



Modern state migration policy models: migration protectionism as a factor of migration attractiveness

M. A. Burda¹

¹Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation

DOI: 10.18255/2412-6519-2024-3-268-277

Research article
Full text in Russian

The choice of the model of migration policy of a modern state depends on various aspects, both in the economic, demographic and political planes. A rationally chosen model of migration policy allows you to ensure the effectiveness of managing migration flows and achieving optimal socio-economic development of the state, minimizing risks in the field of national security. The study examines various approaches to typologizing the models of migration policy of a modern state, and also provides an author's classification of migration policy models characteristic of states receiving migrants. Migration protectionism is cited as a key criterion for the author's typology of models, which, within the framework of the migration regime of a particular state, has a significant impact on the level of its migration attractiveness, based on the norms of acts of national migration legislation and ratified international agreements. Migration protectionism is considered as a result of the activities of the authorities of the receiving state of migrants, directly forming the migration regime. At the same time, the level of preferences in relation to various categories of migrants and types of migration acts as a mechanism for differentiating external migration according to various criteria, among which one can single out the purpose of entry, the state of origin, the level of qualifications of external migrants, knowledge of the language, which makes it possible to stimulate the demanded migration and limit unwanted. The study of migration protectionism as one of the instruments of the migration policy of the state makes it possible to identify the conceptual foundations of the formed migration regime, determine the types of foreign migration in demand and predict the trends in further political and legal regulation of state migration policy.

Keywords: migration; migration processes; migration policy models; migration protectionism; migration attractiveness; migrants

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Burda, Mikhail A. | E-mail: burda-ma@ranepa.ru
Cand. Sc. (Politics)

For citation: Burda M. A. Modern state migration policy models: migration protectionism as a factor of migration attractiveness // Social'nye i gumanitarnye znaniya. 2024. Vol. 10, No. 3. P. 268-277. (in Russ.)



Модели миграционной политики современного государства

М. А. Бурда¹

¹Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Российская Федерация

DOI: 10.18255/2412-6519-2024-3-268-277
УДК 325.1

Научная статья
Полный текст на русском языке

Выбор модели миграционной политики современного государства зависит от различных аспектов, находящихся как в экономико-демографической, так и в политической плоскостях. Рационально выбранная модель миграционной политики позволяет обеспечить эффективность управления миграционными потоками и достижение оптимального социально-экономического развития государства, минимизируя риски в области национальной безопасности. В исследовании рассматриваются различные подходы к типологизации моделей миграционной политики современного государства, а также приводится авторская классификация моделей миграционной политики, характерных для государств приема мигрантов. В качестве ключевого критерия авторской типологизации моделей приводится миграционный протекционизм, который в рамках миграционного режима конкретного государства оказывает существенное влияние на уровень его миграционной привлекательности и основан на нормах актов национального миграционного законодательства и ратифицированных международных соглашений. Миграционный протекционизм рассматривается как результат деятельности органов власти государства приема мигрантов, непосредственно формирующих миграционный режим. При этом уровень предпочтений в отношении различных категорий мигрантов и видов миграций выступает в качестве механизма дифференциации внешней миграции по различным критериям, среди которых можно выделить цель въезда, государства исхода, уровень квалификации внешних мигрантов, знание языка, что позволяет стимулировать востребованную миграцию и ограничивать нежелательную. Исследование миграционного протекционизма как одного из инструментов миграционной политики государства позволяет выявить концептуальные основы формируемого миграционного режима, определить виды востребованной внешней миграции и спрогнозировать тенденции дальнейшего политико-правового регулирования государственной миграционной политики.

Ключевые слова: миграция; миграционные процессы; модели миграционной политики; миграционный протекционизм; миграционная привлекательность; мигранты

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Бурда, Михаил Александрович | burda-ma@ranepa.ru
Кандидат политических наук, доцент кафедры политологии
и политического управления Института общественных наук

Для цитирования: Бурда М. А. Модели миграционной политики современного государства // Социальные и гуманитарные знания. 2024. Том 10, № 3. С. 268-277.

Введение

Процессы миграции населения в современном мире представляют собой многогранное, комплексное явление, управление которым требует выстраивания миграционной модели, определяемой как совокупность концептуальных подходов к формированию государственной миграционной политики и ее реализации в рамках определения особенностей миграционного режима, используемого инструментария регулирования миграционных процессов, а также коммуникации в этом процессе между соответствующими акторами. Следует отметить, что модель миграционной политики может рассматриваться как в глобальном измерении, если мы говорим об основополагающих принципах, так и в контексте конкретного государства, если речь идет непосредственно об инструментарии ее реализации на различных этапах миграционного процесса.

Модель миграционной политики, реализуемая в практической плоскости тем или иным государством складывается во взаимосвязи проблем государственного управления, общественного запроса, эффективности власти и национальной безопасности. Г. Алмонд, рассматривая политику и управление в контексте модели политической системы Д. Истона, говорил, что политический (входной) процесс – это некий поток требований общества (политических партий, общественных организаций, групп интересов, средств массовой коммуникации), а на выходе мы видим административный процесс реализации принятых политических решений [1, с. 596].

В свою очередь, В. И. Буренко, говоря о взаимодействии различных политических акторов, отмечает: «Во многих социальных процессах субъекты общественных отношений, в том числе и субъекты власти, вынуждены осуществлять политику как форму взаимодействия социальных субъектов, обладающую, в отличие от государственной власти, своими специфическими средствами и результатами» [2].

Можно сказать, что модель миграционной политики государства – это трехстадийный процесс реализации миграционной политики, где на первом этапе осуществляется анализ миграционной ситуации и миграционных процессов, на втором – вырабатывается концепция ее реализации, основанная на принятых политических решениях и компромиссах, и на третьем этапе осуществляется непосредственно реализация и контроль в рамках сформированного миграционного режима.

Миграционная политика как составная часть государственного управления

Формирование модели миграционной политики может быть реализовано в рамках различных подходов. Если рассматривать миграционную политику государства как структурный элемент системы национальной безопасности, то достаточно очевидным представляется ее этатистская природа, где именно государство в лице соответствующих властных институтов, в первую очередь органов исполнительной власти, становится ключевым субъектом ее реализации. Однако это не означает полного исключения из данного процесса институтов гражданского общества (политических партий, общественных и религиозных организаций, профсоюзов и др.), а также неформальных политических акторов, прежде всего отдельных крупных представителей бизнес-сообщества и национальных диаспор, которые пытаются оказывать влияние на институты власти через своих латентных представителей (лоббистов).

Вместе с тем, если в выборе миграционной модели исходить в большей степени из так называемого «экономико-демографического» подхода, то роль институтов государства представляется не столь очевидной и государство осознанно делегирует определенные функции и полномочия негосударственным структурам. Такой подход был высказан австрийским экономистом Ф. А. фон Хайеком, рассматривавшим в своих работах функции государства и заявлявшим о необходимости передачи «третьему» сектору целого ряда таких функций в целях повышения эффективности государственного управления [3].

В контексте миграционной политики государства мы можем говорить о практиках в области трудовой миграции, где в рамках государственно-частного партнерства создаются «частные агентства занятости» или саморегулирующие организации, которые становятся операторами привлечения трудовых мигрантов. В области социокультурной адаптации и интеграции усиливается роль третьего сектора, формируются специальные некоммерческие организации не только в рамках правозащитной деятельности, но и в большей мере представительства интересов мигрантов, в том числе в процессе институционализации диаспор, образуются профсоюзы, выражающие интересы мигрантов и отстаивающие их права. Развитие участия третьего сектора в государственной миграционной политике ведет к делегированию ряда функций, изначально закрепленных за государством, и усилению влияния третьего сектора на решения, принимаемые государством в сфере миграции.

Понимание термина «миграционная политика» достаточно широко представлено в современных работах как отечественной, так и зарубежной научной школы. Одним из распространенных подходов является отождествление понятий «миграционная политика» и «миграционное управление» [4]. Это обусловлено сохраняющейся доминирующей ролью институтов государственной власти в ключевых не только управления и регулирования различными миграционными процессами (внешними и внутренними), но и принятия той или иной модели миграционной политики с последующей ее реализацией в рамках соответствующего инструментария.

Например, Б. С. Хорев определял миграционную политику как систему мер по управлению миграционной мобильностью населения [5]. Также достаточно интересной представляется точка зрения О. В. Лармина, Б. С. Хорева, Г. С. Мержанова и В. М. Моисеенко, рассматривающих миграционную политику в увязке с национальной политикой, а также изменениями в оплате труда [6]. Т. А. Бажан, говоря о миграционной политике, рассматривает ее как одну из подсистем государственной политики, общественных отношений, нуждающихся в государственном регулировании [7].

Анализ миграционной политики в ракурсе межэтнических отношений актуализируется в современных реалиях миграционных процессов и в настоящее время нашел свое продолжение в работах В. А. Тишкова [8], В. Ю. Зорина [9] и С. В. Рязанцева [10], рассматривающих межнациональные отношения между местными и мигрантскими сообществами, в рамках взаимосвязи миграционной и национальной политики государства.

Типология моделей миграционной политики государства

Следует отметить, что миграционное движение не всегда обладало одинаковой интенсивностью, и мировая история знает множество примеров так называемой

мых «миграционных скачков», т. е. глобальных миграционных перемещений, вызванных различными по своей природе событиями, в т. ч. войнами, различными конфликтами, особенностями политики государства к отдельным этническим, религиозным группам, стихийными бедствиями. Таким образом, особенности миграционных перемещений, факторы их интенсификации оказывали влияние на формирование той или иной модели миграционной политики государства. В качестве основного подхода принято выделять четыре модели миграционной политики: имперскую, этническую, республиканскую и мультикультурную [11, с. 21–22].

Имперская модель миграционной политики в настоящее время представляется неактуальной, и ее основная задача в контексте данной типологии – показать особенности, характерные для монархий, где все члены нации являются подданными монарха и объектами его власти, что было на определенном историческом этапе характерно для Российской Империи, Оттоманской Империи и Британской Империи. Можно было бы сказать о том, что данная модель представляется характерной для современных монархий Ближнего Востока, однако невозможность вступления в гражданство (подданство) для внешних мигрантов в этих государствах не позволяет этого сделать.

Этническая модель, базирующаяся на принципе «крови и происхождения», основывается на национальной идентичности, определяемой историческими корнями, общностью языка, культуры и религии. Государством поощряется репатриация соотечественников (например, репатриация немцев из постсоветских государств в Германию в конце XX века или алия евреев на историческую родину в государство Израиль), обладающих указанными критериями общности, при этом главным критерием принятия новых членов общества является полная и безоговорочная ассимиляция. В настоящее время наиболее наглядным примером реализации подобной модели миграционной политики является Израиль.

Республиканская модель определяет принадлежность к политическому сообществу и опирается не на национальную, а на государственно-гражданскую идентичность (единство политической нации). Данная модель базируется на «законе почвы», где любой родившийся на территории страны человек автоматически становится ее гражданином вне зависимости от этнической, религиозной или какой-либо еще принадлежности. «Республиканская модель» также подразумевает ассимиляцию мигрантов в соответствии с культурными ценностями принимающего общества, не отрицая при этом «этнический плюрализм». В качестве примеров реализации подобной модели можно привести миграционную политику США и Франции в XX веке.

Мультикультурная модель миграционной политики является логическим продолжением процессов глобализации в области политики, культуры и идентичности, на сегодняшний день распространена в государствах Западной Европы, а также в Канаде, Австралии, Новой Зеландии. Мультикультурная модель предполагает требование к обеспечению максимального равенства в отношениях местных жителей и мигрантов, отрицает необходимость ассимиляции и требует взаимной толерантности и уважения культурных традиций и особенностей, которые «обогащают» процессы социокультурного взаимодействия между мигрантами и местными жителями.

Мультикультурная модель миграционной политики в последнее время получает все большее распространение, что, по мнению Ч. Кукатоса, обусловлено

идеологической близостью мультикультурализма и либерализма [12]. При этом против мультикультурной модели активно выступают современные государства Восточной Европы, политические лидеры которых придерживаются консервативной парадигмы (Польша, Венгрия, Словакия и др.), что находит свое выражение в первую очередь в отказе от подписания и ратификации Глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции.

Можно утверждать, что на выбор той или иной модели миграционной политики в конкретном государстве оказывает влияние политическая конъюнктура позиционирования внешней миграции как блага или угрозы, ее восприятие в принимающем обществе, отношение к процессам миграции со стороны различных политических акторов, находящихся на уровне принятия политических решений или представляющих общественный запрос, что в конечном итоге находит свое выражение в виде миграционного режима, обеспечивающего порядок въезда, выезда, временного пребывания и изменение правового статуса иностранных граждан в государствах их приема [13; 14].

Особенности миграционных моделей современных государств

С учетом ведущей роли государственных институтов в формировании миграционной политики государства достаточно очевидным критерием типологизации моделей миграционной политики представляется протекционизм в миграционной сфере. Уровень миграционного протекционизма взаимосвязан с миграционным режимом, формирование которого является результатом деятельности компетентных в сфере миграции органов государственной власти (государственного управления миграцией населения). Миграционный протекционизм для различных категорий внешних мигрантов в зависимости от цели въезда и государства исхода может распространяться на процедуру въезда (наличие или отсутствие визового режима, сложность получения визы и др.), период временного пребывания (сроки временного пребывания, порядок постановки на миграционный учет, получение различных миграционных статусов), условия доступа к рынку труда (порядок оформления разрешительных документов), изменение правового статуса (процедура получения вида на жительство или гражданства).

Рассматривая миграционный протекционизм как один из критериев государственной миграционной политики, выделим следующие миграционные модели:

- ограничительная – максимальное ограничение внешней миграции (отсутствии миграционного протекционизма);
- сегрегационная – миграционный протекционизм для отдельных категорий мигрантов (по государствам исхода, времени нахождения, предъявляемым миграционным критериям);
- ассимиляционная – ассимиляция мигрантов в принимающем обществе (the Melting Pot, Божий тигель);
- мультикультурная – миграционный плюрализм (максимальный миграционный протекционизм).

В рамках ограничительной модели государство, используя особенности сформированного миграционного режима, максимально на уровне национального законодательства ограничивает возможность внешней миграции, исключается имплементация норм международных документов в сфере миграции в националь-

ное миграционное законодательство, порядок въезда и выезда из государства осуществляется по специальным разрешениям или визам (КНДР и Туркменистан).

Сегрегационная модель в своем консервативном сценарии допускает определенные виды внешней миграции, которые ограничиваются отдельными категориями мигрантов, целью и сроком их пребывания в стране, при отсутствии возможностей последующего изменения правового статуса в виде приобретения гражданства, а также социальных пособий, участия в общественной жизни (Саудовская Аравия, ОАЭ, Катар, Япония, Ю. Корея). В рамках либерального сценария сегрегационная модель предполагает наличие более широких миграционных предпочтений для мигрантов-представителей отдельных государств или межгосударственных объединений, например, в России в отношении внешних мигрантов из государств ЕАЭС и СНГ.

Принципиальным аспектом консервативного сценария сегрегационной модели является обеспечение отъезда мигрантов после окончания срока их временного пребывания в государстве приема. Отсутствие возможности получения статуса, связанного с постоянным проживанием на новом месте для мигранта при одновременном его невозврате в государство исхода, приводит к накопительному росту численности мигрантских сообществ, их радикализации и «геттоизации».

В концептуальной основе ассимиляционной модели лежит идея построения однородного, монокультурного общества, принимающего социальные группы мигрантов, готовых к добровольной ассимиляции и тем самым демонстрирующих лояльность к имеющимся в обществе принципам, традициям, ментальности, т. е. ассимилирующимся в единую государственно-гражданскую идентичность, преваляющую над культурными, этническими и религиозными особенностями. При этом А. Д. Косьмин, А. Г. Чернявский и Л. О. Камаева, рассуждая о синкретизме «плавильного котла» в политическом смысле на примере США, одновременно отмечают возможный плюрализм национальной идентичности [15].

Модель миграционного плюрализма стала логичным отраслевым направлением глобального явления международной политики – мультикультурализма, основанного на множестве культур на одной территории с отсутствием доминантной культуры или идентичности, имеющей особые права относительно меньшинств.

Таким образом, данная концепция противопоставляется теории «плавильного котла», в рамках которой мигранты обязаны «сливаться вместе», отказываться от своей культуры и ассимилироваться в большинстве населения [16].

Еще одной отличительной особенностью миграционного плюрализма являются интеграционные, а не ассимиляционные подходы к коммуникации между местными жителями и мигрантами. Именно социокультурная интеграция мигрантов в принимающее общество отвечает принципам мультикультурного разнообразия (миска салата, калейдоскоп), тем самым подчеркивая противопоставление политике ассимиляции, выставляя ассимиляцию политикой нетерпимости, а иногда и неким рудиментом расизма [17].

Ниже рассмотрим факторы миграционной привлекательности [18], взаимосвязанные с каждой из миграционных моделей по установленному в рамках миграционного режима уровню протекционизма в соответствии с этапами миграционного процесса по Л. Л. Рыбаковскому [19] (табл. 1).

**Факторы миграционной привлекательности
в моделях миграционной политики государства**

Модель миграционной политики	Факторы миграционной привлекательности по уровню миграционного протекционизма на этапах миграционного процесса		
	Подготовка	Переезд	Обоснование
Ограничительная (Туркменистан, КНДР)	Низкий уровень миграционной мобильности населения. Отсутствие сложившихся миграционных маршрутов внешней миграции. Отсутствие потребностей на национальном рынке труда.	Закрытый миграционный режим. Жесткая визовая система и приглашений на въезд.	Ограниченная информационная среда. Отсутствие механизмов интеграции. Невозможность изменения правового статуса.
Сегрегационная (ОАЭ, Саудовская Аравия, Катар, Япония)	Средний уровень миграционной мобильности населения. Наличие сложившихся миграционных маршрутов. Потребность на рынке труда в определенных отраслях.	Миграционный режим не подразумевает гуманитарной миграции. Внешняя миграция носит возвратный характер. Мигранты имеют обособленный статус. Трудовые мигранты нанимаются лишь в отдельные отрасли и на предприятия. Изменение правового статуса носит затруднительный характер.	Отсутствие механизмов интеграции внешних мигрантов.
Ассимиляционная (США, Израиль)	Высокий уровень миграционной мобильности. Наличие миграционных сетей и диаспор. Рынок труда регулируется в соответствии с имеющимися потребностями (категории востребованной миграции).	Миграционный режим формирует критерии и правила миграции, как трудовой, так и гуманитарной. Изменение правового статуса мигранта вполне возможно, зависит от качеств и знаний мигранта.	Ассимиляция в рамках единой ценностно-политической и государственно-гражданской идентичности, в рамках плюрализма этнических идентичностей.
Мультикультурная (государства ЕС, Великобритания, Канада, Австралия)	Высокий уровень миграционной мобильности. Наличие крупных диаспор, претендующих на политическое представительство. Гуманитарная миграция является определяющей. Упрощенный доступ на рынок труда.	Миграционный режим благоволит гуманитарной миграции в рамках реализации политики «открытых дверей». Легкость изменения правового статуса мигранта, носящая заявительный характер.	Социально-культурная интеграция мигрантов в принимающее общество в рамках взаимной толерантности.

Заключение

Рассмотренный в рамках настоящего исследования миграционный протекционизм и его влияние на миграционную привлекательность современного государства-реципента позволяет говорить о как минимум четырех различных моделях государственной миграционной политики, особенности реализации и формирования которых определяются совокупностью инструментов политико-правового регулирования процессов внешней миграции – миграционным режимом.

Миграционный протекционизм в отношении тех или иных категорий внешних мигрантов позволяет более эффективно использовать принцип дифференциации в миграционной политике государства, стимулируя те внешние миграции, которые являются востребованными для конкретного государства, например, сезонные, трудовые, миграции квалифицированных и высококвалифицированных специалистов, соотечественников и т. д., при этом ограничивая нежелательные миграции.

Использование инструментария миграционного протекционизма, как правило, связано с правовым регулированием в рамках национального законодательства в сфере миграции и ратифицированных международных соглашений, регулирующих такие аспекты, как порядок въезда, выезда, временного пребывания, осуществления временной трудовой деятельности, миграции членов семьи, изменения правового статуса внешних мигрантов в государстве их приема.

Ссылки

1. Toynbee A. *Mankind and Mother Earth. A Narrative History of the World*. New York: Oxford Uni1. Алмонд Г., Верба С. *Гражданская культура: политические установки и демократия в пяти странах* / Пер. с англ. Е. Генделя; Фонд Либеральная миссия. М.: Мысль, 2014. 499 с.
2. Буренко В. И. Диалектика политико-властных управленческих решений как условие их эффективности // *Вестник Национального Института Бизнеса*. 2019. № 36. С. 17–25. EDN SEUEUL.
3. Hayek F. A. *Law, Legislation and Liberty: A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy*. Routledge, 2012. 584 p.
4. Хомра А. У. *Миграция населения: вопросы теории, методики исследования*. Киев: Наук. думка, 1979. 146 с.
5. Хорев Б. С. *Проблемы изучения миграции населения: (Стат.-геогр. очерки)*. М.: Мысль, 1978. 254 с.
6. *Миграционная подвижность населения в СССР* / О. В. Лармин, В. М. Моисеенко, Г. С. Мержанов и др.; под ред. Б. С. Хорева, В. М. Моисеенко. М.: Статистика, 1974. 160 с.
7. Бажан Т. А. Социокультурная интеграция иностранных граждан в системе государственной миграционной политики // *Азимут научных исследований: экономика и управление*. 2018. № 3. С. 24–30. EDN YLGXZR.
8. *Миграция и межнациональные отношения: ресурс государственно-общественного партнерства в России* / Под ред. В. А. Тишкова, В. В. Степанова. М.: Институт этнологии и антропологии РАН, 2019. 261 с.
9. Зорин В. Ю. Миграционная обстановка в Российской Федерации: проблемы и решения // *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета*. 2019. № 3. С. 40–50. DOI 10.26794/2226-7867-2019-9-3-40-50.

10. Рязанцев С. В. Видит ли миграционная политика России человека? (антропологическое измерение российской миграционной политики) // Вестник Томского государственного университета. История. 2019. № 59. С. 167–177. DOI 10.17223/19988613/59/22.
11. Паскачев А. Б., Волох В. А., Суворова В. А. Российские и мировые миграции: историко-политологический анализ (к 300-летию создания подразделений по вопросам миграции системы МВД России): монография. М.: Литера, 2019. 248 с.
12. Kukathas Ch. *The Liberal Archipelago: A Theory of Diversity and Freedom*. Oxford: Oxford University Press, 2003. 292 p.
13. Бурда М. А., Михайлова Н. В., Гришин О. Е. Инициативы Президента Д. Трампа в контексте формирования и реализации иммиграционной политики США // Этносоциум и межнациональная культура. 2020. № 6. С. 40–49. EDN RPVWFK.
14. Национально-государственная идентичность в современной Европе в контексте происходящих миграционных и политических процессов / М. А. Бурда, Е. Е. Хорева, М. А. Ларкина, В. П. Беляева // Вопросы политологии. 2019. Т. 9, № 8. С. 1799–1806. EDN OBHCRO.
15. Косьмин А. Д., Чернявский А. Г., Камаева Л. О. Генезис и эволюция мультикультурализма // Образование и право. 2021. № 7. С. 11–21. DOI 10.24412/2076-1503-2021-7-11-21.
16. Мартин-Иогансон Э. Западный мультикультурализм. Провальная идеология плавильного котла // Свободная мысль. 2021. № 4. С. 79–92. EDN TZTRVI.
17. Медушевский Н. А. Борьба за толерантность в идейной конфронтации европейских фабрик мысли // Полис. Политические исследования. 2015. № 5. С. 107–118. DOI 10.17976/jpps/2015.05.09
18. Everett S. Lee. *Theory of Migration* // *Demography*. 1966. Vol. 3, No. 1. P. 47–57.
19. Рыбаковский Л. Л. Миграция населения : прогнозы, факторы, политика / Отв. ред. Т. И. Заславская; АН СССР, Ин-т социологических исследований. М.: Наука, 1987. 199 с.