиграции, как минимум, по одной из приведенных программ и при этом имеющие приглашение на работу, могут поступить в Экспресс Доступ для кандидатов на миграцию [19].

В банке данных активные кандидаты ранжированы в соответствии с баллами Расширенной рейтинговой системы (CRS), которая применяется ко всем экономическим иммиграционным программам и содействует кандидатам, чьи заявки подтверждены оценкой влияния на рынок труда провинций или территорий. Из 1200 баллов, полученных через CRS, 600 могут быть получены благодаря поддержке работодателей, следовательно, на сегодня это наиболее весомая часть рейтинговой системы. Также кандидаты могут получить максимум 500 баллов за целый ряд личностных характеристик, традиционных как для всей канадской системы баллов, так и для других стран с аналогичными системами (владение языками; уровень образования; возраст (наилучшие возможности имеют потенциальные мигранты в возрасте от 18 до 31 года); опыт работы в

Канаде). Остальные 100 баллов могут обеспечить умения, которые можно передать местному рынку рабочей силы и которые принесут пользу для экономики Канады [19]. Не все предложения работы способны гарантировать дополнительные миграционные баллы, поскольку для этого они должны сопровождаться положительной Оценкой влияния на рынок труда (LMIA) от правительственного отдела Занятости и социального развития Канады (ESDC).

На сегодня тенденции миграционной политики демонстрируют усиление “синтезации” в миграционных системах спроса с навыками, при сосуществовании элементов политики спроса и предложения труда, которые пытаются сбалансировать противоречивые цели количественного измерения миграции и возможности ее абсорбции при эффективном трудоустройстве мигрантов. В таких условиях миграционная политика нуждается в дефинизации конкретных целей, которые должны обусловить выбор конкретных механизмов и инструментов иммиграционной политики.

Весомым инструментом определения эффективности иммиграционных процессов является установление фискальной эффективности иммиграционных процессов, благодаря чему можно выяснить, являются ли мигранты нетто-контрибуторами бюджета (через механизм уплаты налогов в стране) или его нетто-потребителями (через механизм социальной помощи в стране). Как демонстрируют прикладные исследования в странах ОЭСР*, постоянные и временные квалифицированные трудовые мигранты, а также студенты формируют значительный положительный эффект для экономики страны (так называемую “премию ВВП”). В свою очередь, миграция по гуманитарным мотивам, а также семейная миграция оказывают серьезное отрицательное влияние на ВВП принимающей страны. Структура миграции в страну находится в прямой зависимости от миграционного регулирования, а следовательно, повышение эффективности миграционной политики (увеличение доли качественного человеческого капитала в общей структуре миграции) имеет непосредственное влияние на рост производительности труда в принимающей стране.

Более высокая эффективность миграционных систем предложения по сравнению с миграционными системами спроса может быть продемонстрирована на примере Австралии. Средний вклад мигрантов в чистую миграционную позицию стран ОЭСР составил минус 2022 евро, а аналогичный показатель для Австралии – минус 32 евро**, что указывает на практическое отсутствие отличия между вкладом мигрантов и вкладом местных австралийских жителей за 2007–2009 гг. Эффективность миграционной политики Австралии (по сравнению с остальными странами ОЭСР) проявляется и в перспективном прогнозе в отношении влияния миграции на экономику этого государства. Новые мигранты, которые отбираются на основе миграционной системы баллов, в последующие 35 лет будут иметь характеристики, отличающиеся от тех, которые уже существуют на территории Австралии. В первую очередь, это является отображением фокусировки текущей миграционной политики на образовании и умениях, что в перспективе должно обеспечить весомое положительное влияние на экономику.

* Fiscal impact of immigration in OECD countries / International Migration Outlook 2013. – 2013. – Ch. 3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.globalmigrationgroup.org/system/files/Liebig_and_Mo_2013.pdf.

** Там же.

Украина, на текущем историческом этапе после обретения независимости, входит в число классических стран – экспортеров рабочей силы как по относительным, так и по абсолютным показателям. Подтверждением этому служит общее количество как постоянных, так и временных мигрантов из Украины. В силу этого Украине *в краткосрочной перспективе* целесообразно расценивать эффекты от миграции, прежде всего, как стране – донору рабочей силы. Однако для нашего государства характерен негативный демографический тренд, выделяющий его среди других стран происхождения миграции. Такая ситуация формирует необходимость уже в ближайшем будущем готовиться к привлечению иностранной рабочей силы для обеспечения экономического роста в случае, если Украине удастся выйти на показатели докризисного развития. Таким образом, *средне- и долгосрочным трендом* миграционной политики нашего государства должна стать эффективная иммиграционная политика (и в том числе политика реиммиграции), которая сначала будет дополнять эмиграционную политику, а в дальнейшем, по мере развития политических, экономических и демографических процессов, должна полностью заместить ее.

Несмотря на изменение потоков трудовой миграции в 2014–2017 гг., показатели перманентной миграции будут оставаться достаточно устойчивыми (в 2015 г. свыше половины украинской перманентной миграции приходилось на РФ). В то же время в связи с низкими показателями роста национальной экономики – при низком общем уровне производительности труда, который в 4–5 раз ниже, чем в развитых странах (вследствие чего за границей украинский трудовой мигрант получает в 4 раза большую заработную плату, чем работник в Украине), а также при значительном дисбалансе заработков в Украине (их среднее неравенство в 2–3 раза превышает показатели развитых стран) – без изменения подходов к политике на национальном рынке труда не удастся переориентировать потенциальные потоки эмигрантов для его насыщения.

В Украине на протяжении последних лет принят ряд формальных мер по развитию миграционного регулирования. Создана Государственная миграционная служба Украины (ГМСУ), принята Концепция миграционной политики (2011), в которой впервые задекларирован ряд весомых шагов по улучшению менеджмента эмиграционных процессов и развитию взаимосвязи с диаспорой для стимулирования инвестиций в украинскую экономику, принят Закон Украины “О внешней трудовой миграции” от 5 ноября 2015 г. № 761-VIII, где, среди прочего, предусмотрено “создание условий для возвращения в Украину и реинтеграции в общество трудовых мигрантов”. Но фактически ГМСУ не занимается вопросами трудовой эмиграции, оставляя соответствующие полномочия Министерству социальной политики Украины (которое этим Законом определено ответственным за реинтеграцию мигрантов).

Стратегия миграционной политики, утвержденная в 2017 г., указывает на необходимость ускорения социально-экономического развития с помощью эффективной миграционной политики, возвращения и реинтеграции украинских трудовых мигрантов, а также создания условий для временного легального трудоустройства. Между тем реализация этого документа полностью зависит от институциональной способности ГМСУ (которая определена ответственной за координацию миграционной политики и разработку плана мер по реализа-

ции Стратегии миграционной политики) его выполнить, что невозможно при сохранении нынешней структуры службы.

Необходимы реформа ГМСУ, с приоритетным решением проблем трудовых эмигрантов, четкая координация с Государственной пограничной службой Украины, Министерством социальной политики Украины, Министерством финансов Украины, НБУ, Министерством иностранных дел Украины. Фактически до начала такой широкомасштабной всеохватывающей координации деятельности указанных органов для использования миграционного потенциала развития украинской экономики мы можем утверждать, что на сегодня эффективной миграционной политики в Украине не существует. На наш взгляд, очевидным является формирование иерархической структуры всей макроэкономической политики Украины, вершиной (первым уровнем) которой должна стать Стратегия экономического развития страны, вторым уровнем – отраслевые и функциональные стратегии (Стратегия миграционной политики, Экспортная стратегия, Стратегия привлечения денежных переводов и др.) и третьим уровнем – дорожные карты, планы мер и программы реализации этих стратегий. Ключевой целью всех макроэкономических стратегий (и в том числе миграционной) должно быть обеспечение долгосрочного инклюзивного роста с координирующей ролью Министерства экономического развития и торговли Украины.

Институциональный аспект миграционного регулирования можно обеспечить за счет создания Государственного агентства зарубежной занятости (ГАЗЗ) и Инвестиционного банка мигрантов (ИБМ). ГАЗЗ может функционировать в качестве структурного подразделения ГМСУ, или на Минсоцполитики Украины следует возложить полномочия по регулированию порядка найма украинских эмигрантов. Одним из структурных подразделений ГАЗЗ должен стать Фонд миграционного развития, который призван предоставлять социальные услуги субъектам международного миграционного движения в Украине, а также способствовать эффективному использованию денежных переводов мигрантов для экономического развития национальной экономики. ИБМ, созданный на основе одного из государственных банков, должен получить статус специализированного банка без создания функций, конкурентных остальным универсальным государственным банкам в Украине, с такими ключевыми направлениями деятельности, как макроэкономическое развитие, банковские операции, микрофинансовые операции, зарубежная кооперация.

Существующая демографическая ситуация не оставляет Украине альтернативы, кроме необходимости выработки стратегического подхода к государственной иммиграционной политике, который бы сначала опирался на возвращение временных мигрантов, а в дальнейшем базировался на привлечении иностранцев по примеру миграционных систем спроса и синтетических миграционных систем. Отдельную (и весомую) часть баллов при иммиграции должно обеспечивать этническое украинское происхождение мигрантов из значительных украинских диаспор за рубежом. Акцент именно на трудовой миграции, а не на гуманитарной, уже сегодня должен стать ключевым приоритетом и для ГМСУ.

Выводы

Национальный уровень регулирования международной трудовой миграции и в дальнейшем остается определяющим, что не позволяет говорить о сформир-

рованной уже теперь миграционной политике региональных интеграционных группировок. Между тем или при помощи инструментария регулирования коммунитарного уровня, или путем юридически не обязательных для исполнения переговоров в рамках региональных консультативных процессов происходит региональная координация национальной миграционной политики, что, по нашему мнению, значительно перспективнее с точки зрения институциональной имплементации решений миграционного менеджмента, чем на институционально несостоятельном глобальном уровне.

Региональная миграционная политика проходит этап своего становления в ряде региональных и субрегиональных интеграционных организаций (таких, как АСЕАН и МЕРКОСУР), или демонстрируя существенную динамику в данном процессе, или, достигнув наивысшего уровня внутрирегиональной либерализации перемещения лиц, находится в поиске оптимальной стратегии коммунитарного регулирования трудовой миграции из “третьих” стран (ЕС). Кроме ЕС, условно сильной является интеграция рынка труда в МЕРКОСУР, АСЕАН и НАФТА, которые демонстрируют частичную интеграцию. В то же время, если НАФТА имеет длительную историю частичной либерализации и в меньшей степени склонна к дальнейшей либерализации на уровне РТС (при высокой динамике региональной трансформации национальных систем), то АСЕАН характеризуется весомой динамикой как показателей региональной миграции, так и возможностей поиска оптимальной региональной стратегии миграционного регулирования.

У синтетической миграционной политики, которая сформировалась на национальном уровне отдельных стран (Канады, Австралии, Новой Зеландии, Дании, Гонконга, Соединенного Королевства), есть все перспективы в отношении трансформации в доминирующую региональную миграционную систему в отдельных регионах мира. Сегодня синтетические миграционные системы формируются преимущественно в странах традиционной миграции, то есть в регионах Северной Америки и Океании. Большинство миграционных политик этих регионов прошли стадию чистых supply-driven-систем, кроме США, движение которых к синтетической модели будет осуществляться от системы, основанной на спросе на рабочую силу. С учетом исторической общности стран, входящих в региональные объединения НАФТА, АНЦЕРТА и Британскую миграционную систему (которая также принимает во внимание систему баллов и может обрести еще более весомое значение после BREXIT), по нашему мнению, в перспективе сможем говорить об англосаксонской межрегиональной модели миграционной системы, базирующейся на синтетической миграционной системе.

Определенный период до стабилизации ситуации в Украине (как политической, так и экономической) временная миграция будет альтернативным выходом. Но, чтобы краткосрочные эффекты эмиграции, которые все еще остаются и могут оставаться в дальнейшем, были положительными, нужно сформировать экономический базис для будущей реинтеграции и внешних мигрантов, и временных репатриантов (с Юга и Востока Украины). Также необходимо привлечь перспективных внешних репатриантов с этнических украинских территорий в Российской Федерации, развить тесное сотрудничество с западной диаспорой украинцев в регионах Европы и Америки. Краткосрочными мерами такой политики должны стать создание новых рабочих мест, про-

грессивное преодоление социальной несправедливости, развитие социальной экономики, перенесение приоритетов экономической политики с собственников фактора “капитал” на восстановление баланса в распределении доходов между капиталом и рабочей силой.

Список использованной литературы

1. *Mayda A.M.* International Migration: A Panel Data Analysis of the Determinants of Bilateral Flows // *Journal of Population Economics*. – 2010. – № 23. – P. 1249–1274.
2. *Duncan N.* Recruiting Global Talent: Policy Success or Failure? / European Consortium for Political Research [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/3af51f57-3379-41f3-b645-f4dafa341e8e.pdf>.
3. *Малиновська О.* Міграційна політика Європейського Союзу: виклики та уроки для України. – К. : Національний інститут стратегічних досліджень, 2014 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/migr_pol-68f1d.pdf.
4. *Філіпенко А.С.* Міжнародні економічні відносини: політика : підруч. – К. : ВПЦ “Київський університет”, 2015. – 431 с.
5. *Куцик П.О., Ковтун О.І., Башнянин Г.І.* Глобальна економіка: принципи становлення, функціонування, регулювання та розвитку : моногр. – Львів : Вид-во Львівської комерційної академії, 2015. – 594 с.
6. *Papademetriou D.G., Somerville W., Tanaka H.* Hybrid Immigrant-Selection Systems: The Next Generation of Economic-Stream Migration Schemes. – Washington, D.C. : Migration Policy Institute. – 2009 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.migrationpolicy.org/transatlantic/HybridSystems.pdf.
7. *Chaloff J., Lamaitre G.* Managing Highly-Skilled Labour Migration: A Comparative Analysis of Migration Policies and Challenges in OECD Countries / OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 79. – 2009 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.oecd.org/els/mig/46656535.pdf>.
8. *Коданьоне К.* Миграционная политика как планирование наугад / Иммиграционная политика западных стран: альтернативы для России ; [под ред. Г. Витковской]. – М. : Гендальф, 2002. – С. 8–26.
9. *Методология и методы изучения миграционных процессов* ; [под ред. Ж. Зайончковской, И. Молодиковой, В. Мукомеля]. – М. : Центр миграционных исследований, 2007 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Moscow/pdf/Manual_on_Migration.pdf.
10. *Відякіна М.М., Стаканов Р.Д.* Трудова міграція з України до ЄС: макроекономічний вимір : моногр. – К. : ДКС центр, 2011. – 198 с.
11. *Sumption M.* Labour immigration after Brexit: questions and trade-offs in designing a work permit system for EU citizens // *Oxford Review of Economic Policy*. – 2007. – Vol. 33. – Iss. 1. – P. 45–53 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://doi.org/10.1093/oxrep/grx006>.
12. *Papademetriou D.P., Meissner D., Rosenblum M.R.* Aligning Temporary Immigration Visas with US Labor Market Needs: The Case for a New System of Provisional Visas. – 2009 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.migrationpolicy.org/research/aligning-temporary-immigration-visas-us-labor-market-needs-case-new-system-provisional>.

13. *Meyers E.* International Immigration Policy: A theoretical and Comparative Analysis. – New York : Palgrave Macmillan. – 2004 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.palgrave.com/us/book/9780312231439>.
14. *Donald A.* Immigration points-based systems compared. – 2016 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.bbc.com/news/uk-politics-29594642>.
15. *Meissner D., Meyers D.W., Papademetriou D.G., Fix M.* Immigration and America’s Future: A New Chapter. – Washington, D.C. : Migration Policy Institute, 2006. – P. 35–39.
16. *Richardson S.* What is a skill shortage? – Adelaide, Australia : National Centre for Vocational Education Research. – 2007 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.ncver.edu.au/publications/publications/all-publications/what-is-a-skill-shortage>.
17. Ukrainian Migration to the European Union : Lessons from Migration Studies ; [Ed. O. Fedyuk, M. Kindler]. – IMISCOE, SpringerOpen, 2016.
18. *Penninx R.* A critical review of theory and practice: the case of Turkey // The International Migration Review. – 1982. – Vol. 16. – No. 4. – P. 781–818 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.jstor.org/stable/2546160>.
19. *Desiderio M.V., Hooper K.* The Canadian Expression of Interest System: A Model to Manage Skilled Migration to the European Union? // Migration Policy Institute. – 2016 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.migrationpolicy.org/research/canadian-expression-interest-system-model-manage-skilled-migration-european-union>.

References

1. Mayda A.M. International migration: a panel data analysis of the determinants of bilateral flows. *Journal of Population Economics*, 2010, No. 23, pp. 1249–1274.
2. Duncan N. Recruiting global talent: policy success or failure? European Consortium for Political Research, available at: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/3af51f57-3379-41f3-b645-f4dafa341e8e.pdf>.
3. Malynov’ska O. *Migratsiina Polityka Evropeis’koho Soyuzu: Vyklyky ta Uroky dlya Ukrainy* [Migration Policy of the European Union: Challenges and Lessons for Ukraine]. Kyiv, National Institute for Strategic Studies, 2014, available at: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/migr_pol-68f1d.pdf [in Ukrainian].
4. Filipenko A.S. *Mizhnarodni Ekonomichni Vidnosyny: Polityka* [International Economic Relations: Politics]. Kyiv, VPTs “Kyiv University”, 2015 [in Ukrainian].
5. Kutsyk P.O., Kovtun O.I., Bashnyanyn G.I. *Global’na Ekonomika: Prynysypy Stanovlennya, Funktsionuvannya, Rehulyuvannya ta Rozvytku* [Global Economy: Principles of Formation, Functioning, Regulation and Development]. Lviv, PH of Lviv commercial academy, 2015 [in Ukrainian].
6. Papademetriou D.G., Somerville W., Tanaka H. Hybrid Immigrant-Selection Systems: The Next Generation of Economic-Stream Migration Schemes. Washington, D.C., Migration Policy Institute, 2009, available at: www.migrationpolicy.org/transatlantic/HybridSystems.pdf.
7. Chaloff J., Lamaitre G. Managing highly-skilled labour migration: a comparative analysis of migration policies and challenges in OECD countries. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 79, 2009, available at: <https://www.oecd.org/els/mig/46656535.pdf>.

8. Codagnone C. *Migratsionnaya Politika kak Planirovanie Naugad, v: Immigratsionnaya Politika Zapadnykh Stran: Al'ternativy dlya Rossii* [Migration Policy as Planning at Random, in: Immigration Policy of Western Countries: Alternatives for Russia]. G. Vitkovskaya (Ed.). Moscow, Gendal'f, 2002, pp. 8–26 [in Russian].

9. *Metodologiya i Metody Izucheniya Migratsionnykh Protssesov* [Methodology and Methods for Studying the Migration Processes]. Zh. Zaionchkovskaya, I. Molodikova, V. Mukomel' (Eds.). Moscow, Center for Migration Studies, 2007, available at: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Moscow/pdf/Manual_on_Migration.pdf [in Russian].

10. Vidyakina M.M., Stakanov R.D. *Trudova Migratsiya z Ukrainy do ES: Makroekonomichnyi Vymir* [Labour Migration from Ukraine to the EU: a Macroeconomic Dimension]. Kyiv, DKS center, 2011 [in Ukrainian].

11. Sumption M. Labour immigration after Brexit: questions and trade-offs in designing a work permit system for EU citizens. *Oxford Review of Economic Policy*, 2007, Vol. 33, Iss. 1, pp. 45–53, available at: <https://doi.org/10.1093/oxrep/grx006>.

12. Papademetriou D.P., Meissner D., Rosenblum M.R. Aligning temporary immigration visas with US labor market needs: the case for a new system of provisional visas. 2009, available at: <http://www.migrationpolicy.org/research/aligning-temporary-immigration-visas-us-labor-market-needs-case-new-system-provisional>.

13. Meyers E. *International Immigration Policy: A theoretical and Comparative Analysis*. New York, Palgrave Macmillan, 2004, available at: <http://www.palgrave.com/us/book/9780312231439>.

14. Donald A. Immigration points-based systems compared. 2016, available at: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-29594642>.

15. Meissner D., Meyers D.W., Papademetriou D.G., Fix M. *Immigration and America's Future: A New Chapter*. Washington, D.C., Migration Policy Institute, 2006, pp. 35–39.

16. Richardson S. What is a skill shortage? Adelaide, Australia, National Centre for Vocational Education Research, 2007, available at: <https://www.ncver.edu.au/publications/publications/all-publications/what-is-a-skill-shortage>.

17. *Ukrainian Migration to the European Union: Lessons from Migration Studies*. O. Fedyuk, M. Kindler (Eds.). IMISCOE, SpringerOpen, 2016.

18. Penninx R. A critical review of theory and practice: the case of Turkey. *The International Migration Review*, 1982, Vol. 16, No. 4, pp. 781–818, available at: <https://www.jstor.org/stable/2546160>.

19. Desiderio M.V., Hooper K. The Canadian expression of interest system: a model to manage skilled migration to the European Union? Migration Policy Institute, 2016, available at: <http://www.migrationpolicy.org/research/canadian-expression-interest-system-model-manage-skilled-migration-european-union>.

*Статья поступила в редакцию 19 января 2018 г.
The article was received by the Editorial staff on January 19, 2018.*